

Gobierno local y participación política. ¿Más o menos igualdad en la participación de los ciudadanos de Córdoba (Argentina)?

Patricia Mariel Sorribas

Centro de Investigaciones de la Facultad de Psicología (CIPsi)– Grupo Vinculado al Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad dependiente del CONICET y UNC.¹

E-mail: patricia.sorribas@conicet.gov.ar

Resumen: En este trabajo se abordará la relación entre gobierno local (GL) y la participación política a partir de una aproximación a las definiciones y justificaciones sobre dicho nivel de gobierno elaboradas por diferentes autores. Más específicamente se considerará cómo es posicionada la participación de los ciudadanos en dichas definiciones y justificaciones.

En este marco también es posible reconocer concepciones sobre los ciudadanos y los atributos que caracterizan a un sujeto activo políticamente.

La reconstrucción hecha a partir de este abordaje dialoga luego con evidencia empírica producida en estudios que analizan el involucramiento político en la ciudad de Córdoba. Entre ellos, un abordaje de los perfiles de los participantes activos en instituciones diseñadas en relación con una concepción participativa de la democracia.

Esta estrategia posibilita, por un lado, una comprensión del estado actual de las iniciativas institucionales diseñadas para desarrollar –igualmente- la participación de los ciudadanos en Córdoba (Argentina), y por otro permite valorar la fortaleza del GL para realizar los principios democráticos.

Palabras clave: Desigualdad participativa, Gobierno local, Democracia participativa, participación ciudadana

¹ This paper was elaborated in the context of INCASI Network, a European project that has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie GA No 691004 and coordinated by Dr. Pedro López-Roldán. This paper reflects only the author's view and the Agency is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

GOBIERNO LOCAL: EL LUGAR DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS.

El lugar de la participación de los ciudadanos puede ser analizado desde dos perspectivas mediante las cuales se enfoca la conceptualización del Gobierno Local (GL). Por un lado, la participación implica un valor en sí mismo que permite definir y justificar el GL. Por otro, la participación es entendida como un proceso mediante el cual nos constituimos en ciudadanos en el marco de una relación pedagógica con las autoridades locales.

La distinción planteada por Cáceres (en prensa) entre justificaciones “pragmáticas” -relativas al mejor cumplimiento de los propósitos generales del gobierno central- y “éticas” -relativas a valores inherentes del GL- nos permite ubicar la primera perspectiva asumida para establecer el lugar de la participación en las conceptualizaciones del GL. Así, los planteos sobre los “**valores inherentes**” al GL constituyen un campo de discusiones propicio para analizar las prácticas participativas de los ciudadanos definidos en relación con ese contexto particular. Lo es porque se suele afirmar que estos gobiernos “proveen a los ciudadanos de *amplias* oportunidades para participar en las *políticas públicas*” (Ylvisaker, 1959; citado en Sharpe, 1970:155); porque serían capaces de albergar la representación del interés general de la comunidad (Pratchett, 2004); porque están más *próximos* y receptivos respecto de los ciudadanos (Pratchett, 2004); porque tendrían la capacidad de maximizar el valor de la autonomía individual (Erlingsson & Ödalen, 2013) y de definir y expresar la identidad local (Sharpe, 1970).

Siguiendo la postura de Dupré (1967; citado en Sharpe, 1970) la libertad, la eficiencia y la *participación* son los valores intrínsecos a este nivel de gobierno. Y en relación al valor “participación” el nivel local de gobierno –en comparación con el nacional– es el que permitiría a *más* personas participar “en su propio gobierno” (Sharpe, 1970:160).

También a este nivel de gobierno sería posible alcanzar “todas las consecuencias de la democracia” (Sharpe, 1970: 163) en el sentido de que *cada uno* y *hasta el último* ciudadano puede tomar parte en el gobierno. Es decir no sólo *más* personas, sino *todas* las personas dentro de ese territorio local. Consecuentemente, estas posibilidades que ofrece el GL en relación con la participación se enfrentarían y opondrían a una concepción elitista de la política, ya que hasta el “hombre de la calle” (Sharpe, 1970:63) tendría oportunidades de tomar parte en el gobierno. En el marco de una democracia representativa esto implica que a nivel local y en comparación con el nivel central, *más* o *todos* los ciudadanos tendrían la

oportunidad no sólo de elegir sino –y más importante aún– de ser parte de los elegibles para ser parte del gobierno, para formar parte del conjunto de **representantes**.

De similar modo, Pratchett (2004) considera que las instituciones del GL elegido constituyen el locus primario de la democracia en el nivel sub-central. El GL elegido es “multipropósito” y, por ende, es capaz de albergar la representación del interés general de la comunidad o de la gama de oportunidades para la participación política. Y es democrático porque garantizaría un proceso a través del cual los intereses en competencia, pueden ser reconciliados y porque emerge de elecciones periódicas directas (legitimidad). Este carácter “multipropósito” lo diferencia de otras instituciones cuasi-democráticas² que “*fragmentarían* a la comunidad al focalizar su accionar en asuntos que se corresponden a áreas particulares de servicios” (Pratchett, 2004:359). A su vez, las autoridades locales electas serían las *más* cercanas a los ciudadanos, de allí que deberían ser quienes tomen las decisiones sobre políticas públicas. Esta mayor capacidad de representar y no fragmentar vendrían dadas entonces por las virtudes de la menor distancia física entre electores y representantes (Lagos Flores, 2009).

