

# Así fue Posible

Programa Construyendo Agendas

Asociación Civil El Agora

[www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar)

# Índice:

## Introducción

Página 3

## **Ciudadanía y participación de jóvenes: sus aportes al fortalecimiento de la democracia local**

Por Ab. María Silvia Corbalán

Coordinadora Programa Gobiernos Locales de El Ágora

Página 5

## **Agua, Políticas e información. ¿Quiénes participan en la deliberación y toma de decisiones?**

Lic. Miretti Daniela Paola

Lic. Avellaneda Nicolás Francisco

Observatorio de Servicios Públicos del Ágora

Página 18

## **¿Es posible la construcción de condiciones para la formación conjunta de agendas públicas entre los ciudadanos y el Estado en espacios locales? Problematisando las posibilidades de construir lo público desde la democracia deliberativa.**

Elisa María del Huerto Sotti

Jeremías Gustavo Vanoli Faustinelli

Francisco Venturini

Página 36

## **Transporte y movilidad urbana en Córdoba**

Las desventuras de la democracia deliberativa en entornos complejos

Licenciada María Cecilia Cuel

Coordinadora del Observatorio de Transporte

Página 48

## **Reflexiones en torno a la deliberación y la comunicación: ¿Será Posible?**

Andrés Dunayevich, Responsable del Área de Comunicación de El Agora

Nicolás Rotelli, Periodista de El Agora

Página 60

# Así fue Posible

## Programa Construyendo Agendas

Asociación Civil El Agora

### Introducción

Desde la Asociación Civil **El Ágora** hemos desarrollado el Programa "**Construyendo Agendas**": un ejercicio ciudadano que busca mediante la deliberación pública, recuperar la política y vincular a la sociedad civil con el Estado.

La pregunta que guía el Programa **Construyendo Agendas** es la siguiente: ¿es posible mejorar el vínculo entre la sociedad civil y el Estado? Este interrogante nos anima a abrir la plaza pública a la discusión sobre los asuntos de la ciudadanía.

Este trabajo analiza la experiencia de **Construyendo Agendas**, desarrollada por la asociación civil **El Ágora** en la provincia de Córdoba, Argentina entre 2008 y 2010, y su relación con la comunicación: las estrategias, acciones, dificultades y aciertos a la hora de interactuar e incorporar la deliberación como herramienta para mejorar la democracia.

Desde hace algunos años, y en los últimos 3 años con el apoyo de **National Endowment for Democracy (NED)**, la Asociación Civil **El Ágora** viene desarrollando una serie de estrategias y actividades orientadas a fortalecer las capacidades de la sociedad civil y de los ciudadanos de la Provincia de Córdoba en lo que refiere a la posibilidad de analizar y construir definiciones de los problemas públicos, participar de espacios de deliberación pública, monitorear la gestión pública e incidir en la definición de las políticas públicas. El supuesto general es que es necesario mejorar la calidad del debate público que sirve de base a la justificación de las decisiones.

Durante año 2007 **El Ágora** desarrolló un programa de trabajo fuertemente orientado a apoyar y nutrir el proceso electoral que en nuestra provincia tendría lugar en setiembre de ese año. El Programa Córdoba con Responsabilidad Electoral 2007 proponía, entre otras cosas, mejorar el debate electoral y promover reformas en el sistema político. <http://www.elagora.org.ar/site/veedurias/home.html> .

El 2 de setiembre de ese mismo año, sin embargo, los cordobeses fueron testigos del trágico desenlace que tuvo el proceso electoral objeto de los esfuerzos del programa. La crisis estructural del sistema electoral y político se hizo manifiesta con la puesta en duda de la legalidad y legitimidad del propio proceso eleccionario, la sospecha de fraude, la manifestación masiva de descontento de los ciudadanos en la calle, ilustrada en la expresión "que se abran las urnas", instaló la necesidad y demanda imperiosa de un cambio. A raíz de la movilización y presión social el gobierno provincial electo se vio

obligado a tomar medidas orientadas a introducir reformas en el régimen electoral con el fin de recuperar legitimidad social.

Como organización social **El Ágora** necesitó repensar sus estrategias de acción y reflexionar en relación a las condiciones que permiten reproducir, o por el contrario romper, círculos viciosos en la relación representantes/representados. Tras el proceso de planificación que llevó a la definición de las estrategias de trabajo para 2008/2009 se decidió poner énfasis en acciones que promovieran la ampliación de la participación política pero atendiendo principalmente a la condiciones y modalidades para su efectivo ejercicio. Se formuló así el **Programa Construyendo Agendas entre los Ciudadanos y el Estado ¿Es Posible?** <http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/inicio.html>.

Desde mayo de 2008, la organización ha puesto especial énfasis en la promoción y facilitación de espacios de participación y ejercicio de la **accountability social** por parte de los ciudadanos y sociedad civil y la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas. Esta estrategia llevó al equipo a trabajar en distintos espacios territoriales (gobiernos locales y provincia) y en torno a diferentes temáticas de interés público, en los que se pudo identificar la importancia de las particularidades sociopolíticas de cada territorio y en las que se insertan los diferentes temas. Estas particularidades han permitido readecuar de manera permanente las formas de intervención y llevado al desarrollo de procesos muy diferentes entre sí. Se trata de procesos lentos que en muchos casos se enfrentan a la resistencia de las actuales prácticas sociales y políticas. En este tiempo transcurrido se observan dos factores de gran relevancia a la hora de pensar la viabilidad y eficacia de la participación ciudadana: el acceso y disponibilidad de información pública y la fortaleza del capital social y de las redes, es decir de la sociedad civil local. Estos factores condicionan en gran medida la posibilidad de incidencia desde la ciudadanía.

Las estrategias y acciones que en estos años viene desarrollando **El Ágora** podrán aportar en la posibilidad de contar con **un debate público más informado y más ciudadano**, en el sentido que la discusión de los temas públicos no quede circunscrito a los actores políticos partidarios y al efectismo mediático y, sobre todo que sea posible **democratizar la agenda de discusión**.



# **Ciudadanía y participación de jóvenes: sus aportes al fortalecimiento de la democracia local**

Ab. Maria Silvia Corbalán  
Coordinadora Programa Gobiernos Locales de El Ágora  
[mariascorbalan@yahoo.com.ar](mailto:mariascorbalan@yahoo.com.ar)

## Introducción

El camino que se iniciara con la aprobación y luego constitucionalización de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en la década del '90, seguido por la sanción de la ley nacional de Protección Integral N° 26.061 en el año 2005, significó para la Argentina un cambio radical en la concepción jurídica de los niños, niñas y adolescentes<sup>1</sup>, pues trajo consigo el imperativo de considerar al colectivo de la infancia como verdaderos sujetos de derecho.

De este modo, se superaba la noción que presentaba al niño como incapaz y objeto de protección-represión por parte del Estado, para impulsar un modelo que lo considera un ciudadano, cuyos derechos son - ahora- los merecedores de protección.

La normativa nacional fue receptada por la Provincia de Córdoba en el año 2007 mediante ley n° 9396, con lo cual esta jurisdicción debió iniciar -aunque de manera progresiva- una serie de reformas estatales (tanto a nivel ejecutivo como judicial) en el abordaje de la niñez, a fin de contar con una institucionalidad en consonancia con los postulados contemplados por la Convención de los Derechos del Niño.

En este contexto normativo, institucional y político, el presente trabajo pretende reflejar el camino iniciado por algunos/as jóvenes pertenecientes a Escuelas secundarias de la localidad de Río Segundo (Córdoba) en el ejercicio del derecho a participar y ser escuchados/as, y las potencialidades de ese recorrido tanto en la construcción de su condición de ciudadanos como en el fortalecimiento de la democracia local.

En vistas de ello, se alude en primer término a la extensión de la noción de ciudadanía y su relación con la democracia. Luego se reseña el marco normativo específico destinado a la infancia y se efectúan algunas referencias al sistema de protección integral de derechos, en particular a aquéllos órganos que contemplan ámbitos de participación para la adolescencia. A lo largo del documento, se procura reflexionar sobre las actitudes del mundo adulto en la trayectoria ciudadana que inician las y los adolescentes, los necesarios aprendizajes, la ineludible revisión de roles y comportamientos, en pos de brindarles auténticos espacios de participación, tanto en la esfera privada como en la pública.

## 2. La noción de ciudadanía y su relación con la democracia

En una primera aproximación se puede afirmar que la ciudadanía es el “vínculo político que une al individuo con la organización estatal a la cual pertenece [y que] está compuesto por derechos y obligaciones políticas”<sup>2</sup>. Sin embargo, esta definición restringida a la pertenencia a una comunidad política resulta insuficiente en la actualidad para reflejar el entramado de relaciones, oportunidades, omisiones e incertidumbres que el status de ciudadano/a trae aparejado.

Es que la ciudadanía -al igual que otros conceptos fundamentales en la teoría y la praxis política, académica e institucional- es un término que encierra tensiones. Como enseña Vargas, “sólo podemos acercarnos a su complejidad y a la posibilidad de su

---

<sup>1</sup> En este trabajo se utilizará la expresión niño en el sentido acordado por la CDN que considera tal a todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de las leyes internas del Estado, haya alcanzado antes la mayoría de edad (cfe. Artículo 1).

<sup>2</sup> Bareiro, Line (2009): Unidad II.

realización si ubicamos la ciudadanía como una categoría en construcción, y por lo tanto como un proceso dinámico, que responde a las características de exclusión e inclusión y a las condiciones históricas y actuales en las que se perfila y ejerce”<sup>3</sup>.

En un mundo atravesado por las dinámicas globalizadoras, en el que diferentes movimientos sociales e identitarios demandan el reconocimiento y la efectivización de derechos de los que se consideran titulares, la noción de ciudadanía “ha entrado en el debate público, reconociéndose la necesidad de reconceptualizarla, partiendo de la convicción de que ciudadano y ciudadana son algo más que sujetos de derechos políticos”<sup>4</sup>.

En rigor, la extensión que le asignemos dependerá en mucho de la postura que sostengamos sobre la obligatoriedad de la efectiva vigencia de ciertos derechos fundamentales para todas las personas. Según la concibe Marshall<sup>5</sup>, son tres esferas: civil, política y social, las que resumen el concepto de ciudadanía, de modo que para poder ejercerla plenamente es necesario ser sujeto de derechos civiles, políticos y sociales.

Encontrándose íntimamente relacionada con los derechos humanos y la participación, es claro que el ejercicio acabado de la ciudadanía requiere de un contexto democrático. También la democracia es un concepto que permanentemente busca ser precisado, delimitado. Si bien existen diferentes modelos, es posible definirla como “un sistema de representación de intereses en los cuales los principios de libertad de opinión y asociación son verdaderos prerequisites para el funcionamiento de las reglas del juego democrático, [a lo que se añade que] el desarrollo democrático implica la ampliación de los espacios en los que se puede ejercer el derecho a participar en las decisiones: familia, escuela o administración de los servicios”<sup>6</sup>.

En esta misma línea, Bareiro y Riquelme señalan que “existen varios proyectos dentro del discurso democrático”<sup>7</sup>, siendo justo admitir que la democracia por sí sola no es garantía de ciudadanía para todos y todas. En efecto, Vargas afirma que la ciudadanía se ha convertido en un espacio de disputa en sus contenidos y alcances democráticos “por la distorsión que significa priorizar algunas dimensiones del desarrollo de las ciudadanía en desmedro de otras”<sup>8</sup>.

Sería aconsejable, por tanto, revisar periódicamente los supuestos en los que se asienta el sistema democrático en que vivimos, como así también diseñar y perfeccionar mecanismos que ayuden a garantizar la representación y participación de la diversidad de sectores o grupos de la sociedad, en especial aquellas supuestas “minorías”, como la infancia y la adolescencia, cuyos aportes a la democracia podrían ser sustanciales si desde el mundo adulto se garantizaran espacios y herramientas para su participación.

