

# La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos.

Annunziata, Rocio.

Cita: Annunziata, Rocio (2009). La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos. *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <http://www.aacademica.org/000-089/264>

# **La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos**

**5° Jornadas de Jóvenes Investigadores  
Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Universidad de Buenos Aires  
4, 5 y 6 de noviembre de 2009**

**Nombre y Apellido: Rocío Annunziata**

**Afiliación institucional: Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA- EHESS**

**Correo electrónico: rocio.annunziata@gmail.com**

**Eje problemático propuesto: 10. Ciudadanía. Democracia. Representación**

## **La participación ciudadana: nuevas formas y conceptos**

**Rocío Annunziata\***

La noción de participación aparece hoy en día en gran parte de los trabajos de ciencia política, del mismo modo que en numerosos discursos políticos. Esta noción engloba una serie de prácticas sociales muy heterogéneas, y a ella puede asociarse una larga tradición, cubriendo latitudes y períodos variados y nombrando cada vez una realidad social y política diferente. Es cierto, sin embargo, que hay actualmente una tendencia a olvidar la verdadera amplitud de la noción de participación, y que se la emplea para designar específicamente todo lo que cubriría la categoría de “dispositivos participativos” o “mecanismos de participación ciudadana”, que en tanto que tales –con sus rasgos particulares que describiremos a continuación-, no existen más que desde hace dos décadas y se encuentran circunscriptos a espacios institucionales determinados. El conjunto de los dispositivos participativos es denominado en la literatura “democracia participativa”, y esta connotación positiva explica en parte el que la mirada se centre en dichos dispositivos. Pero también es cierto que al interior del abanico de los dispositivos participativos podemos hallar una gran heterogeneidad que la literatura especializada se propone clasificar y comprender. De esta forma, si buscamos tipologías de la participación, encontraremos muchas de ellas y con muy diversos criterios de construcción. El presente trabajo es un intento de poner en discusión las clasificaciones de las formas de participación ciudadana y los conceptos más apropiados para abordarlas, así como de sugerir una relación entre la participación y la proximidad.

Partamos de las que consideramos las mejores y más elaboradas conceptualizaciones sobre las prácticas participativas. Bacqué, Rey y Sintomer (2005) proponen ellos mismos diversos criterios para diferenciar las experiencias de participación. Un ejemplo es la variable del tipo de participantes que los dispositivos solicitan, es decir, la respuesta a la pregunta siguiente: las instancias de participación, ¿se piensan para sectores de la sociedad (“neo-corporativismo de segunda generación”, según los autores), ciudadanos organizados (fuerzas organizadas de la sociedad civil), ciudadanos movilizados (es el caso de los dispositivos abiertos a todos los habitantes que quieren concurrir de manera voluntaria), una muestra representativa de ciudadanos (seleccionados por sorteo), o el conjunto de ciudadanos (como en el caso del referéndum)? Los autores agregan otras variables como la “intensidad de la participación”, que preferimos denominar el “grado de influencia en la toma de decisiones”. Esta escala

---

\* Doctoranda de la Universidad de Buenos Aires y l'École des Hautes Études en Sciences Sociales-Paris. Miembro del equipo “Las nuevas formas políticas”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

distingue entonces: información, consulta, conciliación, cooperación, delegación de poder y control ciudadano (los autores invocan aquí la referencia a Arstein, 1969 y Burns, 1991). Una tercera variable es la movilización de la sociedad civil. Ellos distinguen tres dinámicas: un movimiento ascendente o *bottom-up* (impulsado por un movimiento social o asociativo), un movimiento descendente o *top-down* (emanando de las instancias político-institucionales), y un doble movimiento *bottom-up* y *top-down* (cuyo ejemplo para los autores es de Porto Alegre en Brasil). Una cuarta variable descansa sobre la temporalidad de los dispositivos, diferenciando las consultas puntuales sobre cuestiones precisas de los dispositivos inscriptos en la duración. Los autores extraen de la combinación de estas variables una tipología bastante completa de dispositivos participativos. Ahora bien, finalmente, según esta conceptualización, lo más frecuente es que los dispositivos soliciten ciudadanos movilizados (o los combinen con algunas asociaciones y muestras), que sean informativos o consultivos (no decisionales), que sean *top-down*, y que se encuentren limitados a la escala micro-local; es tan frecuente que los dispositivos sean regulares como puntuales, pero esto ocurre al interior mismo de cada categoría. Entonces, esta tipología no nos resulta muy explicativa.

Detengámonos en otra conceptualización del fenómeno propuesta por los mismos autores, que los conduce a una modelización más interesante. Ellos construyen cinco tipos ideales, en los que hacen intervenir tres variables: la voluntad política (los objetivos de la participación), los contextos sociopolíticos (presencia o ausencia de un Estado fuerte, márgenes de acción de las autoridades locales, presencia o ausencia de un tejido asociativo, prioridad dada al mercado, etc.), y la dimensión procedimental (reglas claras o no tan claras). El primer tipo es el llamado “gerencial” y consiste en el desarrollo de la gobernanza urbana, con una dinámica *top-down* y una cooperación entre el sector público y el sector privado, apuntando al mejoramiento de la reactividad frente a las demandas de la población. Según los autores, este primer modelo es despolitizado. El segundo tipo es la “modernización participativa”: se trata de una modernización del Estado local y está centrada en la gestión, de modo que los ciudadanos se ven implicados en tanto que consumidores de los servicios públicos. Las reglas son claras y hay una preocupación por la transparencia, el acceso a la información, etc., pero este modelo también es *top-down* y despolitizado. Un tercer modelo es el de la «democracia de proximidad», que busca mejorar la gestión a través del “saber de uso” de los ciudadanos, fomenta el diálogo y la comunicación entre representantes y representados y tiene por objetivo la “solidaridad”. Este modelo es a su vez *top-down* y no decisional, no hay garantía de la autonomía de la sociedad civil y el proceso se limita a la escala micro-local. Las reglas son menos claras que en el modelo anterior, pero no hay en cambio una politización

destacable. En estos tres primeros modelos, en su conjunto, no aparece la búsqueda de objetivos sociales o redistributivos. El cuarto modelo, el del “empoderamiento” está más bien dissociado del Estado y la política institucional. Las ONG son los principales actores, de suerte que se constata una fuerte autonomía de la sociedad civil. La dinámica de este modelo es *bottom-up*, pero esto entra en tensión con el riesgo de una profesionalización de los participantes. Finalmente, los autores reservan el nombre de “democracia participativa” al quinto modelo, que parece ser entonces una suerte de ideal regulador más que un modelo descriptivo como se pretenden los otros (aunque lo reenvíen empíricamente a Porto Alegre). Este modelo tendría todas las “ventajas”: la dimensión política está afirmada fuertemente y el rol de Estado es importante; hay un verdadero poder decisional dado a nuevas instituciones, encarnado un “cuarto poder”. Al mismo tiempo, la autonomía de la sociedad civil es alentada, y por consiguiente, la dinámica es tanto *top-down* como *bottom-up*. Este modelo apunta, además, a producir efectos redistributivos. La “democracia participativa” constituye, según los autores, el único verdadero “cuarto poder” que puede existir a diferentes escalas. Pero por qué este modelo permite superar la escala local o micro-local queda sin explicación. Da cuenta de una utopía de la “democracia participativa” de la que los autores no pueden deshacerse. He aquí el sesgo normativo de la modelización propuesta por ellos: eligen las variables y las categorías de modo de poder criticar algunos aspectos de la realidad política y social englobada bajo la etiqueta de “dispositivos participativos” (es decir que todo lo que llamamos “dispositivo participativo” no es algo necesariamente político y a favor de los sectores populares, sino que hay muchos casos en los que predomina el mercado, o los ciudadanos son solicitados en tanto que consumidores, en tanto que usuarios de los servicios públicos, hay casos en los que el Estado no desempeña un rol responsable frente a la sociedad civil, etc.) y guardan, idealizándolos, algunos otros aspectos u otros casos para llegar a decir que una democracia participativa como “cuarto poder” es posible, y que hay que trabajar entonces en esta dirección. Al mismo tiempo, la propia denominación de “democracia participativa” muestra un sesgo normativo: ¿la democracia deviene participativa en su conjunto por el solo hecho de contar con algunas experiencias de presupuestos participativos en ciertas municipalidades? La democracia supone un horizonte de igualdad que se proyecta en el conjunto de la sociedad; ¿no sería entonces desconocer esta dimensión igualitaria hablar de “democracia participativa” cuando los procesos son tan heterogéneos y diferentemente distribuidos en la totalidad del territorio? ¿Cuándo la democracia se transforma en “democracia participativa”?