A la par de justificar el GL por su cualidad de actor multipropósito en el marco de una democracia representativa, Pratchett (2004) reconoce que también tiene la capacidad para facilitar y mejorar la **democracia participativa**. Esta proposición supone que el GL está *más* cerca de los ciudadanos y se ocupa *más* directamente con las cuestiones que los afectan. En consecuencia, es *más* accesible y es *más* fácil comprometerse con sus instituciones. En este contexto, la noción de *proximidad* resulta apropiada como clave de lectura.

Por otra parte, Erlingsson y Ödalen (2013) sostienen que si se valora la democracia, también se debe valorar un GL fuerte. Para ellos, tanto los valores democráticos como los de autodeterminación resultan claves en la formulación de un autogobierno local. Así, el GL se justificaría por su capacidad de maximizar el valor de la autonomía individual. Y ello porque “la voz de un solo individuo *tiene más peso* en una unidad política más pequeña, que en una más grande por razones puramente matemáticas y de ese modo su autodeterminación individual se incrementa en una unidad política más pequeña”. Y además porque el GL “*contribuye*, mediante objetivos mutuos determinados por procesos democráticos, a *mayores* oportunidades para la influencia *directa* de los residentes (Erlingsson & Ödalen, 2013:15). En este contexto “objetivos mutuos” refiere a preferencias que son comunes a *un colectivo* y que

² El autor refiere a experiencias implementadas en Inglaterra: Propuestas de gobiernos regionales electos; juntas electas para Foundation Hospitals y las elecciones a escala comunitaria de las juntas de gestión de “New Deal for Communities”.

se han producido a través de procesos **deliberativos**, que son característicos del debate democrático. Así, el peso de la voz de un individuo se mide en el marco de una concepción de la democracia local que implica una dimensión **deliberativa**.

Más allá de las referencias a participar en relación al “propio gobierno” o a las “políticas públicas”, Sharpe (1970:153) sostiene que la gran mayoría de las actividades de la mayoría de los sistemas de GL están estrechamente asociadas con la prestación de *servicios comunes* para las personas que viven en estrecha proximidad entre sí, que no podrían proporcionar estos servicios por sí mismos de forma individual. A diferencia del gobierno central, es más probable que el GL “conozca las características inimitables de cada localidad y ajuste la administración del servicio en consecuencia” (Sharpe, 1970:166). Ese grado de conocimiento y el consecuente ajuste estarían posibilitados por la receptividad (responsiveness) de los representantes locales, que es complementada y desafiada por las amplias oportunidades para la participación que las instituciones democráticas locales ofrecen a los ciudadanos (Pratchett, 2004:361). Una dinámica de estas características supone a la vez, una autonomía local en relación con cuestiones políticas particulares (*freedom to*) y respecto del gobierno central (*freedom from*) (Clark, 1984).

También en términos de “dimensión intrínseca” del GL se entiende la autonomía local que implica características endógenas del territorio. Ellas tendrían posibilidades de ser “reflejadas” o expresadas mediante la dinámica política local. De este modo es posible resaltar la centralidad de la “**identidad**”/”**localidad**” en las conceptualizaciones sobre el GL. Centralidad que deriva de concebirlo como un fenómeno de diferenciación e individualización, de separación (respecto del gobierno central), que representa y fortalece grupos sociales independientes que disfrutan de una relativa independencia (Sharpe, 1970:169). Y a su vez, la proximidad intra-grupos constituye un espacio desde el cual ofrecer respuestas *más* adecuadas a esa diversidad, aprovechando los recursos endógenos del territorio (Blanco & Gomà, 2003).

Tanto la proximidad como la diferenciación nos remiten a la cuestión de la autonomía local como un reflejo de la identidad local. Más precisamente la autonomía local es la capacidad de definir y expresar esa identidad local a través de la actividad política (Pratchett, 2004). Por lo tanto, en este enfoque la autonomía local se trata de la facultad discrecional de practicar la política mediante “formas preferidas” y de la libertad de expresar y desarrollar la identidad local a través de procesos políticos. Esta dimensión de la autonomía local también está

intrínsecamente vinculada a las instituciones de la democracia representativa. En la medida que proporcionan el *fórum* en el que la política puede ser practicada y la identidad local expresada (Pratchett, 2004:367) y porque no sólo se restringen a los procesos electorales. Es decir no implican exclusivamente una participación política indirecta.

La segunda perspectiva desde la cual abordamos el rol de la participación refiere a la **relación “pedagógica”** que suponen algunos autores entre GL (sus representantes, sus autoridades) y los ciudadanos.

En tal sentido, se puede afirmar en primer lugar que una de las justificaciones del GL vendría dada por su capacidad para *generar* en los ciudadanos *actitudes* que reconocen intereses que están más allá del mero auto-interés y de los intereses familiares (Sharpe, 1970). Esta justificación implica también una comparación entre el GL y el nacional/central. El primero es concebido como “un campo de *entrenamiento*” para la democracia debido a que brinda una experiencia política relevante para las prácticas del segundo (Smith, 1969 citado por Sharpe, 1970) y a que desarrollaría las *virtudes cívicas*, aunque no necesariamente intereses más generales como los nacionales. Y desde la perspectiva de Mill (1966), el valor del GL reside en que logra favorecer la *educación* de futuros activistas en el respeto al sistema político *instituido*.