Soberanía popular, pluralismo, libertad, igualdad, participación se presentan como las características que debemos alimentar en nuestra convivencia para, como propone Mouffe, “profundizar la revolución democrática y dar cabida a la multiplicidad de las demandas democráticas que existen”<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Vargas, Virginia (2002), p. 11.

<sup>4</sup> Bareiro, ídem.

<sup>5</sup> Cfe. Marshall et al. (1965), p. 71-136.

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto cit. por Konterkknik (1998) p. 31.

<sup>7</sup> Bareiro, Line y Riquelme, Jane C. (1997), p. 4

<sup>8</sup> Vargas, Virginia (2009), p. 17.

<sup>9</sup> Mouffe, Chantall (2001), p. 8.

### 3. La infancia como categoría social: algunos hitos en la historia de sus derechos

“... analizar la infancia como fenómeno social, permite abordar la cuestión de su condición “ciudadana” antes que como un derecho personal, como una facultad de la que se goza en la medida en que se es parte de la especie humana. Ciudadanía no es reducible a participación, pero sin participación no se ejerce la condición ciudadana...”<sup>10</sup>

El descubrimiento de la infancia como categoría social es relativamente reciente y su definición como tal el resultado de un proceso que inicialmente no identificaba diferenciaciones con el mundo adulto que justificaran un trato especial. Es a finales del siglo XVII cuando comienza a configurarse la preocupación por la infancia y recién en el siglo XX el reconocimiento de los derechos de niñas y niños les otorga visibilidad como sujetos activos de la sociedad. En efecto, las devastadoras consecuencias (orfandad, exilio, etc.) de la Primera Guerra Mundial obligaron a volver los ojos sobre niñas y niños como colectivo necesitado de una protección y atención especial. Como sostiene Ohayon<sup>11</sup> aquel suceso bélico instala el concepto de infancia, a la vez que inicia los debates y las reflexiones internacionales sobre sus derechos.

En 1924 la Sociedad de Naciones aprueba la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, que constituye el primer documento jurídico internacional sobre el tema, y señala la importancia de atender a cuestiones relacionadas con el desarrollo, ayuda, protección y educación del/a niño/a. En 1959 la Asamblea de Naciones Unidas aprueba la Declaración sobre los Derechos del Niño, mediante la cual insta a padres y madres, a hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan los derechos y libertades que en ella se enuncian y luchan por su observancia. 1979 fue declarado Año Internacional del Niño de Naciones Unidas y con él la Asamblea General de Naciones Unidas inicia los procesos para la elaboración de una Convención que fuera jurídicamente vinculante.

Finalmente, el 20 de Noviembre de 1989 se aprueba la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) la cual significó para la comunidad internacional un cambio radical en la concepción jurídica de la infancia al considerar a niñas, niños y adolescentes como auténticos sujetos de derecho. Pues si bien ya se venían desarrollando progresivamente políticas sociales destinadas a este grupo social, se las diseñaba y ejecutaba desde una mirada asistencialista, más focalizada en la satisfacción de sus necesidades materiales por parte de los adultos, que en el fortalecimiento de las capacidades de los niños y las niñas.

Por el contrario, los derechos que formula la CDN para la infancia ya no se limitan solamente a su protección, atención y cuidado, sino que la nueva visión comprende a las y los niños como protagonistas o sujetos<sup>12</sup>, personas completas cuya única particularidad es que están creciendo, razón por la cual se les reconocen todos los derechos que tienen todas las personas, más un plus de derechos específicos precisamente por encontrarse en

---

<sup>10</sup> Liwski, Norberto (2006), p. 19.

<sup>11</sup> Ver Nota periodística: "La Primera Guerra Mundial instaló el concepto de infancia" en Diario Clarín, ed. del 12/02/07 disponible en <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2007/12/02/z-04015.htm>

<sup>12</sup> Cfe. Liebel, Manfred (2006), p. 21.

desarrollo. Además, y a diferencia de los instrumentos anteriores, la CDN simboliza un salto cualitativo al introducir la obligación de actuar de los Gobiernos que la ratifican. Su carácter vinculante significa que no sólo reconoce los derechos de la infancia y adolescencia sino que coloca a los Estados en la obligación de poner todos los medios a su alcance para que aquéllos se hagan realidad.

En el caso de Argentina, el Congreso de la Nación ratificó la Convención en noviembre de 1990 a través de la ley 23.849 y en 1994 fue incorporada a la Constitución nacional. La CDN se aplica a todo ser humano menor de 18 años de edad, y tiene 54 artículos que explican cada uno de los derechos de niñas, niños y adolescentes como el derecho a la vida, a la identidad, a la salud, a la educación, a vivir con su familia, etc. Dentro de este catálogo de derechos, existen algunos que por ser imprescindibles en la conformación de un sistema de protección integral, constituyen verdaderos ejes sobre los que deben asentarse los análisis y las intervenciones que involucren a niñas y niños. Se trata del derecho a la dignidad, a la participación y a ser escuchados/as.

### **Derecho a la dignidad**

En virtud de este derecho, debe respetarse la condición de personas en crecimiento que ostentan los niñas y niños, su integridad física, sexual, psíquica y moral, y su derecho a no ser sometidos a tratos violentos, discriminatorios, vejatorios ni a ninguna forma de explotación<sup>13</sup>. Thompson añade: “La dignidad humana, concepto central de la evolución actual de los derechos humanos, exige la vigencia de un amplia gama de derechos, incluyendo los que se relacionan con las condiciones económicas, sociales y culturales”<sup>14</sup>.

### **Derecho a la participación**

Participar es tomar parte en una cosa; recibir una parte de algo; tomar partido. La participación se relaciona con la posibilidad de convivir, compartir, cooperar, disenter, discutir, confrontar, negociar, consensuar y decidir. Según la define Hart “es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en el que uno vive”<sup>15</sup>.

Los derechos de participación son los enunciados en los artículos 13, 14, 15 y 17 de la CDN que se refieren a la libertad de opinión, de información, pensamiento, conciencia y religión así como al derecho a la asociación y a celebrar reuniones pacíficas. La participación, como la ciudadanía, se construye, se alimenta, no se da de una vez y para siempre sino que las habilidades participativas se van desarrollando en la medida en que el entorno sea propicio para conocerlas y aprender a ejercitarlas. Esto no significa que los

---

<sup>13</sup>CDN, Artículo 16: “Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación”.

Ley 26.061, Artículo 9: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la dignidad como sujetos de derechos y de personas en desarrollo; a no ser sometidos a trato violento, discriminatorio, vejatorio, humillante, intimidatorio; a no ser sometidos a ninguna forma de explotación económica, torturas, abusos o negligencias, explotación sexual, secuestros o tráfico para cualquier fin o en cualquier forma o condición cruel o degradante. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a su integridad física, sexual, psíquica y moral”.

Artículo 10: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la vida privada e intimidad de y en la vida familiar. Estos derechos no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales”.

<sup>14</sup> Thompson, José (2009), p. 10.

<sup>15</sup> Hart, Roger cit. por Apud, p. 4.

niños deben ser capacitados para la ciudadanía mediante el aumento inducido de sus competencias sino que deben poder apoyarse en experiencias concretas que certifiquen que se los “necesita” y en su propio aporte a la vida social para así darse cuenta de su “importancia”<sup>16</sup>.

Los ámbitos de participación son los espacios en los que se producen las interacciones de los niños, niñas y adolescentes con otros, sean niños, adolescentes o adultos, delimitadas por intereses, proyectos, necesidades o significaciones relevantes para los sujetos. Si, como indica Konterllnik, “los y las jóvenes se juntan y despliegan formas de agrupamiento con códigos y estilos propios. Transitando por instituciones (familia, escuela, iglesias), encuentran los obstáculos u oportunidades de un mundo ya modelado por otros y los sortean como pueden”<sup>17</sup>, creemos que la ciudadanía será el fruto de un proceso de aprendizaje mutuo por parte de los niños/as y los adultos/as en su relación recíproca, mediante un diálogo en condiciones igualitarias.

Apunta por su parte Liebel que esto no significa que la sociedad o el Estado dejen a los niños abandonados a sí mismos, sino que las obligaciones que tienen para con ellos se refieren a la creación de condiciones que permitan a los niños de todas las edades, hacer uso de sus derechos por sí mismos y lograr una calidad de vida que a ellos les parezca adecuada. Quiere decir que los adultos deben despedirse de su “prerrogativa” de imponer sus normas como criterios para valorar y calificar el pensamiento y las acciones de los niños y, al contrario, dejar que éstos establezcan sus propias normas y, en caso de conflicto, concederles una posición que les permita negociar cara a cara con ellos<sup>18</sup>.

### **Derecho a ser escuchados/as**

Para la participación infantil es condición elemental es que los niños y niñas puedan expresarse, dar su opinión, y que los otros, en especial, los adultos, los/as escuchen. El derecho a ser escuchado/a se encuentra expresamente contemplado en el artículo 12<sup>19</sup> de la CDN, y es enunciado por la Ley n° 26.061 por lo menos en cuatro oportunidades. Incluso, la Ley nacional toma este derecho con un alcance mayor al de la Convención al agregar elementos de garantía muy importantes para su efectiva implementación, que pueden resumirse en el derecho a ser oídos sin limitación alguna y atendidos, en cualquier forma que se manifiesten, en todos los espacios<sup>20</sup>.

Como indica Baratta, “el derecho del niño de hacerse un juicio propio y de expresarse conlleva el deber simétrico de los adultos (de todos, no solamente de los que

---

<sup>16</sup> Cfe. Liebel, ob. cit., p. 39.

<sup>17</sup> Konterllnik, Irene (1998), p. 32

<sup>18</sup> Liebel, ob. cit., p. 38/39

<sup>19</sup> CDN art. 12: “1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional”

<sup>20</sup> Ley 26.061, Artículo 24: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a:

a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés; b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo.

Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

tienen alguna responsabilidad con el niño) a escucharlo<sup>21</sup>. Sin embargo, en general el mundo adulto tiene severas limitaciones para interpretar la voz de aquellos/as y su sentido. Los adultos imponen el lenguaje, su estructura, sus formas de comunicación, y finalmente – como indica Bustelo-, “los niños responden en el lenguaje “legítimo” de los adultos... Los niños y niñas hablan pero lo hacen desde la aceptación de un deber impuesto por el adulto... el niño es un adulto en estado de reducción a una categoría menor o, en su inverso, ser niño es no ser un adulto pleno”<sup>22</sup>.

Por el contrario, desde la perspectiva emancipatoria que propone la CDN, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta, sino que la infancia y la adolescencia tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida. Al decir de Cillero “la infancia y la adolescencia son concebidas como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica”<sup>23</sup>.

#### **4. La situación en la provincia de Córdoba**

Desde la ratificación de la CDN en el año 1990 nuestro país era deudor de un sistema legal que se amoldara al paradigma de protección integral de derechos, colocando a las personas menores de 18 años en el lugar de sujetos competentes. La sanción en octubre de 2005 de la Ley Nacional 26.061 significó cumplir tal compromiso de adecuación. En virtud de la misma, no sólo se reconocen los derechos consagrados en la CDN para todos los chicos y chicas argentinos sino que además se crea un Sistema de Protección integral de tales derechos, integrado por organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de tales derechos<sup>24</sup>. Esta nueva ingeniería institucional, obliga a cambios sustanciales en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, como así también en las relaciones con los niños y niñas, y la sociedad civil.

Precisamente por estas características, la ley nacional impactó directamente en la realidad de las provincias<sup>25</sup>, especialmente en aquellas que, como Córdoba, carecían de una legislación en consonancia con la Convención<sup>26</sup>. Ello así, en tanto las colocó en la necesidad de reformular estructuras, dictar leyes, capacitar a técnicos y operadores, etc. pero fundamentalmente porque permitió la discusión ideológica del rol del Estado en relación a las políticas públicas en materia de infancia y adolescencia y abrió paso a cuestionamientos claros sobre las facultades de los Juzgados de Menores. El modelo así

---

<sup>21</sup> Baratta, Alessandro (1998), p. 18.