Permaneciendo en el marco de los “dispositivos participativos” este modelo es mucho más rico que la primera tipología, porque muestra un movimiento al interior de cada tipo ideal. Ahora bien –completando los ya mencionados- el problema principal en nuestra opinión es que los autores consideran la proximidad como un subgénero de la participación –la “democracia de proximidad” es uno de sus modelos- y la piensan así sobre todo como una cuestión de escala (cercanía geográfica) y no como un lazo que la propia participación puede encarnar. Por un lado, el caso de Porto Alegre, ¿ha podido exportarse a otras escalas? Si admitiéramos la idea de la proximidad basada en la escala, ¿en que sentido el presupuesto participativo de Porto Alegre no sería también “de proximidad”? Por otro lado, el lazo de proximidad entre representantes y representados tal como nosotros preferimos concebirlo (la intolerancia frente a todo tipo de transcendencia) y sobre el que volveremos más adelante, ¿no se encuentra también en otros escenarios, incluidos la mayor parte de los presupuestos participativos?

Loïc Blondiaux (2008) elabora por su parte tres modelos de institucionalización de la participación. El primero es el “modelo del presupuesto participativo”. Su rasgo principal es la transferencia de una parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus directivas en materia presupuestaria. Una vez más, el ejemplo emblemático es el de Porto Alegre entre 1989 y 2004. Este tipo de participación tiene por objetivo una “democratización de la democracia”, pero también un proyecto de redistribución y justicia social. Esta ambición igualitaria y redistributiva es reenviada a los casos latinoamericanos en oposición a los casos europeos -aunque nosotros podríamos constatar en América Latina la misma debilidad de objetivos y efectos redistributivos que en Europa (Annunziata, 2008)-. El segundo modelo es el “modelo del debate público”. Se trata de una consulta puntual y focalizada con un horizonte de proyecto en la que el acento está puesto en la deliberación para mejorar la decisión –que será tomada por fuera del dispositivo-. Este modelo apunta a una lógica argumentativa de democracia deliberativa. Blondiaux nos ofrece una escala de implicación de los ciudadanos bastante semejante a la que mencionamos más arriba: información, consulta (las opiniones de los participantes son incluidas casi como un simple aval cuando la decisión está casi tomada), concertación (al comienzo del proceso de la toma de la decisión) y co-decisión (rol activo de los ciudadanos y responsabilidad compartida con las autoridades). Debemos agregar que los consejos de barrio –los dispositivos más difundidos y los que el autor ubica en este modelo- no se adaptan muy bien a una lógica de democracia deliberativa habermasiana y pertenecen con la mayor frecuencia al grado de implicación “consultivo”. El último modelo es el « modelo de los Jurys Ciudadanos », que se ocupan sobre todo de las situaciones

controvertidas o inciertas, por medio de una evaluación tecnológica participativa. Los participantes son sorteados y sometidos a una formación previa al debate. Su dictamen no obliga a los que toman las decisiones. Algunos ejemplos, como las Conferencias de Ciudadanos en Francia puede sobrepasar la escala local. Sin embargo, el número de los ciudadanos implicados es tan reducido que la representatividad de la instancia es cuestionable. Uno de los rasgos que puede en nuestra opinión ser subrayado en este modelo es el carácter experimental, que tiene por metodología el sorteo y la formación experta dada a los participantes. ¿Cuáles son entonces los límites de los modelos de Blondiaux? Creemos que la línea que separa el primer modelo del segundo puede ser clara sólo a condición de idealizar – una vez más- el presupuesto participativo. La mayoría de los presupuestos participativos no llegan a tener ambiciones igualitarias y redistributivas y menos aun a concretizar estas ambiciones. Se parecen más a los consejos de barrio salvo por su pretensión decisional o vinculante. El tercer modelo, por lo demás, ¿debe verdaderamente pensarse como un modelo de participación? Separándolo de los otros modelos, el rasgo experimental de este tipo de instancias aparece tan marcado que el carácter participativo se relativiza con respecto al carácter científico del procedimiento, evocándonos más bien los *focus group* que la participación de los ciudadanos. Al igual que las tipologías o clasificaciones precedentes, la de Blondiaux opera un recorte que restringe su visión a los dispositivos participativos.

Creemos que es necesario mirar más allá de este tipo de dispositivos para tener una visión de conjunto con la que comprender, justamente, el lugar de dichos dispositivos en las democracias contemporáneas. Trataremos de construir otra conceptualización de las diferentes formas de la participación con la intención de que el vínculo entre participación y proximidad salga esclarecido, del mismo modo que el lugar de los dispositivos participativos entre las otras formas de participación que existen en nuestra opinión hoy en día. A las clasificaciones y tipologías anteriores, pero más en general a las que aparecen con frecuencia en la literatura, les haremos entonces dos críticas: la primera, que no toman en cuenta otras formas de participación tradicionales y contemporáneas; la segunda, que en el tratamiento de los dispositivos participativos, le dan prioridad al problema de lo vinculante y lo consultivo, o de los grados de influencia en la toma de la decisión, dejando de lado muchos sentidos de la participación que para nosotros aparecen tanto en los dispositivos como en las formas de participación por fuera de ellos y que son cruciales para una caracterización de la proximidad. La democracia electoral-representativa descansa en general sobre el principio de que los ciudadanos no deliberan ni gobiernan si no es a través de sus representantes. Este marco restringido ubica a la participación en los momentos electorales, la elección de los

representantes. Podemos llamarlo “momento soberano”, es el momento en el que los ciudadanos deciden verdaderamente quién va a decidir después por ellos. Como lo señala Pierre Rosanvallon (2008), el momento electoral equivaliendo a la totalidad del mandato es una ficción. Sin embargo, podemos admitir que se trata del momento en el que los ciudadanos participan del poder. Hay que distinguir ahora la participación electoral de la participación no-electoral, a la que vamos a llamar “momento ciudadano”. Es Rousseau quien nos recuerda en su *Contrato Social* que los ciudadanos son los miembros del soberano tomados individualmente (“en tanto que participantes de la autoridad soberana”) y los súbditos son los mismos pero desde el punto de vista de la sumisión a las leyes. Esta participación por fuera de las elecciones no puede ser comprendida como el momento pasivo del súbdito, sino justamente como la resistencia del carácter doble del ciudadano, no siendo ni solamente súbdito, ni verdaderamente el soberano que actúa en común. Una primera gran división de las prácticas que consideramos participación es la de la participación electoral (intermitente) y la participación no-electoral (que puede ser también intermitente caso por caso pero que en su conjunto es permanente), la que Habermas situaría probablemente entre el espacio público-político y la sociedad civil.