Asumir esta concepción del GL como un “campo de entrenamiento” para la democracia, no implica necesariamente que se trate de un proceso que incluya a todos los habitantes de una localidad. Para algunos autores, el GL en su rol pedagógico sólo “tocaría a una pequeña fracción de la población” (Sharpe, 1970:161). Esa limitación derivaría de la baja proporción de ciudadanos que efectivamente se involucra en instituciones locales que permiten el ejercicio directo de toma de decisiones. Entonces, cuando esto sucede empíricamente, se configura un escenario particular para este “campo de entrenamiento”. En él actuarían tres tipos diferenciados de ciudadanos: (1) los integrantes del GL en calidad de “autoridades”, (2) los ciudadanos efectivamente cercanos a esas autoridades que constituirían una “minoría” más “entrenada” y que potencialmente llevaría el mensaje democratizante a (3) un “amplio público” o a la “ciudadanía en general” que para Sharpe (1970:162) constituyen “alumnos muy atentos”. Esta limitación es remarcada por Sharpe en la década de 1970 cuando reconoce que el valor de la “participación” -en tanto justificación del GL- será “un valor de importancia creciente” (Sharpe, 1970:165). Y hacía depender esa importancia de los niveles de educación formal de los ciudadanos. Ésta tendría –para este autor– la “más importante influencia en

determinar el grado de *interés* y la *inclinación* a participar de un individuo en las instituciones locales” (Sharpe, 1970:165). Más aún, asume que si la educación formal se expandiera, consecuentemente la demanda de participación en los cuerpos *representativos* a nivel local también tendería a crecer. De acuerdo a esta postura, la relación pedagógica -que desarrolla las virtudes cívicas necesarias para el desempeño en una democracia representativa- requiere que previamente se garantice a todos los niveles óptimos de educación formal.

Como puede reconocerse la apuesta por la relación pedagógica entre GL y ciudadanía en cierta medida supone una dimensión temporal, una cronología entre nivel local y nivel nacional/central. Algo similar puede inferirse cuando se señala que la democracia local “construye y refuerza las nociones de ciudadanía participativa, debido a que es el lugar primario (primary venue) en el que la *mayoría* de las personas practican la política” (Pratchett, 2004:361). Y también se refuerza esta idea al plantear que dentro de un GL elegido, los *representantes* desarrollan y practican habilidades democráticas.

Lo dicho hasta aquí sirve de guía para la siguiente sección donde se presenta evidencia empírica producida desde dos fuentes. Por un lado, desde estudios que implementamos en la ciudad de Córdoba (Argentina) en relación con la participación ciudadana. Y por el otro, desde fuentes secundarias (prensa y sitios web gubernamentales). A partir de dicha evidencia podremos luego discutir la literatura abordada y, a la vez, aproximarnos a una valoración de las instituciones del GL de la ciudad de Córdoba.

GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN.

La relación entre el GL y la participación de los ciudadanos puede analizarse en el marco de instituciones propias de una concepción representativa de la democracia o bien en relación con una concepción participativa y directa de ella. A partir de evidencia correspondiente a la ciudad de Córdoba indagamos sobre esta relación en ambos dominios. Así, podemos discutir la fortaleza del GL para desarrollar prácticas participativas democráticas y para cumplir su rol pedagógico. En esa dirección se orientan las siguientes secciones.

GL, participación y democracia representativa: elegir y ser parte de los elegibles.

En primer término, consideraremos el porcentaje de participación de los cordobeses en elecciones correspondientes a diferentes niveles de gobierno a fin de evidenciar que a nivel del GL el acto de elegir representantes no es practicado por más electores en comparación con los otros dos niveles (provincial y nacional).

Los datos resumidos en la Tabla 1 evidencian que a nivel del GL no se observa un mayor porcentaje de participación electoral sino más bien lo contrario. Las elecciones municipales de 2011 registran el porcentaje más bajo de toda la serie (62%) y tuvieron lugar un mes después de las provinciales y dos meses antes de las nacionales respecto de las cuales esta población local expresó un mayor nivel de participación (76%). Un patrón similar se registró para el año 2015.

Esta aproximación al comportamiento electoral de los ciudadanos de Córdoba nos permite sostener que en las elecciones del GL no *necesariamente* participan *más* ciudadanos en comparación con el nivel provincial o central.

Tabla 1. Porcentaje de participación electoral según nivel de gobierno

año	Día /Mes	Cargos elegidos	Nivel de gobierno	% de votantes efectivos
2007	2/9	Intendente, Vice Intendente, Concejales y Tribunal de Cuentas	Municipal	70.45
		Gobernador, Vice Gobernador, Tribunal de Cuentas y Legisladores	Provincial	70.43
	28/10	Presidente, Vicepresidente y nueve Diputados Nacionales	Nacional	71%
2009	28/6	Diputados y Senadores Nacionales	Nacional	71%
2011	7/8	Gobernador, Vice Gobernador, Legisladores departamentales, Legisladores por distrito único y Tribunal de Cuentas.	Provincial	76%
	18/9	Intendente, Concejales y Tribunal de Cuentas	Municipal	62%
	23/11	Presidente, Vicepresidente y Diputados Nacionales	Nacional	76%
2013	27/10	Senadores Nacionales y Diputados Nacionales	Nacional	78%
2015	5/7	Gobernador, Vice Gobernador, Legisladores departamentales, Legisladores por distrito único y Tribunal de Cuentas	Provincial	75%
	9/8	Presidente, Vicepresidente, Parlamentarios del Mercosur Nacional, Parlamentarios del	Nacional	71%

	Mercosur Regional, Diputados Nacionales y Senadores Nacionales (PASO)		
13/9	Intendente, Vice Intendente, Concejales y Tribunal de Cuentas	Municipal	72%
25/10	Presidente, Vicepresidente, Parlamentarios del Mercosur Nacional, Parlamentarios del Mercosur Regional, Diputados Nacionales y Senadores Nacionales	Nacional	79%
22/11	Presidente y Vicepresidente (Balotaje)	Nacional	80%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral y Fuero Electoral de la provincia de Córdoba.

