

# Representación y representatividad.

*Algunos problemas al analizar desde sus concepciones a algunas herramientas del desarrollo sustentable: Presupuesto Participativo y Agenda 21*

*Recibido para evaluación: 05 de Mayo de 2003  
Aceptación: 20 de Junio de 2003  
Recibido versión final: 21 de Julio de 2003*

Manfredo José Koessl <sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo realiza un análisis teórico de las diferentes concepciones acerca de la representación y posteriormente su desarrollo histórico desde la representación de "notables" a principios del siglo XX, su crisis y reemplazo por los grandes partidos ideológicos de masas en los años '20 y '30, pasando por los planteamientos realizados durante la década del '60, la crisis de representación política durante los '80 y '90 y sus diferentes propuestas de superación.

Posteriormente se detiene a considerar algunos problemas que surgen al analizar, en función de estas categorías las formas de representación en las herramientas políticas propuestas como superación de esta crisis: la Agenda 21 y Presupuesto Participativo.

**PALABRAS CLAVE:** Representación – Representatividad – Agenda 21 – Presupuesto Participativo.

## ABSTRACT

The present article carries out a theoretical analysis of the different conceptions about the representation and its historical development, from the representation of "notables" at the beginning of the XX century, its crisis and substitution with big ideological parties of masses in the '20 and '30, the critics during the decade of the '60, the crisis of political representation during the '80 and '90 and different proposals to overcome it.

Later it consider some problems that come out when analyzing the political tools proposed as solution of that crisis: Agenda 21 and Participated Budget.

**KEY WORDS:** Representation–Representativeness– Agenda 21 – Participated Budget.

*1. Abogado y Magister, Docente  
Universidad Blas Pascal, Córdoba,  
Universidad Nacional de Córdoba  
manfredokoessl@hotmail.com*

Uno de los problemas con los que se enfrenta cualquier investigador –y consultor– al momento de evaluar la factibilidad de una propuesta institucional o semi-institucional que requiere de la participación ciudadana, se refiere a la dificultad en la elección de instrumentos le permita merituar adecuadamente la representatividad de los agentes sociales involucrados.

Esta problemática resulta aún evidente al analizar, por ejemplo, algunas herramientas puntuales del "desarrollo sustentable": la "Agenda21" y el "Presupuesto Participativo", herramientas elegidas a modo de ejemplificación por la importancia que se le ha dado en la gestión de las ciudades latinoamericanas en los últimos años.

La intención del presente artículo es realizar un desarrollo histórico de la representación desde la representación de "notables" a principios del siglo XX, su crisis y reemplazo por los grandes partidos ideológicos de masas en los años '20 y '30, pasando por los planteos realizados durante la década del '60, la crisis de representación política durante los '80 y '90 y sus diferentes propuestas de superación.

Posteriormente se intentará describir las dificultades que se observan al intentar analizar las formas de representación de algunas herramientas políticas del desarrollo sustentable: Agenda 21 y Presupuesto Participativo.

## 1. INTRODUCCIÓN

El concepto de representación hace referencia a una situación dual y relacional que presupone la existencia de representante y de un representado (Cotta, 1996, p.268). El problema surge cuando se empieza a analizar el carácter de esta relación y sus variantes.

Las concepciones mas importantes acerca del carácter de la representación establecen cinco<sup>2</sup> variantes (Cotta, 1996) de su significado: la representación como responsabilidad (política), la representación como espejo (sociológica) y la representación como cesión de la autoridad; a ellas se agregaría la representación como evocación simbólica y como acción en interés de alguien que no puede o no quiere actuar personalmente.

Estos significados aparecen, individualmente o combinadas en la vida política, siendo los caracteres mas importantes de cada uno lo que se desarrollará a continuación.

La representación como responsabilidad –o representación política– presupone la concesión de autoridad es decir, la autorización previa a representar, y hace hincapié en la posibilidad del representado de controlar, castigando o premiando al representante; el mismo consiste en la posibilidad, del representante, de seguir cumpliendo con su función de representante. La debilidad de esta concepción radica en que, por un lado, no necesariamente al representante le es posible seguir representando (casos en que se prohíbe la reelección), mientras que por otro lado la sanción puede resultar inocua comparado con el "daño" que una mala representación ha generado. Por otro lado, la fortaleza de esta concepción radica en el reconocimiento que la relación no se establece exclusivamente al inicio de la misma, sino que también se mantiene a través del tiempo con actividades realizadas por ambas partes.

La representación como espejo –o sociológica– es una de las variantes que más se ha desarrollado a lo largo del siglo XX. Se busca establecer la metáfora del espejo reproduciendo a la sociedad en el ámbito del cuerpo representativo; muchos autores consideran fundamental una adecuada proporcionalidad entre ambos universos para aceptar la calificación de democrático de un determinado sistema político, siendo motivo de especial interés de los analistas de sistemas electorales.