<sup>22</sup> Bustelo, Eduardo (2007), p. 163.

<sup>23</sup> Cillero, Miguel (1998), p. 4.

<sup>24</sup> Art. 32 de la Ley 26.061

<sup>25</sup> El decreto reglamentario de la ley 26.061, N° 415/2006 convocó a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que, identifiquen y en su caso designen, a la brevedad, a fin de garantizar los derechos de los sujetos de la Ley N° 26.061, por las vías y/o medios que determinen las respectivas legislaciones vigentes, a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local

<sup>26</sup> La ley 9053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente, fue sancionada el 30 de Octubre de 2002, es decir, con posterioridad a la CDN. Si bien incorpora algunas medidas tendientes al resguardo del derecho de defensa, mantiene el andamiaje de la lógica tutelar, conservando las facultades amplias y discrecionales del juez de Menores, las medidas de internación y separación del medio familiar, y la realización de estudios a cuyo fin se practican informes sociales y psicológicos convirtiéndose el niño y su familia en objetos constantes de observación y control.

expuesto puso en crisis las instituciones locales de fuerte impronta tutelar, y generó las instancias de debate y discusión sobre el tema.

En lo que se refiere a Córdoba, en un principio la legislatura de la Provincia adhirió formalmente a la ley nacional 26.061 mediante la sanción de ley N° 9396 (del 06/06/07), la cual básicamente se limitó a crear la figura del Defensor del Niño y fijó el plazo de un año, prorrogable por una vez, por un período igual, para que el Poder Ejecutivo Provincial arbitrara las medidas necesarios que garantizaran su cumplimiento. Ya en 2009, habiendo vencido el plazo aludido, el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 1153 (14/08/09) que dispuso la implementación del Sistema Provincial de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En virtud del mismo, se designa a la Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia (MuNAF) como Autoridad de Aplicación; se crea el Organismo de Protección de Derechos (OPD) y se dispone que en el interior de la Provincia funcionen en calidad de Delegaciones de la MuNAF, Unidades de Desarrollo Regional (UDER), coordinadas de manera conjunta por el OPD y por la Subsecretaría de Integración.

De esta manera, se fueron conformando cubriendo los distintos niveles de actuación que la ley prevé, son sus interacciones y corresponsabilidades. A nivel Nacional: SENNAF Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia/ DEFENSOR de Niñas y Niños; Federal: CONSEJO FEDERAL de Niñez, Adolescencia y Familia; Provincial: SENAF Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia/ DEFENSOR de Niñas y Niños; Regional: Unidades de Desarrollo Regional (UDER); y se aspira a que se complete la institucionalidad en el nivel netamente Local a través de organismos administrativos locales y CONSEJOS LOCALES de Niñez y Adolescencia.

#### **4.1 El papel de los Consejos de Niñez y Adolescencia en la Democracia local**

Entre los órganos que conforman el sistema de protección integral de derechos, existe uno que resulta de gran importancia si buscamos la participación efectiva de los/as adolescentes en los asuntos concernientes a su comunidad. Se trata de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, los que han sido definidos por el Estado provincial<sup>27</sup> como espacios de cooperación y construcción institucional, que representan una serie de articulaciones y redes entre actores e instituciones locales existentes. Entre sus acciones se hallan las de: adaptar los servicios de los municipios y comunas a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes; apoyar la función parental promoviendo espacios de encuentro entre padres e hijos; reordenar el circuito de atención en salud creando una red de infancia y adolescencia; generar espacios socioeducativos de participación infantil y adolescente; identificar emergentes y prioridades que afecten a la población infantil, entre otras.

Señala Rivera que: “la participación de las personas tiene mayor posibilidad de desplegarse y desarrollarse en el ámbito local, por lo que la descentralización del poder -de las capitales a las regiones, las ciudades y los pueblos- puede ser una de las mejores formas de adelantar el desarrollo humano”<sup>28</sup>. Precisamente la ley nacional en su art. 5 consagra como una de las pautas para el diseño y la implementación de las políticas públicas para la

---

<sup>27</sup> Véase página web institucional de la MuNAF Secretaría de la Mujer, Niñez, Adolescencia y Familia [http://munaf.cba.gov.ar/secciones3aa6.html?SE\\_CODIGO=60&start=1](http://munaf.cba.gov.ar/secciones3aa6.html?SE_CODIGO=60&start=1)

<sup>28</sup> Rivera, Marcia (2000): p. 7.

infancia, la Descentralización de los organismos de aplicación a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia.

Además, si la participación es uno de los componentes más importantes de la construcción la democracia, precisamente en ámbitos –como los que se postulan- en los que se valoren las propuestas de los/as jóvenes, se responda a sus inquietudes, se atienda a sus iniciativas, donde sean respetados por su capacidad para contribuir al su propio desarrollo y al de la sociedad, aquéllos podrán efectuar apreciables aportes a la democracia local.

En definitiva, si pensamos que “aun en un mundo globalizado, el lugar sigue siendo el medio por el cual el individuo interpreta la realidad y vive su vida”<sup>29</sup> ; la posibilidad de actuar en el nivel local-comunitario, les abre las puertas a las y los adolescentes a la participación, por la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo que les brinda, contrarrestando así las barreras geográficas y económicas que existen para su desplazamiento a ámbitos de participación de mayor envergadura.

#### **4.2 La experiencia de los/as jóvenes en Río Segundo**

La localidad de Río Segundo<sup>30</sup> se ubica al sur de la ciudad de Córdoba Capital, de la que dista 37 Km., y cuenta con una población de 18.155 personas (según el Censo de 2001), de las cuales 12.057 son adultos, y 6.098 son menores de 18 años, de modo que aproximadamente un 33% de sus ciudadanos/as son niños, niñas y adolescentes respecto de los cuales rigen las disposiciones de la CDN, la Ley 26061 y el Decreto 1153.

En el año 2008, ante la conmoción provocada en la comunidad por la muerte de un niño en el ámbito escolar, el Rotary Club de Río Segundo recibió la preocupación social y convocó a distintos referentes: Directores de escuelas, Jueza de menores, Concejales, representantes del Ejecutivo municipal, entre otros, a los fines de articular esfuerzos en relación a la problemática de la niñez y adolescencia.

Así fue que, con una temática definida, una sociedad civil movilizadora, un equipo facilitador local a cargo de la organización del proceso y la conciencia de la necesidad de un trabajo más sistemático, se contactó a la Asociación Civil El Ágora<sup>31</sup> a fin de que proporcionara el acompañamiento técnico necesario para facilitar la conformación de una Red por la Infancia y Adolescencia de Río Segundo.

Por su parte, El Ágora propuso enmarcar este proceso en el programa que se encontraba ejecutando denominado "Construyendo Agendas entre los ciudadanos y el Estado" que busca favorecer el fortalecimiento de nuestras democracias, para lo cual propicia la problematización de temas públicos, hace hincapié en la construcción y socialización de la información, promueve la interacción social y la deliberación, y apoya la articulación y construcción de redes. En ese marco, durante 2008/2009 los/as facilitadores locales participaron de capacitaciones técnicas, mantuvieron reuniones de trabajo con el equipo de El Ágora, realizaron entrevistas a diferentes referentes a fin de conocer su mirada y conocimiento sobre la problemática de la infancia y adolescencia, y

---

<sup>29</sup> Escobar Arturo y Harcourt Wendy (2009), p. 9

<sup>30</sup> Ver página institucional de la Municipalidad <http://www.riosegundo.gov.ar/htm/Ciudad.php>

<sup>31</sup> [www.elagora.org.ar](http://www.elagora.org.ar)

finalmente, lograron producir un Documento para la discusión pública que fue presentado a la comunidad en un Evento con masiva concurrencia<sup>32</sup>.

A partir de este Foro, se concretó la participación de jóvenes en la Red de Infancia y Adolescencia. Fue por iniciativa de una docente de una de las Escuelas comprometidas que algunos/as adolescentes pertenecientes al Centro de Estudiantes se sumaron al trabajo conjunto y requirieron con particular interés conocer cuáles eran los fundamentos jurídicos de sus posibilidades ciudadanas. Ello dio lugar a que se realizara un Foro sobre “Modelos de Protección a la Infancia”, al cual asistieron jóvenes de otras Escuelas y también la Jueza de Menores de la Localidad, y en el que los/as participantes tanto adultos como adolescentes debatieron sobre las dificultades y desafíos que presenta el nuevo paradigma de protección integral e incluso se plantearon algunas líneas de acción que podrían llevarse adelante en la Ciudad. Valga como ejemplo el pensamiento de una de las chicas asistentes:

*“Nuestro punto de vista debe ser considerado por los adultos, pero también nosotros debemos asumir el compromiso de construir un espacio de trabajo en redes. También es necesario que se nos respete, sobre todo se respete nuestro derecho a la educación tanto pública como privada. Creemos que si nos educamos vamos a poder defender mejor nuestros derechos y vamos a poder organizarnos para que nuestra voz sea escuchada”..*

Ya para el tercer Foro denominado: “La participación ciudadana de chicos y chicas a 20 años de la Convención de los derechos del niño”, el protagonismo de los/as adolescentes fue notorio. Los/as alumnos/as de la Escuela anfitriona tomaron la responsabilidad de convocar a los otros Establecimientos educativos (participaron alumnos de las 4 Escuelas de Río Segundo más una de Pilar, Localidad vecina) y de transmitir la consigna que había consensuada hacia adentro de la Red. Se trataba de cada Escuela preparara una presentación acerca de las posibilidades y obstáculos del derecho a la participación en distintos ámbitos. Así fue que expusieron sus producciones sobre participación en el ámbito familiar, escolar, social y político, mientras que el último grupo aportó conceptos e ideas relacionados con la discriminación. Finalmente, en plenario, debatieron acerca de las posibles actividades concretas que pueden emprender los jóvenes para ejercer su derecho a la participación, guiados por las siguientes preguntas: ¿por qué y para qué participar?

A lo que respondieron: *“para que los jóvenes seamos considerados como iguales/ para cambiar y mejorar la sociedad/ para que los jóvenes seamos acompañados, aceptados y comprendidos en nuestro crecimiento como personas/ porque queremos ser parte”; ¿dónde participar? en aquellos ámbitos donde nos podamos relacionar unos con otros/ en la escuela a través del Centro de Estudiantes/en la familia/ con los amigos/en las decisiones que toma el municipio sobre la juventud y su futuro; ¿en qué cosas concretas? elaborar proyectos de ley y de modificación de las leyes/ realizar charlas donde se debatan las problemáticas comunes de la sociedad/ involucrarse en proyectos sociales que tiendan a la solución de un problema concreto en la sociedad/ realizar foros/ identificar los responsables de crear espacios de participación.*

---

<sup>32</sup> Ver página web de Construyendo Agendas <http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/rio-segundo.html>

Al momento de elaboración de este documento, los/as estudiantes se encuentran en plena organización del cuarto Foro en el que buscan realizar un mapa de responsabilidades, es decir, una muestra de los diferentes niveles de responsabilidad que en torno a la infancia y adolescencia tienen actores públicos y privados, provinciales y municipales. Para ello, se hallan en la tarea de reflexionar en torno a su responsabilidad específica, esto es, qué planteos van a realizar, qué les interesa promover, cómo lo van a decir y quiénes lo dirán.

Si tomamos esta iniciativa y analizamos el proceso que están desarrollando los/as adolescentes a la luz del paradigma de la protección integral de derechos y de los postulados sobre los que se promueve el fortalecimiento de las democracias locales, no sería osado decir que en Río Segundo existen jóvenes que, en ejercicio de su ciudadanía, están reclamando la puesta en marcha efectiva del Consejo Local de Niñez y Adolescencia, como espacio en el que podrán volcar sus inquietudes, sentirse miembros activos de su comunidad, gozar de protagonismo en la toma de decisiones, y así desarrollar un mayor sentimiento de pertenencia e implicación para con su Ciudad.