Al interior de la categoría de la participación no-electoral habrá que señalar las diferencias. Tradicionalmente (en la mayor parte del siglo XX) se hablaba de “participación” para designar la actividad militante en el seno de los partidos políticos o de los sindicatos. Este tipo de participación está ligada a las cuestiones de justicia y de redistribución y mantiene un vínculo con la participación electoral. Participar significa aquí formar parte de un colectivo que tiene una causa. Pero vemos también en el presente una participación que excede esta modalidad tradicional, bajo diferentes formas, a su vez. La primera forma es una participación no-institucionalizada, más bien espontánea, que consiste generalmente en estallidos de la ciudadanía apuntando a la expresión de un rechazo de una situación (ejemplo: la inseguridad, un caso de corrupción), de una política (ejemplo: la retención de depósitos bancarios), o de la clase política misma (ejemplo: el “argentínazo” de diciembre de 2001, con su consigna de “que se vayan todos”). Estas formas de participación expresan entonces un veto ciudadano, son efímeras y ponen en escena un lazo directo entre gobernantes y gobernados, o simplemente cuestionan la distinción entre unos y otros. En tanto que no-organizadas y no propuestas por las instancias del poder, son verdaderas formas de participación *bottom-up*. Tampoco están ligadas a la escala local. La movilización puede tener su origen en una ciudad, pero se hace pública, se difunde y se amplifica gracias a los medios masivos de comunicación, de manera que devienen de alcance nacional. Ahora bien, si es cierto que la



dinámica en juego es *bottom-up*, también es cierto que en general se trata de fenómenos impolíticos, de simple rechazo o negatividad. Con mucha frecuencia se constata un rechazo explícito de la política misma, porque ésta es concebida como la fuente de los males. Es el caso de las movilizaciones de Juan Carlos Blumberg, que convocaba a “la gente”, “sin banderas políticas” y con velas (Annunziata, Mauro, Slipak, 2006). En esta categoría de participación no-institucionalizada y por fuera del poder legal, deberíamos incluir los fenómenos de “asambleísmo”, tales como las asambleas surgidas del “argentínazo” en 2001-2002, y de “autogestión”, tales como las llamadas “fábricas recuperadas” por los trabajadores. Ahora bien, este tipo de participación no puede inscribirse regularmente en la duración, o comienza a perder su carácter espontáneo. El caso de las asambleas en Argentina combina los dos rasgos: comenzaron a ser instrumentalizadas por los partidos políticos de izquierda y los ciudadanos terminaron por rechazar esta forma de “politización”, disolviéndose todo el proceso en algunos meses.

Hay también una forma de participación nueva, semi-institucionalizada, en la que opera una lógica de negociación y a la vez una dinámica *bottom-up* y *top-down*. Hablamos de la participación ligada a la pobreza o de lo que vamos a llamar “pobreza participativa”. El trabajo de Denis Merklen (2009) sobre los sectores populares es en este sentido esclarecedor y muy enriquecedor para reflexionar sobre el caso argentino. Merklen dice que los sectores populares se han territorializado y que su “politicidad” pasa hoy en día por el barrio. Hay que remarcar la importancia de la territorialización de las políticas sociales para este tipo de participación en su relación con la supervivencia y con la política. Los años noventa han visto un fuerte proceso de transferencia de las responsabilidades hacia la escala local de gobierno, volviéndose las municipalidades los nuevos protagonistas de las políticas sociales en el seno del Estado. El movimiento de focalización ha sido acompañado por un movimiento de descentralización con el objetivo de estar “en el terreno”. Ejemplos de estas políticas han sido el “Programa Vida”, los “Planes Trabajar”, los “Planes Jefas y Jefes de Hogar”, administrados por las municipalidades o por organizaciones “piqueteras” reconocidas por el Estado. El anclaje en el terreno local de las condiciones de acceso a los recursos de la ayuda social hace del barrio el punto de apoyo de la acción colectiva. Según Merklen, los habitantes del barrio son invitados a una “participación activa”, es decir, a mostrarse presentes allí donde los recursos están disponibles. Ahora bien, siendo insuficientes los recursos, hay que “participar” para acceder a ellos.<sup>1</sup> La participación consiste entonces en actividades surgidas de las

---

<sup>1</sup> Maricel Rodríguez Blanco (2009) está de acuerdo en este punto: “Para poder acceder a la ayuda social (alguno de los planes sociales, que fueron cambiando en el curso de los años), es necesario “participar” de la

ocupaciones ilegales de tierras urbanas (“asentamientos”), los cortes de ruta (“piquetes”), la presencia en las manifestaciones, pero también en una toda una serie de actividades cotidianas que Merklen no subraya suficientemente: los comedores comunitarios, los roperos comunitarios, los merenderos, que son considerados en muchos casos como la contraprestación exigida por el Estado a cambio de la ayuda social, y que son al mismo tiempo una forma de hacer frente a la pobreza y de luchar por la supervivencia. Sin embargo, vemos que todas estas formas de participación ligada a la pobreza permanecen dependientes de los recursos del Estado, instalan procesos de negociación y tienen siempre una dimensión de “clientelismo”. Es también por esto que decimos que estas formas de participación son semi-institucionalizadas: para continuar existiendo, dependen de las políticas públicas, pero no son en sí mismas políticas públicas<sup>2</sup>. Por otra parte, se encuentran *entre* la escala nacional y la escala local. Si bien Merklen tiene razón cuando habla de “territorialización”, las formas de participación ligadas a la pobreza muestran un costado local (la actividad cotidiana de las organizaciones) y un costado nacional, del que el corte de ruta (justamente conexión entre lo local y el resto del territorio) es un ejemplo. Los interlocutores de estas acciones son el Estado provincial y con mayor frecuencia el Estado nacional, y en tanto que demanda de distribución de recursos, las acciones no pueden sino concernir a la globalidad de la sociedad.

Hay finalmente una forma nueva de participación que debemos concebir sin duda como institucionalizada. Ahora sí es el turno de los “dispositivos participativos”. En efecto, las instancias participativas que denominamos en general como “dispositivos participativos” son espacios abiertos y regulados por el poder político. La dinámica parece ser siempre *top-down*. Para todo el conjunto de formas de participación institucionalizada que analizaremos en lo que sigue, preferimos guardar el término de “dispositivos participativos”, aunque pertenezca ya al lenguaje común, porque da cuenta convenientemente el carácter de procedimiento implementado por el gobierno. Con la mayor frecuencia, se trata de espacios puestos en marcha por las municipalidades, es decir, que encontramos una determinación por la escala local. En otro trabajo (Annunziata, Carmona, Nardacchione, 2009), hemos caracterizado a los dispositivos participativos como instancias estatales o gubernamentales: es el Estado el que, mediante la apertura de estas instancias, se expande, en el mismo acto de volverse poroso. Al

---

organización. Participar en este caso, significa concurrir a un número dado de asambleas, generales y barriales, a cierta cantidad de cortes de ruta o de manifestaciones, participar de las actividades sociales y educativas internas, o bien realizar una determinada cantidad de “pintadas”, entre otras actividades.”