El primer inconveniente se refiere al tipo de representación, que puede ser ideológica o sociológica, no excluyéndose entre sí. La representación ideológica se refiere a la representación de opiniones políticas que se realizan a través de los partidos políticos quienes sintetizan y representan

2. Se prefirió esta a la adoptada por Sartori (1986) al resultar mas amplio el número de concepciones propuestas.

a las mismas, resultaron de importancia fundamental al instaurarse el parlamentarismo en Europa y, primero en su concepción de partidos de notables y luego en partidos de masas, determinaron la concepción de la representación durante toda la primera mitad del siglo XX. Más adelante empezó a tener cada vez mas importancia la representación sociológica, especialmente las relacionadas con el género, etnia y confesionales, que establecieron un segundo elemento clasificador a los fines de determinar la representatividad de un parlamento u otra institución política. Esta innovación resulta particularmente importante al incorporar sectores de la sociedad sin importar su número "electoral" ni influencia ideológica. Es importante tener en cuenta que esta representatividad sociológica puede resultar disociada de la ideológica, especialmente en aquellos países en los que se intenta compensar la falta de competencia electoral con un alto índice de representación sociológica (Cotta señala como ejemplo la URSS (1996, p. 271).

La representación como cesión de autoridad es una de las acepciones mas antiguas, de raigambre jurídica y muy utilizada desde la edad media, hace hincapié en la validez de los actos del representante respecto a los representados, no hay acuerdo en la doctrina acerca del contenido de estos actos y por ello de los límites materiales de esta cesión, pero resulta muy útil al momento de verificar la "representatividad" ya que analiza hasta que extremo "obligan" sus decisiones al representado, al mismo tiempo que sirve de fundamento de legitimidad para el ejercicio del dominio. La importancia de este concepción se denota particularmente al analizar, por ejemplo, las diferencias existentes entre un movimiento social y un partido político, sindicato u otra organización institucionalizada: la élite del primero no puede obligar a sus representados como si lo pueden hacer los segundos (Offe, 1992), lo cual otorga importantes indicadores al momento de analizar estos organismos.

La representación como evocación simbólica no se refiere a un modo de actuar, como las analizadas hasta el momento, sino al modo de reproducir y evocar la realidad representada (Cotta, M. 1996:269), específicamente la relación emocional entre representante y representado, utilizado como elemento unificador. Los ejemplos mas importantes se refieren a monarquías, aunque es de suponer que figuras políticas históricas también podrían cumplir con este requisito.

Por último, la representación de alguien que no desea o no puede actuar personalmente se basa en el contenido de la acción, específicamente plantea la necesidad de la defensa de intereses por parte del representante, pero a su vez genera la contradicción de que en muchos casos el representante es el que decide el "verdadero" interés del representado<sup>3</sup>, especialmente en aquellos regímenes paternalistas, clientelares y/o autocráticos; si bien cabe agregar la desagradable característica de algunas ONG, especialmente las que trabajan con minorías étnicas o sociales, cuyo discurso es en muchos casos reducible a un "nosotros sabemos que es lo que ustedes deben querer, cual es la mejor manera de obtenerlo, y mientras tanto nosotros los representaremos, hasta tanto aprendan a hacer las cosas bien (o por lo menos de la manera en que les enseñamos)", esto situación se agrava en los casos en el que el representado no dispone de la información del que goza el representante.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

Desde fines del siglo XIX y hasta la década del '20, la representación política se llevaba a cabo por medio de los "partidos de notables", figuras pertenecientes a las elites sociales y económicas quienes representaban a los intereses del pueblo y de la Nación, ya sea por medio de parlamentos unicamerales (unificando ambos elementos) o bicamerales (separando ambas esferas). La representatividad de estas elites no resultaba cuestionada, siendo su principal problema la cohesión parlamentaria que permitiese cierta gobernabilidad y, eventualmente homogeneidad para enfrentarse al poder del monarca –o ejecutivo según el caso-. Así, no es de extrañar la ausencia de un atisbo de representación sociológica: la representación la ejercían aquellos que estaban capacitados: hombres, adultos, con propiedades (el voto censatario resultaba una regla) y pertenecientes a la etnia dominante.

La necesidad de cohesionar y homogeneizar la representación, así como la ausencia de representación sociológica, generaba la adopción de sistemas electorales mayoritarios que otorgaban al ganador de las bancas la totalidad, o por lo menos la mayoría de los escaños en juego, actualmente

3. Si bien Cotta (1996, p. 269) plantea que la diferencia entre otorgar al representante o al representado la potestad de discernir y determinar el verdadero interés del representado, como una manera de diferenciar entre los regímenes autocráticos y liberal-democráticos respectivamente, se observa que esta diferenciación no siempre es tan clara como hubiera de suponerse.

estos sistemas están en desuso, si bien diversos gobiernos que buscan concentrar el poder en el ejecutivo proponen reformas al sistema electoral en nombre de la "gobernabilidad" (Koesl, 2002); también se mantienen en las elecciones de representantes sindicales, mayormente debido a que la necesidad de homogeneizar las posiciones del sindicato en su relación con el gobierno y la patronal parecería justificar esta postura<sup>4</sup>.