## 5. Conclusiones

“la idea clave es que la ciudadanía se ha de concebir como una actividad continua y un bien en sí, y no como un compromiso momentáneo”<sup>33</sup>.

A lo largo de este trabajo se ha presentado la ciudadanía como una práctica de construcción dinámica, en el convencimiento de que, para lograr su pleno disfrute por parte de niñas, niños y adolescentes se requieren cambios profundos en nuestras mentalidades, creencias, valores y prácticas, tanto en el ámbito privado, como en el público. En la familia, es primordial estimular las competencias de participación y decisión desde este primer espacio de socialización. En cuanto a lo público, resulta fundamental que los órganos administrativos impulsen con seriedad la institucionalización de espacios como los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, a fin de que las y los adolescentes se apropien de ellos y los utilicen como ámbitos en los que, en una interacción con adultos respetuosa de las distintas competencias, puedan aportar juicios y soluciones.

Como bien resume Baratta: “descentralización de los servicios estatales, participación de las comunidades y coordinación interinstitucional son principios de una práctica, no sólo de la teoría, de la implementación de los derechos de los niños en la necesaria experimentación a nivel local...”<sup>34</sup>.

Los jóvenes no están en camino de convertirse en ciudadanos sino que lo son en el presente, empero, necesitan que se confíe en sus competencias y que los adultos estén dispuestos a compartir de manera igualitaria el poder con ellos/as. Las y los adolescentes de Río Segundo han sabido dar prueba de la capacidad para expresar sus necesidades y aspiraciones.

El hábito de la participación no se adquiere desde la teoría sino desde la práctica. Por eso, entendemos que promoviendo la auténtica expresión de las distintas voces en los universos en los que nos desenvolvemos, es como podemos contribuir al desarrollo de

---

<sup>33</sup> Dietz, Mary (1996), p. 14.

<sup>34</sup> Baratta, Alessandro (1991), p. 9.

competencias ciudadanas desde la infancia. Al mismo tiempo, estos procesos de estimulación, escucha, valoración y aprendizaje mutuo entre hombres y mujeres adultos, y niños, niñas y adolescentes, contribuirán a fortalecer los sistemas democráticos como entornos especialmente adecuados para la participación.

Se trata, en definitiva, de “alimentar estos procesos de subjetividad ciudadana, afirmativa de derechos”<sup>35</sup> desde la niñez, como apuesta a la construcción de ciudadanías plenas para el presente y para el futuro.

## 6. Bibliografía

- Apud, Adriana: “Participación infantil”, Enredate con UNICEF- Formación de profesorado, disponible en [http://www.educared.org.ar/infanciaenred/elgloboorojo/periscopio/2005\\_09/pdf/3.C.2participacion\\_infantil.pdf](http://www.educared.org.ar/infanciaenred/elgloboorojo/periscopio/2005_09/pdf/3.C.2participacion_infantil.pdf)
- Baratta, Alessandro (1998): “Infancia y Democracia”, en García Méndez, E. y Bellof, M. (comps.) Infancia, ley y democracia en América Latina, Ed. Temis y Depalma, Santa Fe de Bogotá, Colombia y Buenos Aires, Argentina.
- (1991) “La situación de la protección del niño en América Latina” en Capítulo Criminológico 18-19 - Órgano del Instituto de Criminología, Facultad de Derecho, Universidad del Zulia, Maracaibo. Disponible en [http://www.iin.oea.org/La\\_situacion\\_de\\_la\\_proteccion\\_del\\_nino.pdf](http://www.iin.oea.org/La_situacion_de_la_proteccion_del_nino.pdf)
- Beloff, Mary (1999): “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar” en Justicia y Derechos del Niño, UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Santiago, Chile.
- Bareiro, Line (2009): “Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del ‘80 y futuros posibles”, Unidades N° I, II y III, Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- y Riquelme Jane C. (1997): “Nuevas voceras de la ciudadanía plena” -Documento de trabajo n° 47, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, Paraguay.
- Bustelo, Eduardo (2007): “El recreo de la infancia: Argumentos para otro comienzo”, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina.
- Cillero, Miguel (1998): “Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”, en Derecho a tener derecho, UNICEF/ IIN, Montevideo, Uruguay. Disponible [http://www.iin.oea.org/Infancia\\_autonomia\\_derechos.pdf](http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf)
- Dietz, Mary G. (1996): "El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía" en Lamas, Marta (comp.) Ciudadanía y feminismo, Ed. Debate Feminista, DF, México.
- Escobar Arturo y Harcourt Wendy (2009): "Mujeres y política de lugar", material cedido especialmente por los autores para el Semanario “Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del ‘80 y futuros posibles”, PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina PRIGEPP-FLACSO 2009.
- Konterllnik, Irene (1998): "La participación de los adolescentes: ¿Exorcismo o construcción de ciudadanía? en Verazzi, Bernadette y Benes, Roberto (comps.) La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas - Actas del Seminario", UNICEF, Bogotá, Colombia.
- Liebel, Manfred (2006): "Entre Protección y Emancipación- Derechos de la Infancia y Políticas Sociales" en Las Monografías del Experto- Serie Teoría, Experto en Políticas Sociales de Infancia, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, España.
- Liwski, Norberto I. (2006): “Situación de la Argentina en el escenario mundial”, en Simposio: Construcción de ciudadanía en la adolescencia y vigencia de los derechos, disponible en <http://www.iin.oea.org/IIN/cad/taller/bibliografia.shtml>
- Marshall, T.H. y Bottomore, Tom (1965): "Class, Citizenship and Social Development", Doubleday, Garden City, New York, USA.

---

<sup>35</sup> Vargas, Virginia (2008), p.16.

- Mouffe, Chantal (2001): "Feminismo, ciudadanía y política democrática radical" en Lamas, Marta (comp.) Ciudadanía y feminismo, Ed. Debate Feminista, DF, México.
- Rivera, Marcia (2000): "La participación: motor del desarrollo humano sostenible", en Tejiendo Futuro - Los caminos posibles del Desarrollo Social, Ediciones Puerto, San Juan, Puerto Rico.
- Thompson, José (2009): "Introducción" en Acceso a la Justicia y Equidad - Estudio en siete países de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- Vargas, Virginia (2002): "Globalización, Feminismo y construcción de las ciudadanías", material preparado especialmente por la autora para el Seminario "Democracia/s, ciudadanía/s y Estado en América Latina en el siglo XXI: Análisis de género de los caminos recorridos desde la década del '80 y futuros posibles", PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, Argentina
- (2009) "Participación política de las mujeres en el siglo que comienza".

## **7. Instrumentos jurídicos**

- Convención sobre los derechos del Niño (1989)  
Declaración sobre los Derechos del Niño (1959)  
Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924)  
Ley Nacional N° 26.061  
Decreto Nacional N° 415/2006  
Ley Provincial N° 9396  
Decreto Provincial N° 1153



# **Agua, Políticas e información. ¿Quiénes participan en la deliberación y toma de decisiones?**

Lic. Avellaneda Nicolás Francisco  
Observatorio de Servicios Públicos del Ágora  
[nicolasavellaneda@hotmail.com](mailto:nicolasavellaneda@hotmail.com)

Lic. Miretti Daniela Paola  
Observatorio de Servicios Públicos del Ágora  
[danielamiretti\\_7@hotmail.com](mailto:danielamiretti_7@hotmail.com)

## **Introducción**

El Observatorio de Servicios Públicos (OSP) de la Asociación Civil El Ágora, analiza desde el 2008 uno de los bienes públicos más importantes de una comunidad, el Agua, entendiendo que es un bien fundamental para la vida. El análisis parte de seis dimensiones esenciales en relación a este recurso: Equidad, Accesibilidad, Participación, Transparencia, Calidad y Sustentabilidad.

Todos tenemos derecho al agua, sin embargo, un elevado número de nuestra población no tiene acceso al recurso por diferentes motivos, poniendo en evidencia las inequidades sociales y las consecuencias para el desarrollo individual y colectivo que implica la carencia del mismo.

Concebimos que para que exista una democracia deliberativa y participativa que pueda revertir esas inequidades, es necesario primero un buen acceso a la información pública, y a partir de esto, que la sociedad pueda participar de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En ese marco, la movilización y el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos son cruciales para posibilitar la deliberación.

En ese marco, el OSP intentará responder algunos interrogantes que surgen en relación al Agua y la democratización de su gestión en la provincia, entre ellos: ¿Cuáles son las problemáticas en relación al agua en la provincia? ¿Quiénes acceden y quienes no al recurso? ¿Qué información nos brinda el Estado sobre estos problemas? ¿Qué información es la que nos muestran los medios? ¿Cómo participa la sociedad civil en estos procesos? ¿Quiénes participan en la deliberación pública del tema? ¿Cuál es la agenda pública sobre el agua?

Para realizar este análisis, nos hemos centrado en la información que brinda el Estado en sus páginas web, pedidos de información pública, entrevistas a actores clave (para entender el mapa sociopolítico del agua en Córdoba) y las noticias de los diarios en la provincia. Dedicaremos especial interés al análisis de los diarios masivos locales, al comprender que tienen una gran influencia sobre la opinión pública y que se constituyen en los agentes claves en la sociabilización de la información en la época actual.

En el presente documento, presentaremos primero una pequeña referencia a los conceptos fundamentales del Observatorio, que entendemos por bien público y como concebimos las dimensiones de análisis. Luego, se trabajará sobre los interrogantes anteriormente planteados.

### **Conceptos y dimensiones que orientan el análisis del OSP en relación al agua:**

El objetivo general del OSP es discutir y analizar el concepto de Servicio Público desde una perspectiva del “Bien Público”, incorporando en esta discusión las nociones de equidad y la deliberación para la definición y el acceso a dicho servicio. En este marco, hemos seleccionado el servicio de agua en la provincia de Córdoba a raíz de la importancia vital e inequidad en su acceso.

El concepto de Bien Público es propio del ámbito de la economía. Los bienes públicos son aquellos que por sus características intrínsecas no generan incentivos para la producción privada de los mismos y por eso el Estado debe hacerse cargo de su provisión.

Un bien, para ser público puro debe reunir los siguientes requisitos:

- *No Rivalidad.* La rivalidad en el consumo de un producto implica que el consumo por parte de un individuo reduce la cantidad disponible para otros.
- *No Exclusión.* El principio de no exclusión tiene que ver con la imposibilidad de exceptuar del consumo del bien a determinadas personas.

Estas dos características –entre otras- son los que los economistas denominan fallas del mercado y su existencia es lo que justifica –según ellos- la intervención del Estado en su producción, dado que si se dejaran librados al suministro privado, serían producidas de maneras sub-óptimas.

Hemos introducido la consideración de los bienes públicos en este trabajo, porque creemos que los servicios públicos como el Agua deberían poseer, entre otras, estas características, que si bien no son intrínsecas a los mismos, el horizonte a alcanzar debería ser su carácter de no rivalidad y no exclusión. De este modo, en este trabajo se define al servicio público de agua potable como un bien público.

Al entender al agua potable como un bien público y no solo como un servicio, se abre el juego al análisis de dimensiones como equidad, participación, transparencia y sustentabilidad, además de aquellos temas que tradicionalmente se asocian al servicio como el acceso, lo económico y la calidad. A continuación definimos brevemente las dimensiones de análisis que orientan el trabajo, para después empezar con el análisis.

### Dimensiones de análisis:

*Equidad:* Supone que la distribución del bien debe darse según el siguiente criterio: “A cada quien según sus necesidades”. La forma en que entendemos estas “necesidades” está relacionada con el *contexto de la persona o comunidad*. Es decir, las distintas condiciones culturales y socio-demográficas, económicas, así como también los modos de vida de los ciudadanos cordobeses, y que configuran distintos valores en relación al Agua.

La posibilidad de igualdad en el acceso al agua, descansa en considerar la desigualdad de oportunidades y condiciones, si un bien público no incluye estas consideraciones, su distribución es inequitativa. Quien debe velar por la equidad es el Estado.