Por otra parte, podemos discutir la idea de Pratchett (2004:361) que considera al GL como “el lugar primario (*primary venue*) en el que la *mayoría* de las personas practican la política”.

En Argentina según la Ley de Ciudadanía Argentina (Ley 26.774) el voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 y hasta 69 años (art. 18: Registro de infractores al deber de votar). Este carácter obligatorio en principio incidiría en el comportamiento electoral de un ciudadano. Es decir, de acuerdo a cuándo cumpla los 18 años será el nivel de gobierno al que le corresponda votar por primera vez. Es decir, un ciudadano no *necesariamente* participará por *primera vez* en elecciones del GL. Los datos de la Tabla 1 nos permiten ejemplificar que un ciudadano que estuvo en condiciones de votar (mayoría de edad) por primera vez en las elecciones de octubre de 2007 (nivel nacional), “practicará” dos veces más su posibilidad de elegir representantes para otros niveles de gobierno (provincial y nacional) hasta hacerlo con el nivel local (septiembre de 2011).

Ahora bien, en la ciudad de Córdoba los jóvenes de 16 y 17 años pueden elegir Intendente y Vice Intendente de acuerdo al Art. 124, inc. 2 de la Carta Orgánica Municipal que establece, desde 1995, que “los argentinos mayores de dieciséis años con domicilio real en el municipio y que *voluntariamente* se hayan empadronado” también integran el padrón de electores de la Ciudad. Esta normativa entonces constituiría una ventaja del GL respecto de los otros niveles de gobierno, ya que posibilitaría que *más* ciudadanos participen debido a que extiende a los más jóvenes la oportunidad de elegir representantes locales.

De todos modos, las prácticas efectivas de estos jóvenes ciudadanos son las que evidencian si esas mayores oportunidades son -o no- aprovechadas. Copparoni (2011) reporta que desde

que estos jóvenes tuvieron la primera oportunidad de elegir sus representantes locales (1999), la cantidad de empadronados fue decayendo. En 1999 se empadronaron unos 1.200 jóvenes (no todos asistieron finalmente a votar); en 2003 lo hicieron 289; en 2007 se inscribieron 39 y en 2011 lo hicieron 310 jóvenes (de los cuales votaron 150). Y en las últimas elecciones locales de 2015 se inscribieron 140 jóvenes, sin embargo no todos fueron a votar (Día a Día, 13/09/2015).

Para las elecciones de 2011 eran 63.000 los jóvenes de 16 y 17 años que podían empadronarse y lo hizo un 0.5% (Copparoni, 2011); y en las de 2015 eran aproximadamente 50.000 los que estaban en condiciones y lo hizo un 0.3%.

Entonces de acuerdo a las prácticas de los más jóvenes, las oportunidades abiertas por la normativa no son efectivamente aprovechadas por la mayoría de ellos, afectando la capacidad del GL para ampliar la participación electoral.

Esta capacidad del GL se ve relativizada a su vez por otra razón. Desde el 1 de noviembre de 2012 está en vigencia la Ley de Ciudadanía Argentina que otorga a los argentinos que hubiesen cumplido la edad de 16 años, todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República (Art. 7°). A partir de entonces las oportunidades de participación local son *tan amplias* como las correspondientes al nivel nacional. Según datos correspondientes a la provincia de Córdoba, en las PASO de 2013 (primera oportunidad de participación a nivel nacional) votó el 49% de los jóvenes habilitados y en las elecciones generales lo hizo el 52% (Ámbito Financiero, 23/06/2015).

Por otra parte, para testear si a nivel del GL los ciudadanos tienen *más* oportunidades –en comparación con los otros niveles– para ser parte de los **elegibles** como representantes consideramos otros datos. Tomamos los producidos a partir de una investigación orientada a desarrollar modelos explicativos de la participación política en Córdoba realizada durante 2010, basada en una muestra representativa de la población y que recabó información sobre un amplio repertorio participativo incluyendo un repertorio de 33 acciones³. Según esta investigación un 19% de los encuestados reportó haber participado mediante un repertorio partidario-electoral (Sorribas, 2014). La mayoría de esos sujetos (55%) recurrió a una única modalidad o formato de participación, destacándose la afiliación a un partido político y la

³ Proyecto: “Participación Política: desarrollo de un modelo explicativo desde el enfoque de la cognición social” financiado por el CONICET (Res. D. N° 3099/2008) mediante el cual se buscó identificar el repertorio participativo que caracteriza a la población tanto en términos de amplitud como del nivel de involucramiento con las diferentes acciones atribuido por los propios participantes, y en base a estas características establecer las dimensiones en las que se diferenciaba dicho repertorio.

asistencia a mítines partidarios (21%). Solo 1 encuestado informó que se postuló a un cargo público en internas partidarias. Esto indicaría que el vínculo con un partido político no implica un rol protagónico del ciudadano en términos de posicionarse como elegible para disputar la representación política de sus pares. En tal sentido también se orientan los resultados del análisis sobre la percepción de eficacia política. El 74% de los encuestados está en desacuerdo con la idea de que “Sería interesante postularse para un puesto político” y un 70% afirma que “No disfrutaría siendo del grupo donde se eligen los candidatos para puestos políticos”.