A partir de las décadas del '20 y '30 el sistema de representación por notables entra en crisis y es reemplazada por los partidos ideológicos de masas, quienes –en su mayoría socialistas– consideraban representar a la totalidad del pueblo, o por lo menos de un sector importante del mismo (clase). Irrumpen en el centro de la escena política luego de largas luchas por su reconocimiento, y disputando a los notables la representación de los sectores medios y bajos de la sociedad.

Las características propias de estos movimientos generaban consecuencias a largo plazo en la representación. Por un lado, la lucha los había puesto en una posición que obligaba a la cohesión disciplinada –similar al problema que habían tenido los notables– lo cual no motivaba a un reconocimiento enfático de sectores étnicos, religiosos o de género, por miedo a una división de sus fuerzas que minaran sus reivindicaciones de clase. Por otro lado, se intentó limitar su poder modificando la representación en el parlamento, incorporando sistemas de representación proporcionales, intentando así limitar la capacidad de estos partidos de acceder al poder<sup>5</sup>. De esta manera la representación proporcional pasó ser parte integrante del parlamentarismo como elemento definitorio, al extremo de considerar solo como verdadero parlamento aquel que fuera integrado con este sistema (Kelsen, 1977).

Pero, a partir de la crisis del '30 los partidos socialistas "moderados" no resultaban el principal problema para el capital, las opciones autárquicas (nacionalismo, fascismo, etc.) así como el progresivo avance de las opciones comunistas desde la revolución bolchevique en 1917 en Rusia, ponían seriamente en duda al poder del capitalismo quién debió negociar acuerdos y pactos con los trabajadores bajo la presión del fantasma de una violencia que amenazaba con su misma existencia (Monedero, 2002).

De esta manera se inicia el período del Estado de Bienestar Keynesiano que se traduce en una ampliación del reconocimiento de los derechos de ciudadanía incorporando los de segunda generación, entre los que podemos incluir los asociativos, de huelga y demás reivindicaciones laborales.

En el contexto de esta ampliación de los derechos de ciudadanía de la clase obrera, se amplía el espacio para que sectores, que en nombre de la unidad en la lucha, hasta el momento habían guardado silencio que empiezan a hacerse escuchar y solicitaran su reconocimiento, especialmente las minorías étnicas y los movimientos feministas. El grado de reconocimiento de estos grupos genera el fenómeno denominado "discriminación inversa" (Dworkin, 1993) la cual amplía la estructura de la representación sociológica, al otorgar derechos de representación especiales para estos grupos, los mismos pueden ser reconociendo las proporciones existentes (femenino) pero exigiendo la integración de la representación exclusivamente por representantes del mismo género o, ampliando la representación que le corresponde al grupo (especialmente dado en minorías étnicas) por encima de la proporción. Estos casos se dieron no solo en aquellas instituciones políticas representativas sino que también se amplió, aprovechando la importancia del Estado en este sistema, hacia la economía y la educación instaurándose cupos por género, para discapacitados y minorías para empleos públicos y privados y para las instituciones educativas (incluyendo las universidades).

Pero, por otro lado la implementación del Estado de Bienestar también necesitaba de la despolitización del ciudadano (Ovejero, 2001) que ya no votaba representantes para el Parlamento, sino programas políticos de los partidos que integraban el mismo, a lo que se agregaba necesariamente el traslado del debate político desde el espacio público de los ciudadanos hacia sus representantes, produciéndose así la mutación del ciudadano como participante a espectador de la política (Paramio, 1993).

Esta necesaria división de tareas, que le "quitaba" del ámbito de la ciudadanía el debate acerca de la cosa pública y lo trasladaba hacia sus representantes, tenía la ventaja que permitía

4. Mientras que resulta destacable las posiciones defendidas por los medios de prensa cercanos a la patronal, –y en muchos casos no conocidos por sus posturas democráticas– que buscan la "democratización" de los sindicatos criticando este sistema de atribución de cargos, proponiendo sistemas representativos que en realidad provocan una "centrifugación" del poder (Offe, C. 1992, p.113).

5. Si bien hay que destacar que muchos autores consideran que precisamente ésta característica acercó aún más a los partidos socialistas al poder, al obligarlos a realizar coaliciones de gobierno con partidos "burgueses", el éxito de estos gobiernos demostró, en condiciones "controladas", su capacidad de gobierno quitándole el "miedo" que buena parte de la población les tenía.

realizar los análisis políticos por parte de personas especializadas -"profesionales"- que contaban con un adecuado asesoramiento tanto por parte de asesores dedicados a tal fin, como de los equipos del partido, lo que permitía un proceso de toma de decisiones basado en información y análisis del mismo que el simple ciudadano no estaba en condiciones de realizar.