*Accesibilidad:* Se vincula a la *Igualdad y continuidad* en el acceso al Agua. Supone que las personas puedan satisfacer su necesidad en relación al servicio, que tengan acceso al bien cuando deseen.

Esta variable está íntimamente relacionada con la visión del bien público, ya que de la condición de público se entiende que *todos tenemos derecho a disfrutar del mismo, sin importar las diferencias particulares socio económicas*.

*Participación:* Hace referencia a la capacidad de formar parte del proceso de toma de decisiones respecto del bien público Agua. Esta idea remite no sólo a la apertura institucional del Estado (que haya canales de participación, que el estado provea información pertinente, etc.) sino también a la pro-actividad de los ciudadanos para incidir en las decisiones (una cosa es el reclamo particular de un “usuario” que sólo busca lograr una satisfacción privada de un bien público y otra es la voluntad y acción -colectiva necesariamente- para cambiar la forma en que se definen las cosas).

*Transparencia:* Se la considera como el resultado de la *rendición de cuentas* y el acceso a la *Información pública* en relación al Agua.

El Estado debe dar a conocer las acciones que realiza sobre Recursos Hídricos y los argumentos que lo llevan a desarrollarlas, ya que la información pública es una de las bases de la democracia.

*Calidad:* Está integrada por dos componentes. Por un lado, un componente objetivo, que se refiere a la relación entre la *normativa vigente* y su real *aplicación y cumplimiento* en relación al agua; y por otro, una dimensión subjetiva, que se vincula a la *percepción de satisfacción del ciudadano* sobre esto.

*Sustentabilidad:* Contempla las condiciones de provisión del Agua que aseguran la salud de los ciudadanos y el desarrollo ambientalmente sustentable del bien para las generaciones futuras.

### **Agenda Pública ¿O privada?**

Como ya hemos mencionado, realizamos un análisis de los diarios masivos locales de Córdoba, al comprender que tienen una gran influencia sobre la opinión pública, y en la actualidad, se constituyen como agentes clave en la sociabilización de la información.

El análisis consistió en relevar las notas periodísticas que tratan el tema de agua en los diarios La Voz del Interior y La Mañana de Córdoba<sup>36</sup> durante doce meses (entre el 01/08/08 y el 31/07/09).

Una de las hipótesis que manejamos al iniciar el estudio fue que el Agua potable en Córdoba estaba inserto en la agenda pública pero bajo una visión economicista, es decir que solo se basa en la relación usuario-prestador del servicio, y que desconoce factores claves para la gestión de un bien público y la democracia, como ser: el acceso y equidad en

---

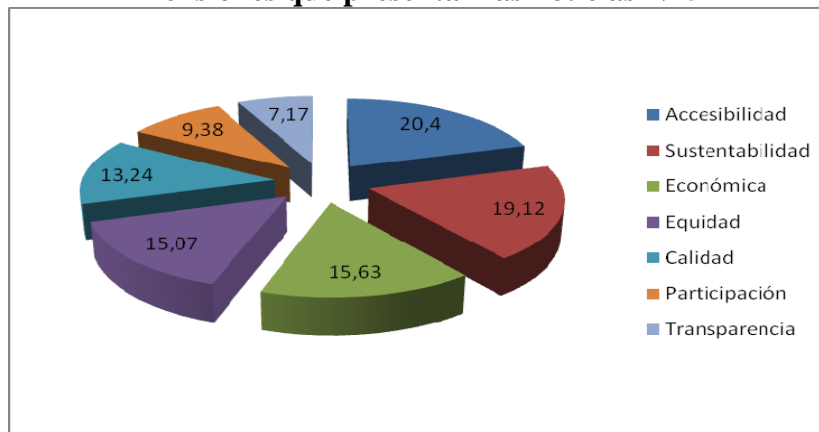
<sup>36</sup> Si bien estos dos diarios representan el 97,7% de las notas, un 2,3% es de otros diarios que son de menor tirada pero que contenían alguna información que no se encontraba en La Voz y La Mañana.

el recurso, la participación en la discusión por parte de la ciudadanía en general y la transparencia de la gestión del agua.

En las 256 noticias relevadas, en el período de doce meses citado, buscamos si hacían referencia a alguna de las 6 dimensiones que plantea el Observatorio de Servicios Públicos y sumamos la dimensión económica para observar el comportamiento de las dimensiones.

Los resultados obtenidos marcan una tendencia a publicar noticias de agua en relación a las dimensiones accesibilidad (20,4%), sustentabilidad (19,12%), económica (15,63%) y equidad (15,07). Como vemos, las dimensiones de calidad, participación y transparencia son las menos tratadas en el período analizado. Podemos observarlos los datos en el gráfico n° 1.

**Gráfico N°1**  
**Dimensiones que presentan las noticias N=544**



Si analizamos los datos pero, diferenciando los dos diarios relevados (ver Tabla N°1), encontramos que existen algunas diferencias en relación a las dimensiones utilizadas. En La Voz del Interior la tendencia en las notas está orientada a la sustentabilidad del agua (20,80%), la accesibilidad al recurso (17,60%) y la equidad en la distribución del bien (15,07%). La cantidad de notas es muy superior al de La Mañana, aunque las notas abarcan menos departamentos, y en general, son los más importantes de la provincia.

En La Mañana de Córdoba se evidencia una tendencia más oficialista, donde las notas informan sobre el servicio y obras que realiza el gobierno en la provincia, aportando datos de municipios y localidades más pequeñas. Los temas más tratados son en primer término la accesibilidad (28,39%), luego la dimensión económica (22,58%), tercero sustentabilidad (14,84%).

**Tabla N° 1**  
**Dimensiones de análisis según diarios locales**

Dimensión	La Voz del Interior	Porcentaje Total
Sustentabilidad	78	20,80
Accesibilidad	66	17,60
Equidad	59	15,73
Calidad	49	13,07
Económica	47	12,53
Participación	45	12,00
Transparencia	31	8,27
<b>Total</b>	375 <sup>37</sup>	100,00

Dimensión	La Mañana de Córdoba	Porcentaje Total
Accesibilidad	44	28,39
Económica	35	22,58
Sustentabilidad	23	14,84
Equidad	21	13,55
Calidad	20	12,90
Transparencia	7	4,52
Participación	5	3,23
<b>Total</b>	155 <sup>38</sup>	100,00

Como vemos, la hipótesis planteada en un principio es corroborada solo en el diario La Mañana, donde prevalecen las noticias con tendencia a entender el agua como un servicio. Mientras, en el caso de La Voz, encontramos una visión más amplia de la temática, poniendo de relieve sobre todo la sustentabilidad del Bien. A pesar de esto, las dimensiones de participación y transparencia son los temas más relegados en la agenda en ambos casos.

Esta poca relevancia de la variable participación, nos marca una insuficiente capacidad de los ciudadanos de ser partes en la gestión y creación de la agenda pública en relación al agua. Y evidencia una clara definición de la misma a partir de las instituciones del Estado y de las prestadoras del servicio, lo que puede desvincular a la agenda de las problemáticas locales.

En relación a esto último, es importante destacar que de la totalidad del relevamiento de notas, solo encontramos datos de 19 departamentos de los 26 que tiene la provincia, y de este total de departamentos, Capital y Colón concentran más del 46% de las notas, sobredimensionando los problemas de pocos departamentos y desconociendo las problemáticas de aquellos que menos acceso tienen al recurso.

### **¿Cuáles son las problemáticas en relación al agua en la provincia de Córdoba?**

Para entender el panorama del Agua en la provincia de Córdoba es necesario plantear por un lado la disponibilidad natural del recurso, y por otro, las problemáticas que aquejan a los ciudadanos.

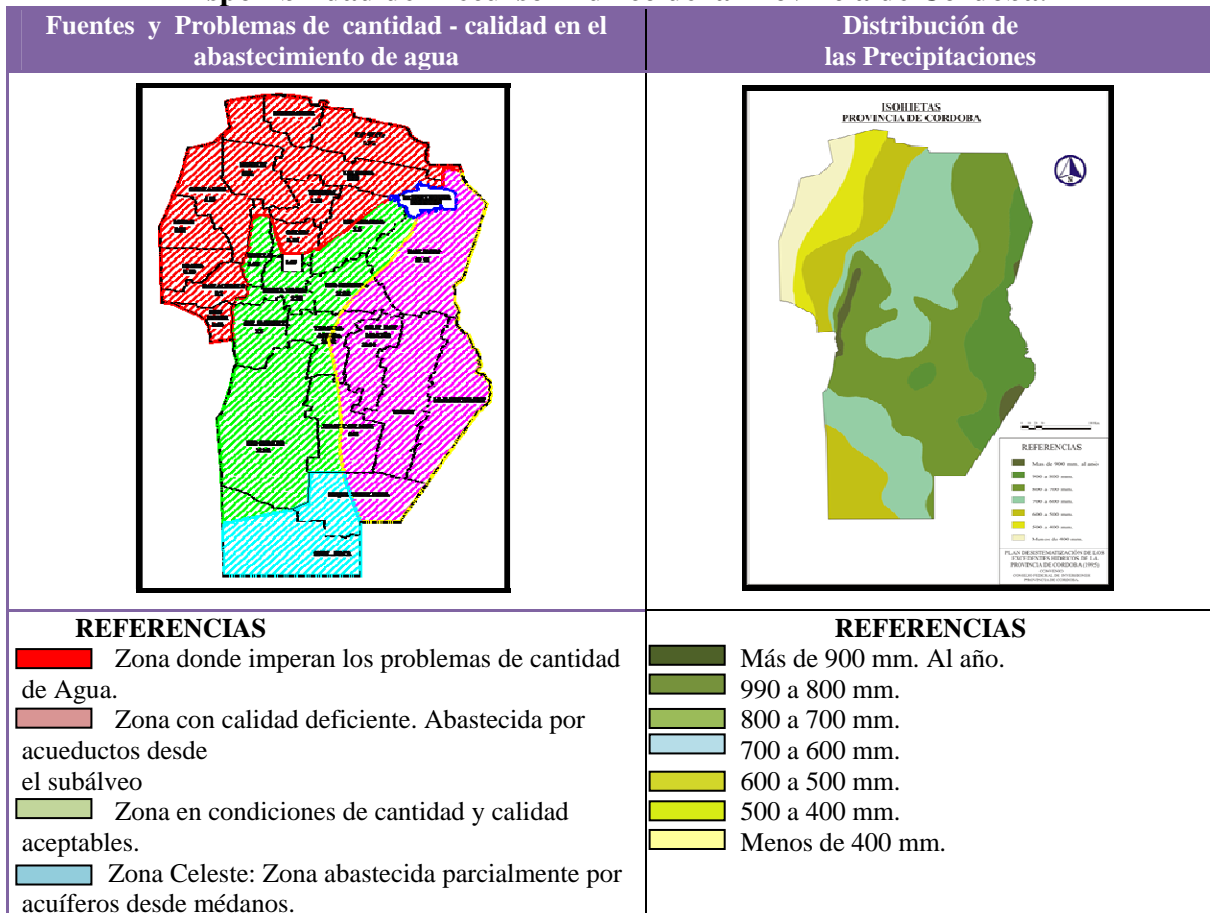
<sup>37</sup> El total en este caso es diferente al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de una dimensión a la vez.

<sup>38</sup> Idem anterior.

En primer lugar, Córdoba pertenece a la zona semiárida del país, con menos de 800 milímetros de precipitaciones anuales en promedio, y con lluvias casi exclusivamente en verano (de noviembre a marzo)<sup>39</sup>.

**GRAFICO N° 2<sup>40</sup>**

**Disponibilidad del Recurso Hídrico de la Provincia de Córdoba.**



La zona de Córdoba donde la escasez del agua es un problema serio comprende, en forma total, a los departamentos San Alberto, San Javier, Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, Sobremonte, Tulumba, Totoral, Río Seco y Colón. Y de manera parcial, a Río Primero y Punilla. En esa región, hay extremos por debajo de 400 milímetros anuales en el límite con La Rioja y Catamarca<sup>41</sup>. Esta situación tiene importantes consecuencias en la Accesibilidad de los ciudadanos al agua y en las problemáticas que ellos padecen.