<sup>2</sup> Nunca llegan a institucionalizarse porque, además, siempre hay que demandar nuevos recursos y por lo tanto siempre se vuelve imperativa la movilización. Merklen subraya “...la difficulté, voire l’impossibilité, d’inscrire l’accès aux biens et aux services élémentaires dans le droit, ce qui contraint individus et associations à une négociation permanente avec les administrations et les autorités.” (Merklen, 2009 : p. 56)

ser herramientas diseñadas y controladas por los gobiernos locales, los dispositivos no se ponen en marcha como consecuencia de una amplia movilización social que las demanda, de suerte que la magra autonomía de los actores no estatales no puede ser una sorpresa. La ausencia de esta movilización o presión social en la dirección de una mayor apertura de las gestiones locales no significa la ausencia de un desencantamiento generalizado de los ciudadanos respecto de la política y del Estado mismo. Pero no existen fuertes formulaciones o reivindicaciones activas por la implementación de dispositivos participativos, o de instancias deliberativas a nivel local, ni movimientos sociales que se constituyan en virtud de reclamos de este género. Vemos que los aspectos destacados como variables en los autores citados al comienzo pueden ser retomados, a condición de realizar algunas precisiones: no es muy certero hablar de dinámicas *top-down*, *bottom-up* y *top-down –bottom-up* al interior de los dispositivos participativos, pero la noción nos resulta útil para diferenciar otras formas de participación de los propios dispositivos, como los “estallidos” y la “pobreza participativa”. Lo mismo respecto de la “autonomía de la sociedad civil”: no nos parece tanto un variable relevante para comprender este tipo de instancias estatales, aunque reflexionar en esos términos puede contribuir a caracterizar los “estallidos” o a interrogarse sobre las tensiones de la “pobreza participativa”.

Por otra parte, nuestra conjetura es que los “dispositivos participativos” no se definen como de izquierda o de derecha, son de algún modo indiferentes o transversales tanto a las “ideologías”, como a las “identidades partidarias”. Estas instancias suelen quedar estrechamente ligadas a las tareas habituales de gestión local-municipal: instalación de semáforos, de rampas, de refugios para transporte público, etc., generando decisiones consensuadas por los ciudadanos sobre pequeñas acciones que de todos modos los gobiernos locales habrían llevado adelante si no existiera la instancia participativa que las genera.

Por último, los “dispositivos participativos” son considerados escenarios de observación privilegiados de las transformaciones más recientes en el vínculo político. En efecto, nuestra interpretación postula que dichos dispositivos se muestran como la incipiente institucionalización de la proximidad en tanto que nueva figura de la legitimidad política. Como veremos al final del trabajo, la proximidad no puede restringirse a los dispositivos participativos, pero es cierto que en ellos encuentra los escenarios de cristalización más consolidados en la actualidad.

Ahora bien, al interior de esta categoría de “dispositivos participativos”, dijimos, es posible todavía distinguir subconjuntos. Como se nota en las clasificaciones y modelizaciones mencionadas en las primeras páginas y en mucha bibliografía no tratada aquí, la literatura

suele tomar como variables principales el grado decisonal y el lugar dado a la deliberación. La primera variable aparece tanto en la dicotomía mecanismos vinculantes/mecanismos consultivos como en las escalas del tipo información- consulta- concertación- co-decisión. Hay que decir varias cosas al respecto. En primer lugar, los mecanismos decisonales son muy poco frecuentes, entrando la mayoría de los dispositivos participativos en la categoría de “consultivos”. Esto significa que el gobierno pide una opinión a los ciudadanos pero que no está obligado a tomarla en cuenta para la decisión, que sigue en sus manos. Por otro lado, aún en los casos de mecanismos que se suponen “vinculantes” –como el presupuesto participativo- el carácter consultivo agregado del dispositivo termina siendo predominante: conocer las prioridades, inquietudes, problemas de los vecinos. Es por eso que hemos propuesto en otro trabajo reemplazar la noción de “democracia participativa” por la de “democracia consultiva” (Annunziata, 2008), constatando que “participar” no es tanto “decidir” ni “deliberar” como “ser consultado”. En segundo lugar, y siendo más estrictos, cabría poner en cuestión la división entre mecanismos vinculantes y consultivos. Una “consulta popular no vinculante” puede ser en la práctica más vinculante que un presupuesto participativo que se pretende vinculante. En el caso del presupuesto participativo, los proyectos elegidos por votación deben ser incluidos en el presupuesto global de la municipalidad, y, desde este punto de vista, el gobierno está obligado a ponerlos en marcha. Pero luego hay siempre problemas de implementación y, por lo tanto, ocurren modificaciones sustanciales en los proyectos originales del mismo modo que la ausencia total de implementación en algunos casos. A la inversa, la consulta popular no vinculante (tal como existe, por ejemplo, en la Constitución Nacional Argentina) podría producir una movilización importante en la opinión pública y un gobierno que no siguiera el resultado de la consulta saldría del proceso verdaderamente deslegitimado. El costo de no tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos puede ser mucho mayor en este caso que en un presupuesto participativo, aun cuando se suponga para el último un carácter decisonal. La segunda variable considerada con mucha frecuencia por la literatura es la deliberación –para Blondiaux, por ejemplo, el modelo “Debate Público” es un tipo completo en sí mismo-. Conviene reflexionar, en primer término, si podemos hablar de deliberación según el esquema habermasiano o si es preferible relativizar el carácter racional de la argumentación en búsqueda de la verdad, aprovechando los estudios más contemporáneos sobre la retórica<sup>3</sup>. Pero sobre todo, tenemos dispositivos participativos en los que la deliberación en su sentido más plano de intercambio verbal no

---

<sup>3</sup> Ver por ejemplo Young (2002) y Garsten (2006).

tiene siquiera lugar (como la Banca abierta que veremos enseguida, por poner un solo ejemplo<sup>4</sup>) pero que producen un efecto simbólico demasiado interesante como para ser desestimados.

Propongamos ahora una clasificación diferente de los “dispositivos participativos”<sup>5</sup>, que nos resulta más operativa para ver cómo aparecen las distintas dimensiones de la proximidad. La tipología se construye en función del principio predominante que guía la participación<sup>6</sup>: la denuncia, la presencia, la enunciación de problemas, la *expertise* ciudadana y el reconocimiento. Este principio predominante de cada categoría de dispositivos, aparece también de manera secundaria en el resto de las categorías. El principio se combina con otra variable: la “fisonomía” de la participación. Cada una de estas formas de la participación aparece al mismo tiempo como uno de los rasgos que describen el lazo político de proximidad.

### **1. Participación- denuncia**

Se trata de dispositivos que vehiculizan la denuncia del poder: casos de corrupción, prácticas de los funcionarios, irregularidades de toda clase, y, más generalmente, situaciones intolerables o problemas irresueltos. En este sentido más general, la dimensión de la denuncia está presente en todos los dispositivos participativos. La encontramos en los consejos de barrio, en los presupuestos participativos, en la “Banca Abierta”, cuando estas instancias son comprendidas en tanto que espacios de expresión de un estado de cosas inadmisibles, o en tanto que “ventanilla de reclamos”. Pero en su sentido más específico, los dispositivos de participación-denuncia se apoyan sobre la idea de que denunciar es una forma de participar. Los casos de la “Oficina Anti-Corrupción” o del “Plan Demostrar” en Morón son paradigmáticos. Los ciudadanos son invitados a informar al poder de las faltas cometidas por el poder mismo. Es a causa de ello que este tipo de dispositivos se halla fuertemente ligado a la información. La “Oficina Anti-Corrupción” y el “Plan Demostrar” hacen circular una información ascendente: los ciudadanos informan a los funcionarios. Pero hay que incluir también en este tipo de dispositivos a los otros dispositivos de transparencia, tales como las “Audiencias Públicas”, que encontramos tanto en Morón como en Rosario. Los últimos hacen circular una información descendente: los funcionarios informan a los ciudadanos sobre ciertas políticas públicas, proporcionándoles los medios de control sobre ellos mismos.

---

<sup>4</sup> Las audiencias públicas francesas (“enquêtes publiques”) no recurren siquiera a la toma de la palabra: los ciudadanos deben expresarse por escrito. Ver Blatrix, 1994.

<sup>5</sup> En lo que sigue retomaremos Annunziata, 2009 c.