Estos planteos fueron siendo cuestionados por parte de los nuevos movimientos sociales a partir de la década del '60, quienes a través de diferentes acciones -"oposición extraparlamentaria" promovieron formas de participación directa, especialmente en temas puntuales y específicos (pacifismo, reformas educativas, reformas judiciales, etc.). Offe (1992) realiza un interesante estudio sobre estos movimientos organizados en modelos de democracia directa, especialmente sus fortalezas y debilidades.

### 3. LA CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD

El modelo del Estado de Bienestar, que venía padeciendo desde la década del '60 larvadamente de una seria crisis de acumulación, sufre un profundo golpe con la crisis del petróleo de 1973, y, en 1982 recibe otro aún mas importante con la crisis de la deuda externa mexicana.

Estos golpes le generan al estado benefactor serios problemas para mantener adecuadamente sus funciones de conformar, al mismo tiempo, al capital y al trabajo; al no poder cumplir con esas expectativas es criticado por ambos sectores y comienza lo que se denomina la "crisis de la representación", fenómeno muy en boga desde fines de los '80 y que tiene diversas (y a veces contradictorias) acepciones, pero que se pueden resumir en el descrédito de la clase política, especialmente de las élites que integran el legislativo.

Esta crisis de la representación, que se profundiza en la década del '90, tiene diversas propuestas de solución, de acuerdo a la corriente teórica que realice el diagnóstico. Así se proponen formas de legitimación plebiscitaria basados en el principio de identidad -organicismo-; otros planteando concentrarse en la representación de intereses, racionalizando los procesos de elección -pluralismo-; mientras que otras posturas procuran fomentar el cooperativismo y las ONG eliminando "rémoras" culturales e ideológicas -neoinstitucionalismo liberal<sup>6</sup>-; por último, otras propenden la representación de los intereses corporativos -neocorporativismo-. La primera propuesta se encontraría mas cercano en un esquema de democracia directa, con los problemas y las críticas que supone la misma; mientras que las críticas a las últimas propuestas se basan en su característica de propender a representaciones por sectores, criticándose el problema de la debilidad del sistema de concertación, la consideración de las empresas trasnacionales como solución al problema del ambiente, empleo, justicia distributiva, cuando en realidad generalmente son parte del problema (Leff, 1999) y, desde el análisis de la representación, la imposibilidad de responder a los cuestionamientos de Offe (1993, p. 126): ¿cuáles son los intereses dignos de ser representados?, ¿Qué peso proporcional se le otorga a cada uno?, y ¿En qué terreno objetivo han de referirse sus deliberaciones y decisiones?.

De todas maneras la falta de respuesta del Estado de Bienestar a la crisis provoca la evolución (o involución) hacia el modelo neoliberal (también llamado de "nueva derecha"), que busca resolver el problema estableciendo una serie de demandas hacia el Estado: por un lado se pide la no intervención en el mercado derogando y eliminando toda institución que "altere" el delicado equilibrio del mercado; por otro lado se postula la disminución de la presión fiscal sobre el capital<sup>7</sup> así como las regulaciones laborales que encarecen la producción. Pero al mismo tiempo le demanda una activa participación conformando la infraestructura necesaria para las empresas, y que los empleados deban disponer de un poder adquisitivo suficiente como para adquirir los productos de las empresas.

Otra circunstancia a considerar, es que a fines de la década del '80 se desmorona el bloque soviético, un importante elemento que con su sola presencia moderaba las demandas del capital, al resultar un "fantasma" de lo que cabía esperar si la sociedad se "desbarrancaba" en contra del capitalismo, y en su momento motivo para la realización de los pactos que desembocaron en el estado de Bienestar Keynesiano.

6. También llamado -y defendido- por el Banco Mundial como la doctrina del "buen gobierno".

7. En un primer momento postulando la teoría de que una disminución de la presión tributaria aumentaría la recaudación, posteriormente que aumentaría la inversión, y así sucesivamente.

Al desaparecer la amenaza, el capitalismo ya no tuvo la necesidad de moderar sus demandas, si bien en un principio le costó bastante a sus teóricos explicar porqué la implementación mundial del libre mercado no había aparejado el bienestar esperado. Por un breve período, se intentó explicar esta situación por medio de teorías económicas que abrevaban en el posmodernismo, y que no tuvo el éxito esperado pese a la publicidad y la importancia académica de sus defensores. Mas adelante el modelo neoliberal encuentra el fundamento necesario para la implementación de sus propuestas económicas, que permiten profundizar las medidas que han fracasado anteriormente; el fundamento en cuestión resulta de una simplicidad rayana a la genialidad: el cuerno de la abundancia del mercado no se había derramado sobre el país en cuestión porque su territorio no había tomado las medidas necesarias para ser “competitivo”, trasladando el concepto de competitividad, privativo hasta ese momento para las empresas, hacia los territorios, y más específicamente, a las ciudades cuyos gobiernos deben atraer (“seducir”) al capital para que se instale y así genere fuentes de trabajo y, como consecuencia automática, riqueza.