De la información obtenida del análisis de los medios locales, se observa que de un total de 256 notas que se refieren al agua, el 72,3% menciona diferentes problemáticas. Entre ellas las más citadas son la *Escasez del recurso* con un 17%, la Falta de infraestructura con un

<sup>39</sup>La Voz del Interior, EL AGUA POTABLE EN CORDOBA 04/10/08.  
<sup>40</sup> Mapas obtenidos de la Subsecretaria de Recursos Hídricos de Córdoba.  
<sup>41</sup> La Voz del Interior, 20% DE CORDOBESES SIN AGUA POTABLE. 22/03/09

16%, la Contaminación humana con 15% (a diferencia de la Contaminación por arsénico, flúor y otros que solo refleja un 6%), y por último los Problemas en la prestación del servicio (por ejemplo cortes en el servicio, calidad deficiente) con un 15%.

Si consideramos el planteamiento de problemáticas por Departamento, en el análisis de los medios locales se observa que de un total de 196 notas que plantean problemáticas, un 23,6% corresponde al Departamento Capital y el mismo porcentaje al Departamento Colón. Estos datos son significativos si se piensa en la localización de estos departamentos. Según el mapa de la Subsecretaría de Recursos hídricos que muestra la disponibilidad y fuentes de agua en la provincia (gráfico 2), Colón está ubicado en la zona donde existen problemas en la cantidad de agua, y donde los problemas hídricos son los más acuciantes de la provincia. Sin embargo, es escasa la existencia de notas que plantean problemáticas hídricas en los demás departamentos incluidos en esta área provincial (solo 4 artículos en los departamentos más afectados: 1 en San Javier, 1 en Cruz del Eje, 1 en Totoral y otro en Pocho).

Por su parte, el departamento Capital se encuentra según el mapa de la Subsecretaría de Recursos Hídricos ubicado en una zona donde la cantidad y la calidad de agua son aceptables, sobrevalorando sus problemáticas respecto a otras zonas que casi no son consideradas por los medios<sup>42</sup> (como ya mencionamos, de los 26 departamentos de la provincia, las notas relevadas solo hacen referencia a 19 departamentos).

### **¿Quiénes acceden y quienes no al agua potable en la provincia de Córdoba?**

Como ya comentamos, las escasas precipitaciones y el hecho de que Córdoba sea una provincia semiárida generan consecuencias en la accesibilidad de los ciudadanos cordobeses al agua. Por ello es necesario responder a la pregunta inicial sobre quienes acceden y quienes no a este recurso.

Para iniciar este análisis, es necesario aclarar que el **20% de la población de Córdoba carece de agua**, es decir 640.000 cordobeses, sobre todo del norte y oeste cordobés<sup>43</sup>. Las diferencias en la accesibilidad se reflejan en los distintos niveles de consumo. Existen parajes aún sin agua potable, y pueblos que cobran el servicio según el consumo con lo que han logrado evitar los derroches. Sin embargo, existen otras localidades, y en especial la capital, que siguen tratando al agua como si fuera un bien inacabable.

Según los registros del Ente Regulador de Servicios Públicos provincial, en Córdoba existen 497.222 usuarios. A partir de la definición que expone el Marco Regulatorio del agua en la provincia de Córdoba sobre quien puede ser Usuario del Servicio, cruzamos los datos del número de usuarios con el número de viviendas Tipo A, B, Departamento y Rancho que nos provee el censo de la provincia de Córdoba (datos del 2001, ya que los del 2008 no se encuentran disponibles).

---

<sup>42</sup> Ver anexo 1, Análisis de los medios locales sobre Problemáticas hídricas.

<sup>43</sup> La Voz del Interior, 20% DE CORDOBESES SIN AGUA POTABLE. 22/03/09.

El resultado de este cruce de variables, nos muestra que existen en Córdoba 834.103 casos que cumplen con el requisito de poseer un título de propiedad que los habilite para ser Usuario. Sin embargo, como expresamos anteriormente, solo existen 497.222 usuarios en la provincia, Por lo tanto, un **40,39%** de los casos susceptibles de entrar en la categoría de usuarios, están quedando (por distintos motivos) fuera del área de cobertura del sistema de prestación actual de Agua potable.

A partir del relevamiento de diarios se puede observar que de la totalidad de notas encontradas, el 43,4% hace referencia a la Accesibilidad en los términos definidos por el OSP. Y si analizamos por departamento<sup>44</sup>, se obtienen datos similares a los ya mencionados en las problemáticas hídricas. Nuevamente, la concentración de notas que plantean cuestiones de accesibilidad se da en los departamentos Colón (32,7%) y Capital (17,2%).

### **Participación en la deliberación sobre el agua en Córdoba.**

Con respecto a la participación, a partir del análisis de la norma, hemos detectado la institucionalización del rol reactivo de los ciudadanos. Esto hace referencia a que, según el marco regulador, los derechos que le reconoce al ciudadano<sup>45</sup> en relación al agua son en su mayoría dedicados al reclamo, y solo se menciona en una oportunidad el derecho a la Información, a la participación y a acceder al servicio.

Esta estructura de derechos, nos devela un rol marcadamente **pasivo-reactivo** (a partir de la queja) del usuario, es decir que su accionar en relación al servicio se daría a partir de un incumplimiento en el servicio y no en la gestión del mismo, dejando de lado la posibilidad en la participación en la gestión del recurso.

Esta conclusión, ha cobrado cuerpo a partir de las entrevistas realizadas a prestadoras del Servicio, que nos informaron que el ciudadano no participa ni reclama salvo que les falte el agua en su hogar y la participación está muy ligada al comportamiento individual más que a conductas colectivas, basándose en la acción del reclamo por las vías previstas para esto por las prestadoras y el ERSeP.

Para que exista una democracia deliberativa y participativa, es necesario primero un buen acceso a la información pública, y a partir de esto, que la sociedad pueda participar de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En ese marco, la movilización y el interés de los ciudadanos por los asuntos públicos son cruciales para posibilitar la deliberación.

En el análisis de diarios, encontramos que del total de notas relevadas, solo el 19,9% hace referencias a la participación de los vecinos.

De este 19,9%, el 82,35% representa una participación colectiva, llevada adelante por grupos de vecinos, organizaciones sociales, universidades, articulaciones con municipios, grupos de productores, escuelas, etc. Esto nos muestra, que a pesar de la institucionalización del rol pasivo-reactivo, en Córdoba podemos encontrar numerosos casos de participación colectiva.

---

<sup>44</sup> Ver Anexo 2, Análisis de los medios locales sobre Accesibilidad al Agua potable.

<sup>45</sup> En el Artículo 22 del marco regulador.

Para observar un poco más a fondo los datos, tomamos solo los casos que tratan sobre participación y los relacionamos con el resto de las dimensiones estudiadas. Así, podemos acercarnos a los temas que tratan en estas acciones los ciudadanos de Córdoba. Los resultados obtenidos se pueden ver en la tabla que sigue, mostrando una clara relación con la sustentabilidad y la calidad del agua por sobre las otras variables.

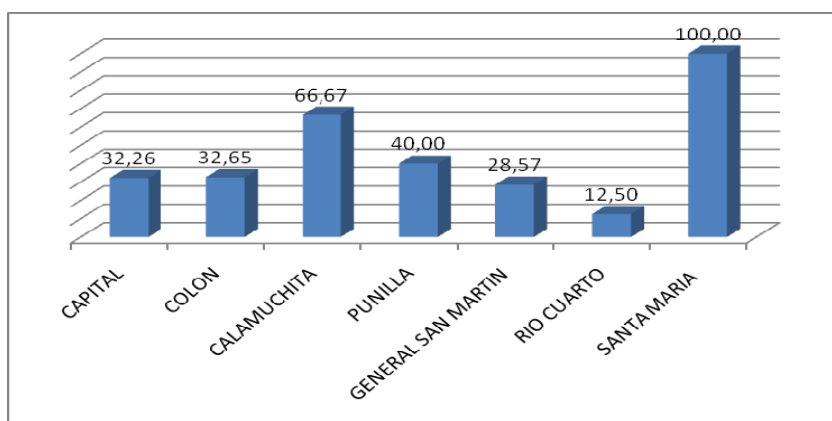
**Tabla N° 2**  
**Relación entre Participación y otras variables**

Notas que tratan sobre Participación			
Planteo de otras dimensiones	SI	NO	Porcentaje
	Sustentabilidad	32	
Calidad	23	28	21,30
Equidad	14	37	12,96
Económica	14	37	12,96
Accesibilidad	13	38	12,04
Transparencia	12	39	11,11
Total	108	198	100,00

Por último, analizamos los departamentos en relación a la participación, observando que Capital y Colón concentran más del 60% de los casos. El resto se distribuye entre: Calamuchita (13,56%), Punilla (10,17%), General San Martín (6,78%), Rio Cuarto (3,39%), Santa María (3,39%).

Sin embargo, como ya aclaramos son los departamentos de los que más notas se presentaron en el período relevado, entonces si analizamos la relación entre la cantidad de notas sobre participación y el total de notas en cada departamento, vemos que la dimensión participación es más relevante para algunas zonas como: Santa María, Calamuchita y Punilla, con un 100% de notas relacionadas a la dimensión en el primer caso, un 66,67% en el segundo y el 40% en el tercer departamento citado.

**Gráfico N°3**  
**Comparación entre mención de participación y cantidad de notas por departamento.**



### Información Pública

#### ¿Qué información nos brinda el Estado sobre el agua?

Para indagar en esta pregunta es necesario pensar en la Transparencia en relación a la rendición de cuentas y en el acceso a la Información pública sobre el Agua. Esto implica que el Estado debe dar a conocer las acciones que realiza sobre los Recursos Hídricos, los argumentos que lo llevan a desarrollarlas y los resultados de las políticas hídricas.

En el último relevamiento<sup>46</sup> que el Observatorio realizó de la página web del Gobierno de la provincia (Ministerio de Obras Públicas) y la del ERSEP (ente de control), se encontró que en el primer caso, la información en web es básica, desactualizada y muy poco desagregada. Además, para realizar un pedido de información pública ante la Subsecretaría de Recursos Hídricos, es necesario abonar dinero por cada pedido, lo que implica que la información pública no es gratuita, incumpliendo con lo establecido por la Ley 8.803 provincial de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado en su Artículo 5. Además la burocracia generada suma trabas no económicas al acceso de la información<sup>47</sup>.

El caso del ERSEP es diferente. Primero, la información on-line si bien no es total, provee un nivel importante de datos, resoluciones y algunas estadísticas, si bien la información no está actualizada totalmente. Con respecto a los pedidos de información no son necesarios los costos y los trámites largos, simplemente hay que presentarlo en mesa de entrada.

Ante las solicitudes de entrevistas y pedidos de información a las dos instituciones mencionadas, el Observatorio recibió un muy buen trato y predisposición. Sin embargo, sólo el Ersep respondió al pedido de información pública, aunque luego del plazo establecido por la ley provincial 8.803<sup>48</sup>, y si bien proporcionó la información, lo hizo de un modo general y sin detalles.

<sup>46</sup> Diciembre de 2009.

<sup>47</sup> Para presentar el pedido se debe realizar el siguiente recorrido: 1° pasar por mesa de entrada del ministerio, allí informar que quiere realizar un pedido de información, allí le tomaran sus datos y le imprimen una planilla. 2° con planilla en mano recién puede ir al Banco de Córdoba más cercano, realizar la espera correspondiente a todo banco y pagar. 3° solo después de pagar puede volver al ministerio y presentar la carta en mesa de entrada.

<sup>48</sup> Artículo 7.- TODA solicitud de información requerida en los términos de la presente Ley debe ser satisfecha en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros diez (10) días hábiles de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano requerido debe comunicar, antes del vencimiento del plazo de diez (10) días, las razones por las cuales hará uso de la prórroga excepcional.