<sup>6</sup> Y a partir de las experiencias de este tipo que pueden encontrarse en las localidades argentinas en las que aquellas están más desarrolladas: Morón, Rosario y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El rol atribuido a la información nos hace pensar que la participación-denuncia está también ligada al “transparentismo” (Annunziata, 2009 b), es decir, a los discursos y prácticas que creen que la visibilidad puede ser identificada con la buena política. La transparencia, en su vínculo mostrado como evidente con la corrupción, contiene una dimensión moral. Cabe interpretar la reivindicación de la transparencia como una expresión del rechazo de la distancia y la diferencia entre representantes y electores. La misma importancia dada a la identificación entre los unos y los otros, la demanda de gobernantes “hombres comunes” lleva a prestar mucha atención a las actitudes personales de los dirigentes políticos. Podríamos entonces llamar a este tipo de dispositivos “dispositivos de participación-control” o de “participación-desconfianza”, puesto que el ciudadano participa controlando al poder, vigilándolo, desconfiando de él. Optamos más bien por “denuncia” como concepto clave de este tipo de dispositivos porque la denuncia es la forma práctica por medio de la cual el control y la desconfianza (a propósito de la implementación de políticas públicas pero sobre todo a propósito de las actitudes personales de los dirigentes) aparecen en los escenarios de participación.

El “Plan Demostrar” es revelador. Surge de una convención firmada por el Municipio de Morón y el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) el 19 de julio de 2007. El objetivo del programa es “transparentar la gestión de las políticas sociales y permitir el control ciudadano sobre la implementación de los programas sociales a cargo de la comuna”. El Municipio de Morón se compromete a difundir información sobre las políticas sociales que administra (registro de beneficiarios, presupuesto destinado a políticas sociales, criterios de incorporación, evaluaciones de impacto, etc.), por medio de la “Oficina de Libre Acceso a la Información Pública”, y a recibir las denuncias de las irregularidades detectadas por los ciudadanos por medio de la “Oficina Anti-Corrupción”, dejando al CIPPEC el monitoreo de la implementación de dichas políticas sociales. El “Plan Demostrar” es muy interesante desde nuestro punto de vista: el llamado a la denuncia de las irregularidades por parte de los ciudadanos es también vehiculado a través de la instalación de urnas receptoras en cada “Unidad de Gestión Comunitaria”. La puesta en escena de urnas receptoras de esta información, emulando el sufragio, pero construyendo su sentido “en espejo” con éste, revela la importancia de la desconfianza en la concepción de la participación. Tenemos por un lado las urnas del voto: éstas son las urnas para depositar una confianza. Y tenemos por otro lado las urnas de la denuncia, montadas para depositar una paralela desconfianza ciudadana.

La fisonomía de la participación en este tipo de dispositivos es con mucha frecuencia un simple procedimiento administrativo, salvo en el caso del recién mencionado “Plan Demostrar” en el que se trata de un procedimiento que evoca el sufragio. Pero hay que subrayar para todos los casos la ausencia de deliberación de los ciudadanos reunidos, así como la ausencia de toma de la palabra de los ciudadanos frente a los funcionarios.

## **2. Participación-presencia**

El rasgo característico de estos dispositivos es la puesta en juego de una presencia: la de los ciudadanos en los espacios simbólicos de la representación (ejemplo: el Concejo Deliberante), o de los representantes en los espacios simbólicos de los ciudadanos (ejemplo: el barrio). Aquí, acercarse es concebido como una forma de la participación.

Veamos el caso de la “Banca Abierta”. Este dispositivo permite a los ciudadanos formar parte de una sesión ordinaria del Concejo Deliberante y tomar la palabra durante algunos minutos, sentados sobre una banca de conejal que se agrega a las otras bancas del recinto. El ciudadano que interviene puede así presentar un proyecto, una inquietud, un problema. Pero lo que sobresale es la producción de un “vecino-concejal” que se acerca de este modo simbólicamente al poder. Simbólicamente significa también físicamente, es decir, metonímicamente. El ciudadano “se pone en el lugar” del representante, al hablar sentado desde una banca, que se sitúa en un lugar central del recinto pero que es sorprendentemente similar a las demás. El hecho de que la participación-presencia sea predominante no implica la ausencia de otras dimensiones de la participación. Los ciudadanos pueden tomar la palabra a modo de denuncia o de reclamo. Pueden también tratar por esta vía de resolver problemas, y manifestar una *expertise* sobre una cuestión particular. Pueden igualmente hablar en nombre de un grupo social, tal como las mujeres, los adultos mayores, o los pueblos originarios. Sin embargo, para todas estas formas de participación existen dispositivos específicos a los que los temas tratados pueden con frecuencia derivarse. Lo más relevante aquí es el hecho de que el ciudadano es invitado a formar parte de los rituales del poder, por medio de un doble efecto no contradictorio de sacralización-desacralización. El ciudadano participa en el espacio sagrado de poder: esto hace que su intervención tenga cierto tono de solemnidad, de emoción, ciertas expresiones formalizadas de la palabra, cierta preparación de la exposición con anterioridad, y muy frecuentemente, la lectura de la misma. Pero el propio espacio sagrado del poder se desacraliza con la presencia perturbadora del ciudadano común que relata una experiencia particular que espera ser oída y tomada en cuenta, que espera “hacerse un lugar”. Los representantes deben de este modo “descender” a esta escucha de las singularidades, en el espacio concebido para la generalidad que las trasciende.

Veamos ahora el caso del “Consejo en los Barrios” que también es implementado en Morón. Aquí, el Concejo Deliberante se desplaza a fin de realizar la sesión en un territorio o en un barrio especialmente concernido por el tema a tratar. De esta manera, el poder se acerca, sale de la institución. Hace un gesto de apertura que es a la vez el gesto de reconocimiento de una particularidad: la de las vivencias de los ciudadanos del barrio. Para conocer mejor hay que estar ahí<sup>7</sup>.

En todos los casos hay sin embargo una característica distintiva: la participación se produce en una escena más o menos ritualizada en la que es una presencia en un lugar inhabitual la que disloca la acción rutinaria del poder. Pero no se genera una escena (un lugar y un tiempo) específico para la participación.

### **3. Participación –enunciación /elaboración de problemas**

Los dispositivos participativos que entran en esta categoría son concebidos para que los ciudadanos formen parte de la resolución de sus problemas concretos y cotidianos. Éste es el objetivo de los mecanismos tales como los consejos de barrio o los presupuestos participativos. Podemos encontrar versiones del “Presupuesto Participativo” en Morón, de mismo modo que en Rosario o en la Ciudad de Buenos Aires. Aunque en su objetivo declarado todos los dispositivos participativos pretenden resolver problemas concretos, hay que señalar que es en estas instancias en las que la lógica de enunciación (y de elaboración) de los problemas se ve más claramente. Los ciudadanos se reúnen en asamblea y exponen sus preocupaciones cotidianas: los pozos de una esquina, la basura acumulada en otra, la falta de rampas de acceso en otra.