En este contexto, la principal demanda del capital hacia los gobiernos es el “desarrollo” con criterios de sustentabilidad, siendo la respuesta a esta demanda el Desarrollo Sustentable como propuesta política. Así, este concepto elaborado desde planteos teóricos contruidos por movimientos ambientales, e incluso de izquierda, es tomado y reformulado con lógica de mercado. De este modo, el desarrollo sustentable se transformó en retórica neoliberal y, paradójicamente, es utilizado como objetivo tanto de gobiernos de derecha como de izquierda.

#### 4. LAS HERRAMIENTAS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE

De esta manera, se observa la tendencia de la búsqueda de instrumentos que permitan sobrellevar adecuadamente la crisis de representación a través de una “profundización” de la democracia, fomentando una mayor participación democrática hasta desembocar en un discurso propendiendo a la democracia directa que permita la participación del ciudadano a discutir y decidir acerca de la agenda pública, recuperando así a un ciudadano politizado y participante, figura reprimida en la época del Estado de Bienestar. Y, por el otro lado, garantizar esta participación por medio de instrumentos que garanticen que la participación resulte lo más amplia posible, incluyendo a todos los sectores que tengan alguna incidencia política, económica –especialmente- o social.

Las herramientas del desarrollo sustentable elegidas a modo de ejemplo para éste trabajo – Presupuesto Participativo y Agenda 21- fueron propuestas como una manera de cumplimentar con lo señalado anteriormente: instrumentos que permiten profundizar la democracia participativa garantizando la más amplia participación posible.

Por un lado el Presupuesto Participativo, cuya experiencia más importante –y antigua- resulta la de Porto Alegre, hace particular hincapié en la participación ciudadana en la toma de decisiones acerca del uso de los fondos públicos. La misma tiene algunas circunstancias caracterizadoras motivo de críticas y defensas. Por un lado, el monto del presupuesto objeto de la “participación” raramente supera el 5% del total, lo que genera fuertes críticas en algunos sectores acerca de la importancia real de las decisiones por este medio (Cuevas, 2002) y, por otro lado, el grado y la calidad de la participación se asemeja mucho al ya señalado por Offe para los movimientos sociales: se compone especialmente de desocupados, amas de casa, jubilados, estudiantes y profesionales con cierta disponibilidad horaria, es decir sectores desmercantilizados lo que dificulta la legitimación de las decisiones; a todo ello cabe agregar la aparición de empresarios políticos que no logran participación institucional por su escaso número de votos<sup>8</sup> en otros ámbitos. Por último se critica que –por razones organizativas lógicas del sistema-, las decisiones se toman en grupos fragmentados, lo cual limita el debate y la decisión, pero especialmente el problema la falta de tiempo y de información de la que disponen los ciudadanos, para merituar adecuadamente las decisiones que se están tomando.

La defensa de este instrumento destaca que con el Presupuesto Participativo parecería ser que se reduce notablemente la “crisis de representatividad” que se mencionaba anteriormente, obligando en muchos casos a los dirigentes políticos a “bajar” a la realidad de las necesidades de la población, así como hay que destacar que en general, las opiniones acerca de las decisiones tomadas

8. Situación que se ha dado en la ciudad de Buenos Aires, en los que dirigentes del Trotskismo encontraron interesantes ámbitos de acción que, por su fuerza electoral les estaba vedado en los cuerpos legislativos, destacándose la buena recepción por parte de la mayoría de los participantes de la asamblea.

fueron consideradas por parte de los expertos como "moderadas" e incluso "racionales"; por otro lado, otro elemento importante es que no resulta un instrumento que excluya a los órganos de representación política como tal, sino que la idea es que se complemente con ellos.