Estos resultados no permiten conocer si la relación con los partidos políticos varía en función del carácter local, provincial o nacional de los procesos electorales. De todos modos es indicativa de cómo los ciudadanos se posicionan respecto de la posibilidad de ser parte de los elegibles.

En este punto, también es importante señalar que a pesar del carácter obligatorio del voto para los ciudadanos que tengan entre 18 y 69 años, muchos eligen no votar. Según los resultados de Sorribas (2014) la principal modalidad de involucramiento político de los cordobeses consistió en votar en las elecciones del 28 de junio de 2009 para Diputados y Senadores Nacionales (73%) y un 16% de los encuestados lo hizo como actividad exclusiva de los últimos años. Según este estudio entonces, un 27% de esos ciudadanos participó mediante otras modalidades, es decir modalidades no electorales y un 84% votó y protagonizó alguna otra acción política. Entre quienes optaron por no elegir a sus representantes nacionales en 2009 se observó, de todos modos, un interés por temas de la agenda nacional. Así es que se involucraron en acciones tendientes a influir directamente en las decisiones del Poder Legislativo Nacional en torno a la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Medios Audiovisuales. A su vez, también se movilizaron por la Ley de Bosques de la provincia de Córdoba e hicieron uso del mecanismo de Consulta Popular en las elecciones de 2007. Y algunos expresaron un repertorio participativo vinculado a los partidos políticos (asistir a mítines o reuniones de equipos técnicos partidarios, estar afiliado a un partido y distribuir propaganda política).

Hallazgos como estos nos señalan la importancia de considerar modalidades no electorales de participación política para analizar la relación entre los ciudadanos de una localidad y su GL. De esa forma se podrá valorar desde otra perspectiva si este nivel de gobierno ofrece *mayores*

oportunidades participativas a *más* personas en comparación con otros niveles. En esa dirección orientamos la presentación de datos de la siguiente sección.

GL, participación y democracia participativa.

La evidencia empírica de los siguientes párrafos nos permitirá conocer la relación de la ciudadanía en general con diversas instituciones participativas, considerando los resultados relativos a las variables: Eficacia Política Participativa, Conocimiento Político y Confianza Política.

La confianza y la percepción de eficacia asociadas a instituciones participativas resultan vitales para un compromiso sostenido con ellas. En tal sentido Garay Reyna (2012) sostiene que al inicio de su implementación la participación de la ciudadanía suele incrementarse, pero cuando esa participación no se traduce en resultados sostenibles en el tiempo, decae. Esto sugiere que la posibilidad de una re-edición de la institución participativa –como sostienen Echavarría y Romanutti (2012)– depende de la confianza derivada del cumplimiento de la “promesa” por parte del gobierno.

De acuerdo a los resultados reportados por Sorribas y Garay Reyna (2014) podemos reconocer que los ciudadanos de Córdoba: **a)** Comparten percepciones sobre la eficacia política atribuida a instituciones participativas contempladas tanto por el GL como por el provincial (Audiencias Públicas y Consulta Popular). Un 72% de los encuestados percibe que las Audiencias Públicas pueden ser *eficaces* a condición de la presencia de los medios masivos de comunicación. A su vez, un 57% acuerda en que las Audiencias Públicas solucionan los conflictos por los servicios públicos entre los prestadores, los usuarios y el municipio. Y un 55% acuerda en que la Consulta Popular sirve para controlar y limitar la relación del Estado con las empresas privadas. **b)** Desconfían de instituciones de ambos niveles de gobierno. La tendencia general de los encuestados es hacia la *desconfianza* en las instituciones diseñadas para darles mayor protagonismo en la toma de decisiones y/o control de las gestiones gubernamentales. En tal sentido las dos instituciones menos confiables fueron las Oficinas Anticorrupción municipal y provincial (43% y 41% respectivamente). **c)** Confían en instituciones de ambos niveles de gobierno. Las dos instituciones más “confiables” fueron las Juntas de Participación Vecinal locales (JPV) y el Defensor del Pueblo de la provincia (21% cada una). **d)** No cuentan con información relevante para la participación política a nivel del GL. Un 53% no sabe cómo se pide una Audiencia Pública en Córdoba, es decir carece de información movilizante táctica (Dylko, 2010). Y la mayoría no sabe si en la ciudad

de Córdoba un grupo de ciudadanos puede promover una Revocatoria de mandato (un 53% respondió incorrectamente y un 15% respondió que no sabe). **e)** Cuentan con información que les permite valorar *negativamente* a una institución del GL. Un 53% considera que los propios mecanismos organizativos de la Iniciativa Popular (GL) impiden su eficacia. **f)** Cuentan con conocimiento que les permite valorar *positivamente* una institución del GL. El 59% *no* comparte la idea que las JPV sólo sirven para apoyar las decisiones del Poder Ejecutivo Municipal y el 69% conoce la localización de las JPV (información movilizante de localización según Dylko, 2010).

De acuerdo a estos resultados observamos que el GL no muestra un patrón claramente diferenciado respecto de otros niveles de gobierno.

Si consideramos la sensación de eficacia para enfrentar conflictos por los servicios públicos con el sector privado, notamos que ambos niveles de gobierno (local y provincial) cuentan con el mismo tipo de instituciones a las que se las percibe igualmente eficaces. De acuerdo a la confianza política observamos que las instituciones del GL no son *más* confiables que las del provincial. Por último y en relación con el conocimiento político, los resultados alertan sobre la accesibilidad y la facilidad (en términos de Pratchett, 2004) de las instituciones locales. La mayoría de los ciudadanos no tiene información movilizante táctica (Dylko, 2010) sobre las Audiencias Públicas municipales y la Revocatoria de mandato. Y a su vez, por la información que tienen sobre la Iniciativa Popular, la evalúan como ineficaz.