En los dispositivos de participación-enunciación de problemas hay siempre un formato de asamblea y la coordinación/animación de un funcionario del gobierno que orienta y ayuda en la organización de la toma de la palabra y de las reuniones en general, así como en la elaboración de proyectos. Existe siempre también un proceso de deliberación/negociación entre los ciudadanos y entre éstos y los representantes del gobierno. Entre los ciudadanos se produce una competencia en la que cada uno quiere hacer prevalecer su propio proyecto, ligado con frecuencia a una experiencia particular de la cotidianidad del barrio. Deben además tomar en cuenta las limitaciones presupuestarias e institucionales. Aquí, el rol de los funcionarios animadores es muy importante porque reconducen permanentemente la

---

<sup>7</sup> Sobre esta idea se constituye la “política de la presencia” (Rosanvallon, 2008; Annunziata, 2009 b), que es a la vez una “política del presente”, una inmediatez. Nunca mejor expresado que en esta afirmación de la Revista francesa *Pouvoirs Locaux*: “...la clé de cette crise, c’est peut-être qu’il faut dorénavant (ap)paraître immédiatement, c’est-à-dire, être toujours là”<sup>7</sup> (*Pouvoirs Locaux* n° 8, 1991, p. 42). [“La clave de esta crisis es quizá que, desde ahora, hay que aparecer inmediatamente, es decir, estar siempre ahí”].



discusión, señalando las atribuciones inherentes a la municipalidad, las políticas que ya se encuentran en curso de implementación, etc.

Llamamos a este tipo de dispositivos “dispositivos de participación-enunciación de problemas” puesto que consideramos la relevancia de la enunciación de los problemas<sup>8</sup> más allá del hecho de que los problemas planteados por los ciudadanos sean verdaderamente resueltos. Es la dinámica de enunciación la que aparece como el principio-guía de esta categoría. La deliberación en el sentido de intercambio verbal y de búsqueda del acuerdo es también un rasgo de la dinámica de los dispositivos, pero no se trata de una deliberación racional orientada por la fuerza del mejor argumento y emancipada de los intereses. Muy al contrario, son los intereses concretos y particulares de los ciudadanos los que los impulsan a participar e instalan una lógica de competencia de proyectos. Pese a la fisonomía deliberativa y asamblearia de este tipo de dispositivos, preferimos no hablar de “participación-deliberación”: la deliberación se presenta aquí sólo en tanto que medio de conciliar diversas particularidades y no en tanto que búsqueda de una “verdad” o “bien común”. Pero la enunciación en sí no carece de importancia. El lugar que tienen la experiencia singular y la vivencia de los ciudadanos en el desarrollo de las asambleas es muy significativo. Esta vivencia es con frecuencia relatada como sufrimiento, deviniendo a veces el relato o el testimonio una actividad catártica que vale por sí misma. El modelo retórico se adapta mejor a este modo de intercambio, en la mayoría de los casos, que el modelo de la deliberación racional.

#### **4. Participación- *expertise* ciudadana**

Los dispositivos que llamamos de “participación- *expertise* ciudadana” pueden compartir la fisonomía de la categoría precedente: un grupo de ciudadanos que se reúnen con ciertos funcionarios de la municipalidad, dándose ellos mismos una tarea en la elaboración de proyectos. No obstante, la característica distintiva de este tipo de dispositivos es que tratan temas determinados de antemano y que suponen o producen un proceso de *expertización* de los ciudadanos. Ejemplos muy claros son los “Foros de Seguridad” en Morón, o la “Comisión de Higiene”, el “Plan de Prevención del Delito Urbano” y el “Programa de Diseño Participativo de Paisaje” en la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo del “Plan de Prevención del Delito Urbano” era la realización de diferentes acciones en el espacio urbano, tales como el alumbrado público, la tala de árboles, la mayor presencia policial, la comunicación entre los

---

<sup>8</sup> La noción de “problemas”, de acuerdo con nuestra reflexión sobre el “eficientismo” (Annunziata, 2009 b), debe ser interpretada en sintonía con el concepto de “la lógica de objetivación de los problemas”, que Jacques Rancière (1996) atribuye a lo que llama la “posdemocracia”.

ciudadanos, etc., a fin de impedir la comisión del delito. La participación consistía en la intervención de los ciudadanos en asambleas convocadas por los funcionarios coordinadores del programa en cada Centro de Gestión y Participación (CGP). El “Programa de Diseño Participativo de Paisaje” tenía el objetivo de acordar los usos de los espacios verdes públicos de la ciudad. Su implementación era un poco más compleja: incluía una jornada de diagnóstico participativo, un trabajo en comisiones temáticas, una segunda jornada de diseño participativo de paisaje, y la formación de un grupo estable que controlaba el desarrollo ulterior (Landau, 2008).

Remarcamos aquí que los ciudadanos devienen expertos no sólo en su cotidianidad sino también en temas muy específicos tales como el medio ambiente, el delito, la seguridad. Este género de *expertise* puede aparecer en todos los dispositivos participativos. Hemos distinguido en efecto en la observación de la “Banca Abierta” un saber de la experiencia cotidiana (en el que los ciudadanos serían en realidad “los expertos”) de un saber experto que hemos calificado de “legal-normativo” o “técnico” (Annunziata, 2008). No obstante, en lo que llamamos “dispositivos de participación- *expertise* ciudadana”, la adquisición de este saber legal y técnico se produce siempre a causa del tema determinado de antemano. Hay autores que hablan de los fenómenos de “contra-*expertise*” o de “*expertise* por delegación” (Sintomer, 2008). No creemos que estos fenómenos se correspondan muy bien con lo que ocurre en los casos que nos interesan aquí, puesto que los primeros suponen un saber desarrollado por fuera de la relación con el Estado, ya sea porque el Estado delega una investigación a una asociación especializada sobre un tema controvertido, ya sea porque una organización decide investigar por sí misma contra el diagnóstico predominante sobre un tema. En los dispositivos de “participación- *expertise* ciudadana” no se trata tampoco de un “saber profesional difuso”, que puede sin duda intervenir, pero que no es necesario. Este tipo de dispositivos no apela a los ciudadanos en tanto que ingenieros, por ejemplo, sino en tanto que ciudadanos. El “Programa de Diseño Participativo de Paisaje” puede contar con la participación de un ciudadano que es a la vez un arquitecto paisajista, pero no es un programa dirigido a los profesionales.

##### **5. Participación- reconocimiento**

Hay finalmente un género de dispositivos cuyo principio predominante es el reconocimiento de identidades o de problemáticas específicas de un grupo social. Tal es el caso de los “Consejos Temáticos” que encontramos en Morón: consejos de mujeres, de adultos mayores, de niños, de jóvenes, de personas con necesidades especiales. Tal es el caso también de ciertas rúbricas al interior de otros dispositivos participativos que se dirigen a un sector determinado

de la población: aquí tenemos el ejemplo del “Presupuesto Participativo Joven” en Rosario. Nuevamente, la dinámica y la fisonomía de la participación son similares a la de los dispositivos de participación- enunciación de problemas: un conjunto de ciudadanos que se reúne con algunos funcionarios y tratan de elaborar proyectos a implementar por la municipalidad. Sin embargo, en los dispositivos de participación- reconocimiento lo que se vuelve esencial es la atención prestada a las preocupaciones del grupo en tanto que tal. Esto no quiere decir que en las otras categorías de dispositivos participativos el reconocimiento no se plantee. Al contrario, está presente en tanto que escucha de la singularidad esta vez más individual que colectiva, en todos los otros tipos de dispositivos: en tanto que reconocimiento del ciudadano informado en el primer tipo, en tanto que reconocimiento de un saber de lo cotidiano en el segundo y tercer tipo, en tanto que reconocimiento de una capacidad de *expertización* o de un saber técnico en el cuarto tipo. Pero en el caso de nuestro quinto tipo de dispositivos el reconocimiento determina la forma de la participación y el público convocado<sup>9</sup>. Tenemos aquí un reconocimiento social de la diferencia y no un reconocimiento individual de la singularidad. En términos honnethianos, podríamos decir que se trata más bien de la estima de sí que de la auto-confianza.