No hay que olvidar la importancia política de un Presupuesto Participativo, y es aquí donde se denota un fenómeno que vuelve a remitir a Offe quien, al analizar los movimientos sociales, no permite que los mismos simplemente sean considerados de izquierda ya que los mismos pueden corresponder indistintamente a posiciones de derecha o de izquierda, pero de lo que no se puede hablar es de un sistema "neutro". Esto es comparable con el Presupuesto Participativo que, si bien es una propuesta originaria del P.T. en el caso de Porto Alegre, y considerado una gran reivindicación por parte de la izquierda en otros países, a menudo atribuyéndole dotes cuasi-mágicas-, también hay que señalar que la argumentación de la mayor participación directa, puede transformarse en informe negativo resaltando las características autoritarias que este sistema puede tener. Precisamente la imposibilidad de conocer todas las opciones (por el alto costo de esa información), la ausencia casi total de los sectores mercantilizados o incorporados al mercado de trabajo, así como la no profesionalización de los participantes, produce el concreto riesgo de apoyar posiciones autoritarias pudiendo fungir estas asambleas en instancias de legitimación de ejecutivos autoritarios<sup>9</sup>; a modo de ejemplo se señala el análisis realizado sobre el Presupuesto Participativo de la ciudad de Salvador (Cavalcanti y Maia, 2000), en el que se considera que intendente evade con este sistema la autoridad del legislativo local.

De esta manera resulta interesante el análisis de la representación y representatividad de un proceso de Presupuesto Participativo desde las concepciones acerca de la representación señaladas.

El análisis de la representación como responsabilidad resulta de aplicación limitada para este caso, las discusiones, debates y elección de los delegados se realizan para cada uno de los presupuestos sujetos a decisión, pero se pueden observar dos factores: por un lado el destino de los delegados electos<sup>10</sup>, donde es posible analizar indicadores como sus posibilidades de reelección de un año hacia el otro y, y por el otro lado, el contenido de las decisiones de las asambleas en el transcurso del tiempo: las variaciones acerca de los ítems considerados prioritarios de un período a otro, por ejemplo.

El análisis como espejo resulta de mas difícil aplicación, hasta el momento los problemas del exiguo índice de participación respecto al total de la población, así como de la sobrerrepresentación de los sectores desmercantilizados, hacen muy difícil un análisis desde esta perspectiva, pero hay que destacar que los promotores del Presupuesto Participativo señalan un progresivo aumento del número de participantes en las asambleas, lo que indicaría que en el futuro un análisis de la representación como espejo, tanto ideológico como sociológico puede resultar interesante y beneficioso.

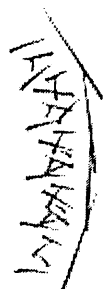
El análisis de la representación como cesión de autoridad se enfrenta a un doble problema. Por un lado, el exiguo monto del presupuesto que se discute en las asambleas matiza la importancia de sus decisiones y, por otro lado, depende demasiado el grado de "obligatoriedad" que sus decisiones tienen en el gobierno municipal. De todas maneras, la tendencia parecería ser la de ampliar el porcentaje del presupuesto puesto a consideración, así como de la obligatoriedad que tendrían las decisiones de las asambleas. Por ello parecería ser que en el futuro esta concepción aumentará su importancia.

La representación como evocación simbólica tiene, para este caso, una importancia mayor de la que se supondría en principio, incluso mucho mayor que la que ha tenido en los cuerpos legislativos en el siglo XX. Los defensores del Presupuesto Participativo señalan que una de las características de la implementación de este sistema en Porto Alegre redundó en un notable aumento de la recaudación tributaria, lo que se explicaría por la fuerte identificación de los ciudadanos en la gestión municipal que este sistema ha logrado. (Genro y De Souza, 1998). Por ello es que esta concepción podría resultar un importante indicador de análisis hacia el futuro.

Por último, la representación del que no quiere o no puede ser representado no resultaría, en principio, aplicable al Presupuesto Participativo, al tratarse de un intento de democracia directa,

9. Recordar que las consultas populares y plebiscitos siempre han sido herramientas más utilizadas por monarquías y dictaduras, que por gobiernos democráticos.

10. Si bien con un mandato mucho mas acotado que el de los representantes legislativos.



la idea básica es la participación masiva, siendo la designación de los delegados un producto de una necesaria organización administrativa y quedando muy reducida la autonomía de los intereses a representar.

En cuanto a la Agenda 21, también considerada como un importante avance en las concepciones que promueven el desarrollo sustentable (Astini, 2000), tiene la particularidad de combinar elementos de participación directa, con las ventajas y desventajas observadas anteriormente en el Presupuesto Participativo, con la representación por sectores, que se asemejan –en algunos casos- a las propuestas neocorporativas señaladas anteriormente.

Una breve descripción de los objetivos planteados en la Agenda 21<sup>11</sup> evidencia una intención de fomentar "la dedicación y la participación autentica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en todas las áreas de la Agenda 21" (cap. 23). Y posteriormente pasa a enumerar a todos los que debieran incorporarse: agricultores (cap. 32), mujeres (cap. 24), juventud (cap. 25), poblaciones indígenas (cap. 26), deteniéndose mucho en la importancia de fomentar asociaciones que los representen, e incluyen a los jóvenes.