O'Donnell, sostiene que en Latinoamérica, las democracias son en general **delegativas** y que no han llegado a la instancia de institucionalización del sistema democrático. En este sentido, la experiencia democrática se centra en el escrutinio, y en depositar en el funcionario electo todas las responsabilidades. Por ello, la rendición de cuentas o *accountability* son obstáculos para las instituciones. Además explica que existe un *accountability* vertical y una horizontal. El primero, relacionado con la rendición de cuentas de los gobernantes en las elecciones; y el segundo, que opera mediante una red de instituciones que pueden examinar, cuestionar y sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos<sup>49</sup>.

Se puede concluir que la *Accountability* horizontal es el que falta en las democracias delegativas. Además, desde el OSP consideramos que para pasar de la democracia formal (delegativa) a la real (institucionalizada), se necesita un ciudadano protagónico, que haga uso y reclamo de sus derechos, pero también de las obligaciones que esto conlleva. Una democracia consolidada implica instituciones fuertes y ciudadanos responsables y participativos.

Lamentablemente, la Rendición de Cuentas y el acceso a la Información Pública que brinda el gobierno sobre el Agua en general son deficitarias, aunque ambas dimensiones se encuentren contempladas en la normativa Nacional y Provincial<sup>50</sup>. Y no se trata sólo de una cuestión de falta de predisposición del Estado, de las empresas, o del escaso interés de los ciudadanos. También es una cuestión de agenda en los medios de comunicación. En este sentido, en cuanto al análisis de los medios locales sobre Transparencia, puede decirse que sólo un pequeño porcentaje de las notas se refieren al tema. De un total de 256 artículos sólo el 15,2% hablan de la Transparencia. Y observando el tipo de transparencia al que se refiere, el 35,8% de las notas hablan del acceso a la información pública, el 28,2% muestran casos de corrupción, y por último, el 25,6% se refiere a la rendición de cuentas.

En relación al análisis por departamento, Capital es el que tuvo una mayor cantidad de notas relacionadas a la transparencia (17), que representan un 42,5%, seguido por el Departamento Colón con un 15% y San Justo con 12,5%<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> O'Donnell, Guillermo *¿Democracia delegativa?*, Working paper N° 172, Kellogg Institute, marzo de 1992.

<sup>50</sup> A nivel provincial, la normativa que rige la regulación de los servicios públicos es conocida como la Carta del Ciudadano (Ley Provincial 8835), donde se establece la creación del órgano de control ERSEP.

Según el artículo 1 el Estado de la provincia de Córdoba tiene como objetivo “promover y asegurar la participación y los controles ciudadanos, la iniciativa privada, la información amplia y oportuna, la transparencia de la gestión pública, la constante rendición de cuentas y la plena responsabilidad de los funcionarios”.

Por último, en el Artículo 10 de la citada ley, el gobierno provincial reconoce como un deber:

**“INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA:** Deberá suministrarse toda la información disponible en lenguaje simple, preciso y de fácil acceso sobre la gestión y servicios existentes, criterios de admisión, trámites que deben realizarse, estándares de calidad, desempeño, plazos, costos, y funcionario responsable”.

**“PARTICIPACIÓN:** Deberá propiciarse la participación del ciudadano y arbitrar los medios para recibir y procesar - en forma orgánica y permanente- las opiniones y evaluaciones de los usuarios, ponderando las críticas y recomendaciones en las decisiones que se adopten sobre dichos servicios. A tal fin - entre otros- se introducirá un mecanismo de audiencias públicas, encuestas y consultas a asociaciones de usuarios”.

<sup>51</sup> Ver anexo 3, Análisis de los medios locales sobre Transparencia en el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en relación al Agua Potable.

### **Algunas Consideraciones finales:**

A lo largo del documento, hemos presentado distintos datos y observaciones a las que fuimos arribando por medio del análisis de diarios, normativas vigentes, entrevistas e información disponible del gobierno.

Como ya indicamos, es relevante el hecho de que no exista información disponible sobre los departamentos más desfavorecidos en relación al agua. Ya sea por medio de las instituciones públicas o por medio de los medios de comunicación, existe una marcada exclusión en la deliberación sobre las problemáticas de zonas como el noroeste cordobés.

La capacidad de incidencia de la ciudadanía en la agenda y gestión del agua es preocupante, tanto desde la institucionalización de canales formales para esto, como en la generación de espacios propios. Si bien existen casos de participación, estos son escasos frente a la estructura de gestión actual de las instituciones del Estado y prestadoras.

También hay que destacar, que en los casos donde se generaron acciones colectivas por parte de vecinos u organizaciones, se han conseguido resultados positivos.

Córdoba no es una provincia con un recurso hídrico de calidad y cantidad suficientes como para que la sociedad se desentienda del tema. Es necesario poder potenciar los mecanismos de accountability horizontal y democratizar la gestión de un bien crucial para el desarrollo de la provincia.

Con este análisis, solo quisimos poner de relieve algunas dimensiones y temáticas que están quedando afuera de la discusión diaria sobre el agua, las consecuencias socio-políticas que esto nos genera, e interrogantes que aún no terminamos de responder.

## **Bibliografía:**

- Teorías modernas de la Justicia. Fernando Aguilar. Disponible en la web: [www.javeriana.edu.co](http://www.javeriana.edu.co)
- La justicia y la igualdad en Michael Walzer. José Antonio Dacal Alonso. Escuela de Filosofía. Universidad de La Salle, México. Logos. Mayo-Agosto 1990
- Las teorías de la Justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política. Roberto Gargarella. Paidós. Barcelona.2001.
- Informe global de la corrupción 2008. Corrupción en el sector del agua. Transparency International. Berlín –Alemania. 2008.
- [www.ersep.cba.gov.ar](http://www.ersep.cba.gov.ar)
- [www.cba.gov.ar](http://www.cba.gov.ar)
- Globalización, servicios públicos y derecho de los usuarios. Leonardo Granato y Nahuel Oddone.
- Triunfo de los servicios públicos. La vanguardia 2/01/04.
- Evaluación de la calidad los servicios públicos domiciliarios. Joaquín Montaña y otros. 2002. Revista Colombiana de Marketing. Universidad de Bucaramanga, Colombia. Diciembre. N°5
- Ley provincial 8835. Carta del Ciudadano.
- ¿Democracia delegativa? Guillermo O'Donnell, papel de trabajo N° 172, Kellog Institute, marzo del 1992.
- Diarios de La Voz del Interior y de La Mañana de Córdoba.

## Anexos:

Anexo 1:

### Análisis de los medios locales sobre Problemáticas hídricas

<b>Planteamiento algún problema hídrico en la nota</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>SI</b>	185	<b>72,3%</b>
<b>NO</b>	71	27,7%
<b>TOTAL</b>	<b>256</b>	100%

<b>Problemática hídrica que plantea la nota</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>Contaminación Natural por arsénico, flúor u otro</b>	18	6%
<b>Contaminación Humana por ejemplo efluentes</b>	46	<b>15%</b>
<b>Escasez del recurso hídrico</b>	53	<b>17%</b>
<b>Falta de Infraestructura</b>	49	<b>16%</b>
<b>Problemas en la prestación (costos, cortes, calidad)</b>	46	<b>15%</b>
<b>Falta de Control</b>	29	9%
<b>Derroche</b>	24	8%
<b>Otro</b>	43	14%
<b>TOTAL</b>	<b>308<sup>52</sup></b>	<b>100%</b>

<b>Tabla de contingencia: Planteamiento algún problema hídrico por Departamento</b>				
<b>Departamento</b>	<b>SI</b>	<b>%</b>	<b>NO</b>	<b>Total</b>
<b>Calamuchita</b>	11	5,6%	4	15
<b>Santa María</b>	2	1,02%	1	3
<b>Capital</b>	<b>46</b>	<b>23,6%</b>	19	65
<b>Colón</b>	<b>46</b>	<b>23,6%</b>	8	54
<b>Punilla</b>	15	7,7%	4	19
<b>Cruz del Eje</b>	1	0,5%	1	2
<b>General Roca</b>	3	1,5%	1	4
<b>General San Martín</b>	10	5,1%	5	15
<b>Juarez Celman</b>	1	0,5%	1	2
<b>Marcos Juarez</b>	7	3,6%	1	8
<b>Unión</b>	4	1,5%	3	7
<b>Pocho</b>	1	0,5%	1	2
<b>País</b>	1	0,5%	0	1
<b>San Alberto</b>	0	0%	1	1

<sup>52</sup> La Frecuencia en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de una problemática hídrica a la vez.

Río Cuarto	11	5,6%	5	16
Río Segundo	0	0%	1	1
Roque Saenz Peña	4	2,05%	0	4
San Javier	1	0,5%	1	2
San Justo	16	8,3%	3	19
Tercero Arriba	5	2,6%	9	14
Todos los departamentos	10	5,1%	5	15
Totoral	1	0,5%	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>196</b>	<b>100%</b>	<b>74</b>	<b>270<sup>53</sup></b>

Anexo 2:

Análisis de los medios locales sobre Accesibilidad al Agua Potable

Planteamiento de la accesibilidad en la nota		
	Frecuencia	Porcentaje
SI	111	43,4%
NO	145	56,6%
<b>TOTAL</b>	<b>256</b>	<b>100%</b>

Tabla de contingencia: Planteamiento de la Accesibilidad por Departamento				
Departamento	SI	%	NO	Total
Calamuchita	5	4,3%	10	15
Santa María	0	0%	3	3
Capital	<b>20</b>	<b>17,2%</b>	45	65
Colón	<b>38</b>	<b>32,7%</b>	16	54
Punilla	4	3,5%	15	19
Cruz del Eje	2	1,7%	0	2
General Roca	3	2,6%	1	4
General San Martín	4	3,5%	11	15
Juarez Celman	2	1,7%	0	2
Marcos Juarez	4	3,5%	4	8
Unión	4	3,5%	3	7
Pocho	2	1,7%	0	2
País	0	0%	1	1
San Alberto	1	0,9%	0	1
Río Cuarto	2	1,7%	14	16
Río Segundo	1	0,9%	0	1
Roque Saenz Peña	4	3,5%	0	4

<sup>53</sup> El total en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de un departamento relacionado con una problemática hídrica.

<b>San Javier</b>	1	0,9%	1	2
<b>San Justo</b>	9	7,7%	10	19
<b>Tercero Arriba</b>	4	3,5%	10	14
<b>Todos los departamentos</b>	5	4,3%	10	15
<b>Totoral</b>	1	0,9%	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>	<b>100%</b>	<b>154</b>	<b>270<sup>54</sup></b>

Anexo 3:

Análisis de los medios locales sobre Transparencia en el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en relación al Agua Potable

<b>Planteamiento de la transparencia en la nota</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>SI</b>	39	<b>15,2%</b>
<b>NO</b>	217	<b>84,8%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>256</b>	100%

<b>Tipo de transparencia que plantea la nota</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Acceso a la información pública</b>	14	35,8%
<b>Rendición de Cuentas</b>	10	25,6%
<b>Corrupción</b>	11	28,2%
<b>Ns/Nc</b>	4	10,4%
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>100%</b>

<b>Tabla de contingencia: Planteamiento de la Transparencia por Departamento</b>				
<b>Departamento</b>	<b>SI</b>	<b>%</b>	<b>NO</b>	<b>Total</b>
<b>Calamuchita</b>	1	2,5%	14	15
<b>Santa María</b>	0	0%	3	3
<b>Capital</b>	<b>17</b>	<b>42,5%</b>	48	65
<b>Colón</b>	<b>6</b>	<b>15%</b>	48	54
<b>Punilla</b>	3	7,5%	16	19
<b>Cruz del Eje</b>	0	0%	2	2
<b>General Roca</b>	0	0%	4	4
<b>General San Martín</b>	1	2,5%	14	15
<b>Juarez Celman</b>	1	2,5%	1	2
<b>Marcos Juarez</b>	0	0%	8	8
<b>Unión</b>	0	0%	7	7

<sup>54</sup> El total en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de un departamento relacionado con la Accesibilidad.