En Morón, el “Consejo Municipal de Mujeres”, el “Consejo Municipal para Personas Adultas Mayores”, el “Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales”, son órganos consultivos que trabajan con una dirección de la municipalidad para promover políticas antidiscriminatorias, así como políticas públicas ligadas a las problemáticas específicas de los grupos en cuestión y a la sensibilización general de la sociedad con respecto a dichas problemáticas. En sintonía con la lógica de las identidades sociales diferenciales, hay que señalar que los ciudadanos que participan forman parte generalmente de asociaciones consagradas a objetivos similares. La participación es aquí sectorizada tanto desde el punto de vista de las autoridades como desde el punto de vista de los ciudadanos. Ahora bien, las identidades concernidas son con frecuencia categorías poblacionales, casi estadísticas. Sin embargo, el espacio abierto por la municipalidad para la expresión de las particularidades contribuye a solidificar el sentido de una identidad. Lo más importante de este tipo de dispositivos es que muestran de manera paradigmática cómo el llamado a la participación es hoy en día una forma de reconocimiento de las identidades sociales diferenciales.

### **Breves palabras finales: participación y proximidad**

---

<sup>9</sup> Es de este modo que se vuelve relevante la variable del tipo de participantes solicitado por los dispositivos, considerada por Bacqué, Rey y Sintomer (2005), y también en cierta medida por Blondiaux (2008).

A partir de los trabajos ya clásicos de Bernard Manin (1998) sobre la metamorfosis de la representación política<sup>10</sup>, y de los más recientes de Dominique Schnapper (2004) sobre la crisis de la trascendencia republicana<sup>11</sup>, de Isidoro Cheresky (2006) sobre la ampliación de las formas de expresión de la ciudadanía<sup>12</sup>, y de Pierre Rosanvallon (2006 y 2008) sobre la desconfianza ciudadana y las transformaciones en la legitimidad democrática<sup>13</sup>, construimos nuestra noción de proximidad<sup>14</sup>, con la conjetura de que hoy en día la misma es uno de los más operativos principios de la legitimidad democrática. La proximidad es un vínculo político que se caracteriza por el rechazo de la distancia entre la ciudadanía y la “clase política” o “los políticos”. Este vínculo exige de los dirigentes que sean “hombres comunes” y que presten atención constante a las vidas cotidianas de los ciudadanos y a sus vivencias particulares. Pretende una identificación entre los representantes y los representados y un lazo directo e inmediato entre ellos. Supone, por último, que los ciudadanos son los mejores conocedores de las realidades que viven a diario, es decir, los expertos en sus vidas cotidianas. Ahora queda claro por qué para nosotros, la proximidad no es un subtipo de la participación; más bien la participación es un subtipo de la proximidad, que se construye como un movimiento de singularización. La proximidad no es una categoría de la clasificación propuesta sino que la atraviesa. Ella no es en sí misma ni *top-down* ni *bottom-up*, es ambas cosas a la vez, porque aparece en el lazo entre lo alto y lo bajo. Los “estallidos” espontáneos de crítica a la clase política escenifican la proximidad tanto como los Consejos de Barrio o la Banca Abierta. Si tomamos por ejemplo la aspiración a la transparencia inherente a la proximidad, la encontraremos en la Oficina Anti-Corrupción de Morón del mismo modo que en un estallido contra “los políticos” producto de un “escándalo de corrupción”. Por lo mismo, la proximidad puede estar ligada o no a lo local. Lo que hemos denominado “pobreza participativa”, en cambio, es más difícil de comprender con la noción de proximidad, puesto que presenta una dimensión de justicia social que sobrepasa la inmediatez, aunque se pueda pensar lo contrario

---

<sup>10</sup> Lo que nos interesa especialmente del planteo de Manin es la importancia de la identificación entre la ciudadanía y los líderes políticos en función de la imagen difusa que éstos crean de sí mismos.

<sup>11</sup> Schnapper interpreta la crisis de la trascendencia republicana, a diferencia de Manin, como una crisis de la representación, que se caracteriza como una crítica de la distancia y la diferencia instaurada entre ciudadanos y representantes en virtud de la elección, derivando en un rechazo de la existencia de una “clase política”.

<sup>12</sup> Cheresky afirma que la dilución de las identidades sólidas del pasado, entre ellas, las vinculadas a los partidos políticos, conduce a una “autonomización” de la ciudadanía y a la ampliación de sus formas de expresión. Observa, entonces, formas más permanentes, como la opinión pública construida por las encuestas y los medios de comunicación, y formas más efímeras como los “estallidos” que pueden poner en jaque el poder surgido de las urnas.

<sup>13</sup> En el marco de la actual « sociedad de la desconfianza » Rosanvallon afirma que la legitimidad de los gobernantes se halla disociada de la legitimidad de sus acciones, que debe renovarse permanentemente.

<sup>14</sup> En otro trabajo, hemos analizado a la proximidad como figura de la legitimidad compuesta por cuatro discursos y prácticas: “localismo”, “participacionismo”, “transparentismo”, “eficientismo”. Ver Annunziata, 2009 b.

a causa del lazo que mantiene con la urgencia de la necesidad, y de las relaciones “horizontales” que se generan en las actividades cotidianas de supervivencia.

En los dispositivos participativos, podemos encontrar todos los rasgos de la proximidad. La proximidad, como nueva figura de la legitimidad democrática, es un lazo que se caracteriza por la denuncia del poder, por la política de la presencia, por la preocupación por la resolución inmediata de problemas (inmediatez y “eficientismo”), por la dilución del monopolio del “conocimiento” y por una atención a la diferencia y la singularidad de las experiencias. Los dispositivos participativos, en las diversas categorías aquí aventuradas con la intención de mostrar cómo estos rasgos se manifiestan, son cristalizaciones institucionales del lazo político entre representantes y representados al que la proximidad contribuye a dar forma.

**FIGURA 1.: Propuesta de clasificación de las formas de PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

1. Electoral : intermitente « momento soberano »
2. No-electoral: permanente. « momento ciudadano »
- 2.1 Tradicional. Compromiso y actividad militante. « militantismo »
- 2.2 No-tradicional
- 2.2.1 No-institucionalizada: espontánea y efímera. *Bottom-up*. Carácter de veto. « estallidos » y « asambleísmos »
- 2.2.2 Semi-institucionalizada: *Bottom-up* y *top-down*. « pobreza participativa », movilización vinculada a la subsistencia
- 2.2.3 Institucionalizada: instancias abiertas por el gobierno. *Top-down*. « dispositivos participativos ».
- 2.2.3.1 Dispositivos de participación-denuncia
- 2.2.3.2 Dispositivos de participación-presencia
- 2.2.3.2 Dispositivos de participación - enunciación de problemas
- 2.2.3.4 Dispositivos de participación –*expertise* ciudadana
- 2.2.3.5 Dispositivos de participación- reconocimiento

**Bibliografía:**

- Annunziata, Rocío; Mauro, Sebastián; Slipak, Daniela (2006): “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia”, en Cheresky, I. (comp.): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Annunziata, Rocío (2006): “Ni oficialista ni opositor: más acá de la nacionalización de la campaña. La significación del caso moronense.”, en Cheresky, I. (comp.): *La política después de los partidos*, Prometeo, Buenos Aires.
- Annunziata, Rocío (2008): “Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad. La experiencia del Municipio de Morón.”, preparado para un libro colectivo con Gabriel Nardacchione y Rodrigo Carmona, a publicarse por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Annunziata, Rocío (2009 a): “De tijeras y espejos. Política de la proximidad y elecciones 2007 en el Municipio de Morón”, en Cheresky, Isidoro (comp.): *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Annunziata, Rocío (2009 b): “La proximidad: política del presente y de la presencia en la Argentina”, CD del IX Congreso Nacional de Ciencia Política “Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”, de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Santa Fe, 19-22/08/2009. ISBN: 978-987-21316-0.
- Annunziata, Rocío (2009 c): «Participación y proximidad. Para una tipología de los dispositivos participativos», en Revista *Demos Participativa*, Año II, Vol. 2, Número III, Buenos Aires.
- Annunziata, Rocío; Carmona, Rodrigo; Nardacchione, Gabriel (2009): “Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y de deliberación pública”, CD del Primer Seminario Internacional “Participación ciudadana y políticas públicas: miradas desde la sociedad y desde el