Los próximos y los distanciados respecto de las instituciones locales en Córdoba.

La evidencia empírica de esta sección refiere específicamente a dos instituciones del GL -JPV y Presupuesto Participativo (PP)- y corresponde a los perfiles que presentan los ciudadanos que han participado y/o participan en ellas de acuerdo a los resultados de un estudio por encuesta realizado durante el año 2014⁴ y en el área de cobertura de tres Centros de Participación Comunitaria (CPC) seleccionados de acuerdo al nivel de participación en las JPV reportado entre 2008 y 2012: Villa Libertador, Empalme y Pueyrredón.

El análisis comparativo entre participantes y no participantes en relación a estas dos instituciones permitió establecer que los ciudadanos que efectivamente participan en las ellas tienen mayor edad, mayor cantidad de personas a cargo (contrario a lo que se supondría) y

⁴ Proyecto: “La democratización de la democracia: aportes a la explicación de las desigualdades participativas y la distancia/cercanía de los ciudadanos de Córdoba y Villa María (Argentina) respecto de sus instituciones locales” (Proyecto “A”) financiado por la Secyt de la UNC.

mayor tiempo de residencia en el barrio. Por otra parte, no registran diferencia alguna en base al nivel de educación formal (Sorribas, 2017).

Considerando variables de naturaleza psicosocial se observó que los participantes efectivos tienden a *confiar* más en instituciones y autoridades políticas; reportan valores más altos en relación a las “*normas de ciudadanía*” (Dalton, 2008); se perciben como más *eficaces* políticamente; cuentan con mayor *información* política; tienden a *explicar* la participación política por factores internos o disposicionales y expresan mucho mayor *interés* político. A su vez, en términos ideológicos se orientan más hacia la *igualdad* social y menos hacia la dominancia social de un grupo sobre otro y se guían más por valores *colectivistas* y menos por valores *individualistas* en el ámbito de lo político (Sorribas, 2017).

Estas características psicosociales y sociodemográficas permiten establecer un primer perfil de los participantes efectivos. Es decir, a pesar de habitar los mismos territorios sub-municipales (CPC) que los no participantes, se diferencian de ellos. Por ejemplo, los estratos más jóvenes se mantienen más *distantes* de estas instituciones. En ambos grupos la media de edad supera los 35 años, sin embargo la de los participantes efectivos es más alta ($M=53.2$, $DS=14.36$) en comparación con la de los no participantes ($M=39.32$, $DS=15.94$). Los participantes efectivos, a su vez, consideran en mayor medida que es *deber* de un ciudadano ser activo y estar informado en política (votar, formarse una opinión propia, realizar un trabajo voluntario, ser parte de un jurado popular y participar de instituciones); se perciben como sujetos *eficaces* (dentro de una concepción de lo político restringida al sistema representativo y partidario)⁵; tienen más *confianza* política general y sustentan valores más *colectivistas* en términos políticos. Esta orientación hacia el *colectivismo político* podría indicar que estos ciudadanos expresan *actitudes* que reconocen intereses que están más allá del mero auto-interés y de los intereses familiares (Sharpe, 1970).

Estos participantes también se caracterizan por una mayor tendencia a no legitimar la desigualdad grupal y a buscar la *igualdad* grupal. Este dato resulta alentador ya que la teoría de la Dominancia Social propone que los grupos e instituciones promueven cogniciones que refuerzan o bien atenúan la desigualdad grupal (Van Laar & Sidanius, 2001). En cambio, en

⁵ Los ítems de la escala refieren a esta concepción: “Tener elecciones periódicas hace que el Gobierno preste atención a lo que la gente piensa”; “Me considero competente para participar en política”; “Siento que podría realizar un trabajo en un puesto político tan bien como cualquier otra persona”; “Pienso que estoy mejor informado sobre política y asuntos del Gobierno que otras personas”; “El Gobierno cuando tiene que decidir qué debe hacer, presta atención a lo que la gente piensa”; y “Pienso que entiendo muy bien las cuestiones políticas más importantes por las que atraviesa el país”.

este caso las pertenencias grupales e institucionales de los participantes no se asocian con esa tendencia. En base a ello cabe preguntarse si estas instituciones del GL son percibidas como oportunidades para realizar esas tendencias ideológicas igualitaristas; es decir si en ellas se tiende a tomar decisiones que no produzcan o reproduzcan desigualdades sociales.

La diferencia en el nivel de Conocimiento Político a favor de los participantes efectivos constituye otra señal de alerta. Los ciudadanos más cercanos cuentan con mayor información movilizante de tipo identificatoria (Dylko, 2010), relativa a nombres de personas y entidades que los ciudadanos deben conocer para efectivamente tomar parte en la política. Y también tienen mayor información movilizante de localización (relativa al tiempo y lugar de algunas actividades en las que los ciudadanos pueden participar) y táctica (sobre modelos comportamentales y sugerencias en cuanto a cómo los ciudadanos pueden participar) (Dylko, 2010). Es de esperar que dicha información no sea adquirida al participar efectivamente en las JPV y el PP. Es decir, se trata de información que debiera estar suficientemente difundida entre *todos* los ciudadanos, participantes y no participantes. Por ende, esta distribución desigual constituye un indicador de debilidad o déficit del GL en su capacidad democratizante. En relación a esto, resta por conocer si además los participantes efectivos transmiten esta información –o el mensaje democratizante en términos de Sharpe (1970) – al resto de la ciudadanía más distanciada.