Junto a estos integrantes se da lugar también a un elemento muy novedoso en la representación: las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas instituciones tan difíciles de definir adecuadamente entre otras causales por la dificultad lógico-formal de definir por la negativa, son consideradas con un "un papel fundamental en la empresa de dar forma y aplicación a la democracia participatoria" (cap. 27-1), rol importante si los hay, pero para el cual el único requisito que se les pide es el de su independencia del gobierno, término de una vaguedad intensional destacable. A su vez se les otorga a estas organizaciones la potestad de participar activamente en la formulación de políticas y adopción de decisiones, se fomenta su participación en el examen y evaluación de las políticas y programas formulados para ejecutar la Agenda 21, inclusive obliga a "tener en cuenta las conclusiones de los sistemas de examen y procesos de evaluación de las organizaciones no gubernamentales en los informes pertinentes del Secretario General a la Asamblea General y a todos los órganos y otras organizaciones intergubernamentales y foros de las Naciones Unidas relativos a la ejecución de la Agenda 21, de conformidad con el proceso de examen de la Agenda 21 (inc. f), entre otras potestades.

También se incluyen en las Agendas la participación de trabajadores y sus sindicatos (cap. 29), al contemplar la relación de tratos entre gobierno, sindicatos y empresas en la búsqueda del desarrollo sostenible (cap. 29.1), en dicho contexto se impone el derecho a la libre asociación y la protección del derecho a establecer organizaciones, estableciéndose en general la participación activa de los trabajadores y sus sindicatos en las decisiones sobre la formulación, ejecución y evaluación de políticas.

Por último, también se otorga una importante presencia al comercio y la industria (incluyéndose específicamente las transnacionales) (cap. 30), considerando fundamental su participación en la Agenda, y estableciendo una serie de incentivos (subsidios, etc.) para la participación de los mismos.

Lo principal en este programa resulta la implementación de una "Agenda 21 local", que se desarrollará por medio de consultas y búsquedas de consenso entre los gobiernos locales, organizaciones locales y las empresas privadas.

En síntesis, estas Agendas 21 tienen por objetivo la integración de la mayor cantidad posible de "sectores" (algunos de los cuales son definidos), a los que le reconoce la necesidad de organizarse por medio de instituciones que la representen. A su vez se les impone el requisito del consenso como instrumento de toma de decisiones.

Diversas conclusiones pueden obtenerse al analizar la representatividad y la representación de la Agenda 21 desde las concepciones acerca de la representación.

Uno de los elementos que mas llaman la atención es la falta del requisito de democracia interna en la Agenda 21, no queda claro cual es el grado de representatividad exigida a las

11. Y que, al ser planteados de esta manera como propuesta universal por los organismos internacionales, se describen genéricamente.

organizaciones intermedias, como tampoco en ningún momento se establece como requisito la democracia interna en las mismas, tanto de las ONG, como las asociaciones sindicales, etc.

Otro de los elementos a destacar es la intención de obviar, de la mayor manera posible, la participación de los representantes políticos<sup>12</sup>, lo cual sería la consecuencia de que el mayor descrédito de la representación política se da en la función en donde teóricamente mas se debate y discute la política pública, y confirmaría que esta crisis de la representación no se traslada a los ámbitos ejecutivos a los cuales incluso se les ha otorgado cada vez mas poder, consecuencia de las "mayores complejidades" de los temas socioeconómicos a resolver. Por lo que estaríamos, en la propuesta, frente a una virtual "exclusión" del legislativo en la toma de decisiones, situación que no se compadece con el requisito de la aprobación, por parte del mismo legislativo, de las distintas instancias de la construcción de la Agenda 21.

Desde las perspectivas teóricas analizadas anteriormente podemos confrontarlos con esta herramienta con interesantes resultados, entre los que no resulta un problema menor la doble instancia representativa: del sector, y del sector en la Agenda 21.

La representación como responsabilidad política tiene algunos problemas para su aplicación, ya que en primer lugar no se establece las modalidades de esta "autorización" para fungir como representante a los participantes de la Agenda 21, por otro lado se ha señalado la falta de exigencia de democracia interna en las instituciones de la Agenda 21, lo cual limita la posibilidad del "castigo" electoral por incumplimiento, lo cual puede generar, en muchos casos, la aparición de asociaciones "alternativas" del mismo sector al que se quiere representar.

La representación como espejo resulta de más fácil aplicación en la Agenda 21, al momento que establece claramente el objetivo de que todos los sectores resulten representados habiéndose reglamentado exhaustivamente este item, pero la exigencia del consenso, y la indeterminación de la representación de cada sector, rompe con el "espejo" que esta propuesta ofrece. Pero, por otro lado, en principio solo sería factible el análisis desde el punto de vista sociológico.

Respecto a la representación como cesión de autoridad no resultaría tan simple para la Agenda 21, si bien se observan resonantes éxitos y fracasos en su implementación, dependiendo estos de la solución al problema señalado para la representación corporativa: la dificultad de imponer las decisiones en los representados, resultando un indicador fundamental para analizar el desarrollo del proceso de la Agenda 21.