- Estado”, organizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, 10 y 11 de septiembre de 2009.
- Arato, Andrew (2002): “Accountability y sociedad civil”, dans Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Bacqué, Marie-Hélène; Rey, Henri y Sintomer, Yves (2005): *Gestion de Proximité et Démocratie Participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.
- Bellver, Ana (2007): “Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 38, Jun. 2007, Caracas.
- Blatrix, Cécile (1994) : “Des enquêtes publiques sans public ? Quand les enquêtes publiques trouvent un public...”, Mémoire de DEA, Science politique, sous la direction de D. Gaxie, 1994, Paris, Université Paris I.
- Blatrix, Cécile (2002): “Devoir Débattre. Les effets de l’institutionnalisation de la participation sur les formes de l’action collective”, en *Revue Politix*, vol. 15, n° 57, 2002.
- Blatrix, Cécile (2007): « The contribution of social movements to the institutionalisation of participatory democracy in France », ECPR, 35th Joint Sessions of Workshops, mayo de 2007, Helsinki.
- Blondiaux, Loïc (2008): *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, La République des idées, Seuil, France.
- Blondiaux, Loïc (2008 b): “Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ?. Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », en *Raisons Politiques* 2008/02, n° 30.
- Caiden, Gerald E. (2004): “El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 28., Feb. 2004, Caracas.
- Caillé, Alain (2007 a) : « Introduction », dans Caillé, Alain (directeur) : *La quête de la reconnaissance. Nouveau phénomène social total*, La découverte, Paris.
- Caillé, Alain (2007 b): « Reconnaissance et sociologie », dans Caillé Alain (directeur) : *La quête de la reconnaissance. Nouveau phénomène social total*, La découverte, Paris.
- Cheresky, Isidoro (2006): “La ciudadanía y la democracia inmediata”, en Cheresky, Isidoro (comp): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Couloubaritsis, Lambros (2005): *La Proximité et la question de la souffrance humaine. En quête de nouveaux rapports de l’homme avec soi-même, les autres, les choses et le monde*, Ébauches, Ousía, Bruxelles.
- Cuny, Cécile (2008): « Figures et savoirs du ‘profane’ dans un secteur de grands ensembles de l’est de Berlin », en Fromentin, Thomas y Wojcik, Stéphanie: *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, Paris.
- Dewey, John (2004): *La opinión pública y sus problemas*. Ediciones Morata, colección Raíces de la Memoria, Madrid.
- Dubet, François (2007) : « Injustices et reconnaissance », dans Caillé, Alain (directeur) : *La quête de la reconnaissance. Nouveau phénomène social total*, La découverte, Paris.
- Frederic, Sabina (2004): *Buenos vecinos, malos políticos. Moralidad y Política en el Gran Buenos Aires*, Prometeo, Buenos Aires.
- Fromentin, Thomas y Wojcik, Stéphanie (2008): *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, Paris.
- Garsten, Bryan (2006): *Saving Persuasion. A defense of rhetoric and judgement*, Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1998) *Facticidad y validez*, Editorial Trotta, Madrid.
- Hatzeeld, Hélène (2005) : *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, ADELS, Presses Universitaires de Rennes (PUR), Rennes.
- Honneth, Axel (1997): *La lucha por el reconocimiento*, Crítica, Barcelona.
- Landau, Matías (2008): *Política y participación ciudadana*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Latour, Bruno (2002) : « Si l’on parlait un peu politique ? », dans *Politix. Revue des Sciences Sociales du Politique*, année 2002, volume 15, numéro 58.
- Lefebvre, Rémi (2004): “Quand légitimité rime avec proximité », en *Mouvements*, N° 32, marzo-abril de 2004.
- Lefebvre, Rémi y Le Bart, Christian (2005) : *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel (2007): “La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo”, en *Revista Temas y Debates*, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, septiembre 2007.
- Lévinas, Emmanuel (1978): *Autrement qu’être ou au-delà de l’essence*, Le livre de poche, biblio essais, Paris.
- Malibeu, Albert (1993) : *À la recherche du local. Actes du colloque*, Paris, 30-31 mai 1991, organisé par le Groupe local et politique de l’Association Française de Science Politique, L’Harmattan, Logiques politiques, Paris.
- Manin, Bernard (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Merklen, Denis (2009) : *Quartiers populaires, quartiers politiques*, La Dispute, Paris.

- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002): “Accountability social: la otra cara del control”, dans Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Rancière, Jacques (1996): *El desacuerdo. Política y Filosofía*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.
- Rey, Henri (2005): “Participation électorale et démocratie participative”, en Bacqué, Marie-Hélène ; Rey, Henri ; Sintomer, Yves : *Gestion de Proximité et démocratie participative. Un perspective comparative*, La Découverte, collections Recherches, Paris.
- Rodríguez Blanco, Maricel (2009) : “Participación política, deliberación y democracia de la desconfianza: reflexiones en torno de los procesos recientes de movilización en la Argentina”, en *Revue Ensemble*, Revista Electrónica de la Casa Argentina en Paris. ([http://ensemble.educ.ar/wp-content/uploads/2009/05/rblanco\\_dossiercorr.pdf](http://ensemble.educ.ar/wp-content/uploads/2009/05/rblanco_dossiercorr.pdf))
- Rosanvallon, Pierre (1976): *L'âge de l'autogestion. Ou la politique au poste de commandement*, Seuil, Paris.
- Rosanvallon, Pierre (2006): *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Éditions du Seuil, Paris, France.
- Rosanvallon, Pierre (2008): *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris, France.
- Rousseau, Jean-Jacques (1998): *El Contrato Social*, ed. Losada, Bs. As.
- Schnapper, Dominique (2004): *La Democracia Providencial*, Rosario, Homo Sapiens.
- Sintomer, Yves (2003): “Cinq défis de la démocratie participative”, en *Territoires*, enero de 2003.
- Sintomer, Yves (2005): “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, febrero de 2005.
- Sintomer, Yves (2008): “Du savoir d’usage au métier de citoyen ? », en *Raisons Politiques 2008/03*, nº 31.
- Sintomer, Yves ; Herzberg, Carsten et Röcke, Anja (2008) : *Les budgets participatif en Europe. Des services publics au service du public*, Éditions La Découverte, Collection Recherches, Paris.
- Talpin, Julien (2008): « Mobiliser un savoir d’usage. Démocratisation de l’espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif dans Fromentin, Thomas y Wojcik, Stéphanie: *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, L’Harmattan, Paris.
- Taylor, Charles (2007): « La politique de reconnaissance », en *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, Flammarion.
- Thériault, Joseph Yvon (2008): “Du gouvernement à la gouvernance: la démocratie déinstitutionnalisée”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Los ciudadanos y la política en los albores del Siglo XXI”, organizado por el equipo de investigación Las Nuevas Formas Políticas, Rectorado de la Universidad de Buenos Aires, agosto de 2008.
- Thompson, John B. (2002): “Naturaleza y consecuencias de los escándalos políticos”, dans Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Waisbord, Silvio (2002): “Interpretando los escándalos. Análisis de su relación con los medios y la ciudadanía en la Argentina contemporánea”, dans Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Young, Iris Marion (2002): *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, New York