Por otra parte, al analizar el involucramiento en estas instituciones locales en relación al repertorio participativo general, se observa que quienes han participado en ellas a su vez participan más políticamente (amplitud) y con mayor sentido de eficacia y compromiso afectivo con las acciones que protagonizan (intensidad) (Sorribas, 2017).

En relación al repertorio participativo general resulta relevante destacar una diferencia entre los resultados del estudio de 2014 (Sorribas, 2017) y los correspondientes a 2010 (Sorribas, 2011; Sorribas & Garay Reyna, 2014). En la población general el repertorio partidario electoral (ver Sorribas, 2014) fue el menos empleado (19%). Mientras que entre los participantes efectivos de las JPV y el PP, sus acciones se distribuyen entre un 65% (“contacto con un partido político”) y un 36% (“conseguir avales para un partido”). Al respecto Echavarría y Romanutti (2012) señalan que las convocatorias a las diferentes instancias de estas instituciones se realizan por afinidad político-partidaria, afectando así la publicidad dada por parte del GL, la amplitud de la convocatoria y, consecuentemente, el pluralismo de estos espacios.

Discusiones

Es innegable que para que la democracia sea efectiva, debe haber múltiples canales de compromiso y múltiples oportunidades para la participación democrática. De acuerdo a los datos reportados aquí para el caso de la ciudad de Córdoba, esa multiplicidad no está más garantizada en el GL que en otros niveles.

En relación a la extensión, vimos que la participación electoral no es protagonizada por más ciudadanos al nivel local en comparación con otros niveles. Más aún, el nivel central/nacional suele ser más convocante. En igual sentido se orientan los datos correspondientes al voto joven (16 y 17 años).

Por otra parte, los resultados presentados sugieren que las instituciones participativas del GL se acercan o “tocan” a una fracción de la población, que se constituye así en una categoría minoritaria diferenciada. Entonces el GL no llegaría a constituirse en “el lugar primario (primary venue) en el que *la mayoría* de las *personas* practican la política” (Pratchett, 2004:361). Más preocupante resulta saber que entre los *distanciados* respecto de estas instituciones se encuentran los más jóvenes (16 a 30 años). Ello indica que “el campo de entrenamiento” para la democracia no está operativo y que las virtudes cívicas de esos jóvenes se deben estar desarrollando en otros ámbitos, por fuera de la institucionalidad del GL. El mantenimiento en el tiempo de esta particular y restringida relación de proximidad, podría distanciar más y progresivamente a aquellos ciudadanos “no atentos” a estos mecanismos institucionales de participación. Si eso se comprobara, este valor intrínseco del GL, se vería en peligro y también se vería debilitada la capacidad para ejercer su rol pedagógico.

La evidencia reportada también indican que las decisiones habilitadas por estas instituciones locales están siendo tomadas por una fracción minoritaria de la ciudadanía que tiene un perfil distintivo y que también registra un amplio repertorio participativo por fuera de ellas (Sorribas, 2011 y 2017). La baja proporción de ciudadanos que efectivamente se involucra en las instituciones locales que permiten el ejercicio directo de toma de decisiones está indicando lo mismo que observó Sharpe (1970:161): el GL “tocaría a una pequeña fracción de la población”. Por ello, resulta cuestionable que las oportunidades de participación –en tanto valor del GL- estén garantizadas para todos o para la mayoría en este contexto de decisiones.

Siguiendo a Beetham (1998:22) la capacidad de agencia democrática residiría en aquellos que “no carecen de la educación necesaria o de cualquier medio seguro de vida para jugar un

papel social efectivo”. Los datos actuales para la ciudad de Córdoba por un lado, resultan consistentes con la idea de que, a nivel local, esta capacidad de agencia democrática no está distribuida igualitariamente entre todos los ciudadanos mayores de 16 años. Algunos son “más capaces” o más ciudadanos que otros. Sin embargo y por otra parte, esa capacidad de agencia pareciera no depender de las condiciones pensadas por Beetham (1998) y Sharpe (1970). Como se evidenció la educación formal no establece diferencia alguna entre participantes y no participantes. Los datos parecen sugerir que quienes se mantienen *distantes* de estos canales participativos no son exclusivamente los marginados o excluidos que no cuentan con educación. Es decir, los sujetos distantes o “no atentos” –en los términos de Sharpe (1970) – no son equivalentes a “los excluidos socialmente” (Beetham, 1998:22). En otras palabras, ciudadanos de diferentes niveles educativos se mantienen *distantes* de estas instituciones.

En relación al supuesto de la mayor *proximidad* que caracterizaría al GL en comparación con el gobierno nacional/central, los datos revisados lo ponen relativizan. En primer término, porque el perfil identificado de los participantes efectivos difícilmente exprese toda la complejidad de “las características inimitables” de la localidad (Sharpe, 1970:166) y consecuentemente los representantes ven debilitada su capacidad para el adecuado ajuste de la administración en la provisión de servicios públicos. En todo caso la receptividad de los representantes locales se verá limitada a esa fracción particular de la ciudadanía. En segundo término, si el GL a través de estas instituciones no logra conocer esas características inimitables significa que obstaculiza las posibilidades de “expresar y desarrollar la identidad local a través de procesos políticos” (Pratchett, 2004) como los diseñados en estas instituciones. Y con ello, no se ocuparía *más directamente* de *todas* las cuestiones que afectan a *todos* sus ciudadanos. En consecuencia, se torna más accesible para una parte de la ciudadanía. Deriva así en un GL más próximo a algunos de sus ciudadanos que a otros, a pesar del anclaje territorial de sus instituciones. Al menos esto resulta válido en relación con aquellas instituciones particularmente diseñadas para lograr un *acercamiento* del poder del Estado a la sociedad-local, a la comunidad en el marco de una democracia más participativa. De acuerdo a Peruzzotti (2012) estas modalidades institucionalizadas de participación constituyen una forma de *espesar* el campo de la mediación de los mecanismos, más allá de las legislaturas y los partidos, y podrían promover el acceso de sectores específicos previamente *marginados* al sistema político. Contrariamente los resultados descriptos para la