La representación como evocación simbólica también podría ser considerado importante, debido al objetivo de incorporar a todos los sectores se podría vislumbrar un interesante elemento cohesionador de la ciudad, pero que también dependería también del grado de imposición que sus decisiones obtengan.

Por último, la representación del que no desea o no puede ser representado resulta en buena parte la fundamentación de la participación de las ONG en las Agendas 21, que al intentar incorporar a todos los sectores posibles, incorpora a estas organizaciones para no excluir aquellos sectores con dificultades para establecer estructuras de representación propias<sup>13</sup>. En este caso resultará de suma importancia el análisis acerca de la fijación y defensa de los objetivos de los representados, en especial quién establece los mismos, y cual es la relación entre los fijados por los representantes y los que eventualmente tuvieran los representados.

## 5. CONCLUSIONES

El presente artículo intenta ser una primera aproximación de analizar con herramientas politológicas, a estas nuevas herramientas del desarrollo sustentable. El mismo resulta necesario ante la expresa intención de las mismas de solucionar, la crisis de representación política imperante. Así, se observa que esta combinación de "viejas" y "nuevas" soluciones, que intentan convertirse en una nueva forma de gestión resultan un interesante campo de acción para la investigación.

12. EL especial hincapié que hace de ello la Agenda 21 llama la atención.

13. Además de incorporar un elemento "no político" que limite la importancia de los desprestigiados "políticos" (legisladores, elites, etc.)

Se ha elegido, como ejemplo de los problemas de aplicar instrumentos de análisis politológicos, a la Agenda 21 y el Presupuesto Participativo por la importancia que están adquiriendo, especialmente en Latinoamérica, y la proyección que parecieran tener hacia el futuro.

Así, el objetivo no ha sido analizar estas herramientas con las categorías señaladas, sino realizar una descripción de las dificultades de la aplicación de estas concepciones clásicas, dejando de este modo abierta la discusión acerca de la necesidad o no, de reformular, e incluso cambiar, las concepciones politológicas acerca de la representación.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Astini E., 2000. Manual Agenda 21. CEBECAF/GADU. Ed. Fac. de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Cavalcanti, E. y Maia, R. 2000 Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del Presupuesto Participativo en las ciudades brasileñas. En Rev. del CLAD N° 18. octubre de 2000. Caracas.
- Cotta, M., 1998. Representación política. En BOBBIO, Norberto et. al. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. México.
- \_\_\_\_\_, 1996 Parlamentos y representación. En Pasquino, G. (Comp.) (1996) Manual de Ciencia Política. Ed. Alianza. Salamanca.
- Cuevas, F. J., 2002. Las insuficiencias de la democracia participativa. En Rev Buscando el Norte, periódico CNT. Aragón, Rioja
- Dos Santos, M. (Coord.), 1992. ¿Qué queda de la representación política? Ed. Nueva Sociedad. Caracas.
- Dworkin, R., 1993. Los derechos en serio. Ed. Planeta. Buenos Aires.
- Genro, T. y De Souza, U., 1998. Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre. Ed.. Eudeba. Bs. As.
- Kelse, H, 1977., Esencia y valor de la democracia, Ed. Guadarrama. Barcelona.
- Koessler, M., 2002. La influencia de los sistemas electorales en la política de alianzas electorales. El caso Córdoba 1983-1999. Tesis de Maestría, U. N. de Córdoba.
- Lechner, N., 1986. La deseada y nunca acabada construcción del orden deseado. Ed. CIS. Madrid.
- Leff, E., 1994. Ecología y Capital. Ed. Siglo XXI. México.
- \_\_\_\_\_, 1999. "Tiempos de Sustentabilidad". En: Formación Ambiental, Vol. 11, Núm. 25, julio-diciembre. Edit. PNUMA. México.
- Luhman, N., 1969. Legitimität durch Verfahren. Ed. Suhrkamp. Frankfurt am Main.
- Man, z T. y Zuazo, M. (Coord.), 1998. Partidos Políticos y representación en América Latina. Ed. Nueva Sociedad. Caracas.
- Monedero, J. C., 2002. Representación Política. En Diccionario crítico de ciencias Sociales. Mimeo.
- Novaro, M., 2000. Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas. Ed. Homo Sapiens. Rosario.
- Offe, C., 1992. Partidos políticos y nuevos Movimientos Sociales. Ed. Sistema. Madrid.
- Ovejero, F., 2001. El socialismo después de tres fracasos. Entre el proyecto y el proceso. En Rev. Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Medellín. P. 31-55
- Paramio, L., 1993. Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo. En Cuadernos del Claeh.
- Phillips, A., 1995. The politics of presence. Ed. Claredon Press. Oxford.
- Sartori, G., 1986. Elementos de Ciencia Política. Ed. Ariel. Barcelona