ciudad de Córdoba, sugieren que los diseños desarrollados e implementados no están ampliando las oportunidades participativas de un sector más amplio de la población, sino las de una minoría que ya estaba activa. Tampoco está logrando movilizar a vecinos previamente desvinculados o distanciados, sino que estaría manteniendo o fortaleciendo la proximidad con una minoría que ya contaba con la capacidad de agencia democrática y que además se encuentra próxima a los partidos políticos. Por ello, no lograrían nivelar el “campo de juego” (Peruzzotti, 2012:639) para garantizar la inclusión de sectores sociales anteriormente excluidos o no organizados y no colocarían nuevas voces en la arena política.

Referencias bibliográficas

- Beetham, D. (1998). Democracy: Key Principles, Institutions and Problems. En AAVV, *Democracy: Its Principles and Achievement*, (pp. 21-30). Geneva: The Inter-Parliamentary Union.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Reforma y Democracia*, 26, 1-15.
- Cáceres, P. (2016 en prensa) Gobierno, Autonomía y Democracia Local. Apuntes para una teoría normativa En Cáceres, P. y Echavarría, C. (coordinadoras): *Democracia Local: principios, instituciones y prácticas*. Córdoba; EDUCC.
- Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195–208.
- Copparoni, M. (2011). Voto joven con pocas pilas, Juventud Partidaria. URL: <http://juventudpartidaria.com.ar/site/voto-joven-con-pocas-pilas/>
- Dalton, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, 56, 76–98.
- Dylko, I. B. (2010). An examination of methodological and theoretical problems arising from the use of political participation indexes in political communication research. *International Journal of Public Opinion Research*, 22(4), 523-534.
- Echavarría, C. y Romanutti, V. (2012). La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba. Trabajo presentado en el XI Seminario Red Muni “Repensando la agenda local”, 19 y 20 de Octubre de 2012. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Erlingsson, G. Ó y Ödalen, J. (2013). A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy. Paper prepared for the

American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, August 29-September 1, Chicago, Illinois.

Gabriel, O.W. (1998). Political efficacy and trust. En J. van Deth y E. Scarbrough (Eds.), *The Impact of Values*, (pp. 357-389). New York: Oxford University Press.

Garay Reyna, Z. (2012). Informe SeCyT del Subsidio “Democracia Participativa y resignificaciones de la ciudadanía. Las experiencias de las juntas de participación vecinal y los consejos de infancia en la ciudad de Córdoba (2010-1012)” (Categoría “B”).

Ibarreche, Xavier (2015, Junio 23). Radiografía del voto joven en la Argentina. *Ámbito Financiero*. Recuperado de <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=796094>

Lagos Flores, R. (2009). Gobierno local: una lectura de municipios y comunidades desde la teoría democrática. *Revista Encrucijada Americana*, 3(1), 125-138.

Mill, J. (1966). Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. México D.F.: Herrero Hermanos Sucesores S.A.

Pairola, Lucia (2015, Septiembre 13). Elecciones en Córdoba: los jóvenes se quedaron durmiendo. *Día a Día*. Recuperado de <http://www.diaadia.com.ar/cordoba/elecciones-en-cordoba-los-jovenes-se-quedaron-durmiendo>

Peruzzotti, E. (2012). Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America. *Polity*, 44(4), 625-642.

Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’. *Political Studies*, 52, 358–375.

Sharpe, L.J. (1970). Theories and values of Local Government. *Political Studies*, XVIII (2), 153-174.

Sorribas, P. M. (2017 en prensa). Perfiles de participantes y no participantes en las instituciones de democracia participativa locales. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 6.

Sorribas, P.M. (2011). La participación socio-política: aproximación al análisis de sus formas expresivas, objetivo, compromiso y utilidad en Córdoba (Argentina). *Espacios Públicos*, 14(31), 97-118.

Sorribas, P.M. (2014) La participación política. Dimensionalidad, amplitud, nivel de involucramiento y factores predictivos. Aportes desde la Psicología Política al desarrollo de la democracia participativa. En: S.R. Ilari, P.M. Sorribas y Y. Guthmann, *III Premio a la innovación y mejoramiento de las políticas públicas: Categoría doctorado*. (pp. 45-97).

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.

Sorribas, P.M. y Garay Reyna, Z. (2014). La participación, entre la democracia participativa y la democracia directa. Aportes desde un enfoque psicosocial. *Polis* 2014, 10(2), 39-69.

Teorell, J. (2003). Linking social capital to political participation: Voluntary associations and networks of recruitment in Sweden. *ScandinavianPoliticalStudies*, 26(1), 49-66.

Van Laar, C. y Sidanius, J. (2001). Social status and the academic achievement gap: A social dominance perspective. *Social Psychology of Education*, 4(3-4), 235–258.