<b>Pocho</b>	0	0%	2	2
<b>País</b>	0	0%	1	1
<b>San Alberto</b>	0	0%	1	1
<b>Río Cuarto</b>	2	5%	14	16
<b>Río Segundo</b>	0	0%	1	1
<b>Roque Saenz Peña</b>	0	0%	4	4
<b>San Javier</b>	0	0%	2	2
<b>San Justo</b>	5	12,5%	14	19
<b>Tercero Arriba</b>	3	7,5%	11	14
<b>Todos los departamentos</b>	1	2,5%	14	15
<b>Totoral</b>	0	0%	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>	<b>230</b>	<b>270<sup>55</sup></b>

---

<sup>55</sup> El total en este caso es mayor al total de artículos relevados (256), ya que algunas notas planteaban más de un departamento relacionado con la Transparencia.



**¿Es posible la construcción de condiciones para la formación conjunta de agendas públicas entre los ciudadanos y el Estado en espacios locales? Problematizando las posibilidades de construir lo público desde la democracia deliberativa.**

Elisa María del Huerto Sotti  
[mariasotti@hotmail.com](mailto:mariasotti@hotmail.com)

Jeremías Gustavo Vanoli Faustinelli  
[jeremiasvanoli@hotmail.com](mailto:jeremiasvanoli@hotmail.com)

Francisco Venturini  
[venturinifrancisco@hotmail.com](mailto:venturinifrancisco@hotmail.com)

## Introducción

Resulta imperioso en estos tiempos, la construcción conjunta de agendas públicas entre los ciudadanos y el Estado. Esta forma de trabajo contribuye a la generación de condiciones para la participación política y la deliberación pública entendiendo que se debe incluir la participación de todos los ciudadanos en los procesos y definiciones básicas de las políticas públicas que se deciden y se gestionan.

Esta forma de pensar y construir lo público, tiene su anclaje en la teoría democrática deliberativa, la cual afirma que el proceso de toma de decisiones tiene que sustentarse en la deliberación de individuos racionales en foros amplios de debate y negociación. De esta manera, la deliberación resulta una herramienta que permite democratizar distintas esferas. Así, la deliberación orientada a la democratización presupone que nadie queda excluido del espacio de deliberación, en donde todos tienen igualdad de posibilidades de participar, de acceder a la información, tanto para formar una opinión crítica en relación a temas públicos como para actuar.

En este sentido, el presente trabajo pretende analizar los alcances y dificultades que se presentan en distintas experiencias deliberativas que se están dando en la provincia de Córdoba. Para ellos se hará mención a los procesos de tres experiencias concretas: aquella que se lleva adelante en la localidad de Deán Funes, segunda comunidad es Río Segundo y, por último, se está trabajando en el Departamento de San Alberto, específicamente en las localidades de Mina Clavero, Nono y Villa Cura Brochero. Estas experiencias están enmarcadas dentro del programa “Construyendo agendas entre ciudadanos y el Estado” y en particular se incarta en el proyecto “*Concertación en Espacios Locales*”, iniciativa de la Asociación Civil El Ágora.

## Desarrollo

### *Conceptualizando la Democracia Deliberativa*

Existen diversas formas de entender la gestión de lo público y la participación ciudadana pero pensar en la construcción conjunta de agendas entre los ciudadanos y el Estado como un proceso deliberativo, resulta un desafío teórico y práctico que se pretende abordar en el presente trabajo. Es por ello necesario retomar el modelo que subyace a esta forma de pensar lo público, la democracia deliberativa. Este paradigma resulta un marco para pensar las experiencias locales que se presentarán más adelante.

El modelo de democracia deliberativa, se ancla en el Estado democrático de derecho, estructurado en un procedimiento de doble vía que “representan la formación formalmente estructurada (espacio público formal) y la formación informal de la opinión y de la voluntad (espacio público informal” (Habermas; 2001: 392).

Por un lado, el *espacio público informal* se relaciona con el ámbito de la sociedad civil que a partir de la deliberación (como opinión pública) puede orientar el accionar del Estado. Se trata de un espacio de formación de la opinión extrainstitucional, es decir forma parte de la esfera del mundo de la vida regida por el poder comunicativo. Es el espacio del “descubrimiento”, donde emergen nuevos temas para la discusión pública. Resulta un espacio del entendimiento humano, es decir, es el ámbito de la acción comunicativa, donde

emerge la racionalidad sujeto-sujeto – emerge la lógica de la cooperación y la solidaridad –

Por otro lado, el *espacio público formal* se refiere a los procedimientos deliberativos que se dan en el ámbito legislativo y orienta el accionar del poder ejecutivo. Aquí la formación de la voluntad es constituida en espacios institucionales, es decir en el espacio del sistema político-administrativo, donde se problematizan aquellas cuestiones que por descubrimiento ha priorizado en su agenda la sociedad. Asimismo, en éste espacio se resignifican los temas “descubiertos” en un lenguaje propio del sistema político-administrativo.

Estos dos espacios descriptos, ordenan los procesos de comunicación y decisión en un esquema de relación de centro-periferia. Es un esquema que presupone que el sistema político-administrativo tiene límites permeables y se estructura a partir de un sistema de esclusas (alarmas o sensores) sensibles a la sociedad. Las esclusas se refieren a normas, instituciones, prácticas de las instituciones, que permiten dirigir el poder comunicativo originado en el mundo de la vida al Estado e influir en su accionar.

De esta manera, la sociedad “sitia” – pero no con ánimo de conquistarlo - al sistema político-administrativo, impidiendo que este se haga autónomo por medio del derecho<sup>56</sup>. Se produce un giro jurídico que permite una “domesticación” del Estado: la democracia posibilita la autoorganización de la comunidad, y de la comunidad jurídica, en particular.

Entonces, resulta pertinente señalar las particularidades que según Habermas (2001) caracterizan a al espacio público informal de una democracia de corte deliberativo: 1) *Interacción cara a cara entre los individuos*: supone que el individuo se encuentra con el otro, surgiendo un intercambio comunicativo y argumentativo de diferentes posturas; 2) *Rige la autoridad del mejor argumento*: la voluntad que surge del intercambio argumentativo es aquella que ha logrado convencer a las personas y sumarlas a su causa, teniendo como condición previa que los individuos son libres, razonables y capaces del elegir entre diferentes argumentos; 3) *Todos los asuntos pueden ser problematizados*: toda temática puede ser objeto de debate público en la medida que sean de interés de los sujetos y puedan instalarlo; 4) *Existencia de un público inclusivo*: en el espacio público pueden participar todos los ciudadanos respetando la heterogeneidad de posiciones; 5) *Igualdad de estatus de los participantes*: en la deliberación se suspenden la desigualdades de los participantes.

Estas condiciones del espacio público informal – formado en una red abierta e inclusiva de espacios subculturales que se acoplan entre sí – no siempre se encuentran garantizadas. Un fortalecimiento de este espacio supone para Habermas (2001) la emergencia de una doble orientación política: una *orientación ofensiva* que permita instalar nuevos fines y temas al sistema político-administrativo en función a los problemas que afecten a la sociedad, y una *orientación defensiva* relacionada con la autorreflexión y retraerse para organizarse como posibilidad de existencia de nuevas identidades colectivas.

A pesar de las virtudes aquí marcadas del modelo habermasiano, muchos críticos de la democracia deliberativa coinciden en sostener la imposibilidad de realización de este ideal, fundamentando dicha postura en la existencia de múltiples limitaciones relacionadas

---

<sup>56</sup> El derecho resulta un traductor de lo que se aborda en el espacio público informa. Es aquel que se origina en el mundo de la vida, pertenece al ámbito de los intercambios subjetivos y es capaz de dirigirse al sistema político-administrativo, logrando que el poder comunicativo se transforme en poder administrativo.

con la existencia de desigualdades, complejidades sociales, poderosas instituciones y una esfera pública polarizada en extremo.

Sin embargo, Cohen (1996) plantea que existen instituciones básicas legítimas que establecen los marcos para una deliberación política libre y, ante esto, emergen ciertos principios de la democracia deliberativa: uno de estos principios es el de “*inclusión deliberativa*”, que exige encontrar razones políticas aceptables para la inclusión de los temas. El segundo principio plantea la necesidad de un *intercambio regulado y en forma argumentativa de las deliberaciones*. Y, por último, exige que las deliberaciones deben alcanzar un *acuerdo racionalmente motivado*, en donde no existan coerciones externas ni internas.

Asimismo, el autor expone que la viabilidad de un marco deliberativo de democracia depende de la creación de condiciones sociales y arreglos institucionales que propicien el uso público de la razón, “en donde se garantizará la responsabilidad y el rendimiento de cuentas” (Cohen, 1996; 29). Entonces, un orden democrático, en palabras de Cohen (1996), “requiere de una base social”. “La deliberación es pública en la medida en que estos arreglos permitan el diálogo abierto entre ciudadanos capaces de formular juicios informados y razonados en torno a las formas de resolver situaciones problemáticas. La factibilidad y eficacia de la deliberación pública reside, a su vez, en la posibilidad de sostener no sólo un diálogo abierto y continuo entre ciudadanos, sino también de éstos con las instituciones políticas” (Caceres; 2009; 4).

Adentrandonos a la realidad latinoamericana, autores como O’Donnell y Peruzzotti desarrollan con mayor operatividad los mecanismos institucionales necesarios para un espacio público informal fortalecido orientado a mejorar la calidad de las democracias. En ese sentido, O’Donnell (2007) sostiene que uno de los mecanismos orientado a mejorar los sistemas democráticos latinoamericanos se asocia al concepto de *accountability*, que según Peruzzotti (2007) refiere a “la facultad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por su conducta, entendiéndose por esto, tanto la obligación de informar y justificar sus decisiones de gobierno y la posibilidad de ser eventualmente sancionados por ellas. La noción de *accountability* encierra una dimensión legal y una política. *La dimensión legal* hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente. El concepto de *accountability política* implica la capacidad de electorado para hacer que las políticas gubernamentales se adecuen a sus preferencias. Estas dimensiones marcadas por este autor se corresponden con la *dimensión horizontal y vertical* de la *accountability* propuesta por O’Donnell. La segunda desdoblándose en dos tipos: el electoral y el social.

El concepto de *accountability horizontal* hace referencia a “la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales. Las instituciones estatales y funcionarios interactúan pero interesa aquellas relaciones que son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución estatal (o funcionario individual) que se presumen ilegales, tanto bajo supuestos de transgresión como de corrupción” (O’Donnell; 2007: 113 – 114).

La *accountability vertical* se refiere a las “elecciones, demandas sociales que normalmente se pueden articular sin padecer la coerción estatal, medios de comunicación que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos

presuntamente ilícitos de las autoridades públicas (...), son iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no” (O’Donnell; 2007: 86). El ejemplo más palpable es el voto de los ciudadanos aunque funciona de manera deficiente en muchos países.

Otra vertiente de la accountability vertical es la accountability social, propuesta por Peruzzotti. “Se trata de un mecanismo de control vertical, no electoral de las autoridades políticas, basados en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también de acciones mediáticas<sup>57</sup>. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, denunciar y exponer los actos ilegales de éstos, y activar la operación de instituciones horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionalizadas. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas”(O’Donnell; 2007: 128).

En el presente trabajo tomará primacía el papel que cumplen los movimientos ciudadanos y cómo estos logran adquirir permanencia en el tiempo mediante su institucionalización.

El concepto de accountability vertical social resulta un gran aporte entre la interrelación de la accountability horizontal y el vertical. “Por un lado, porque una sociedad alerta y razonablemente bien organizada y medios que no se inhiben de señalar casos de transgresión y corrupción, proporcionan información crucial, apoyos e incentivos políticos para las dificultosas batallas que las instituciones de accountability horizontal pueden tener que emprender contra poderosos transgresores y/o corruptos. Por otro lado, la percepción de este tipo de institución horizontal para emprender estas batallas puede alentar el emprendimiento de acciones de accountability social vertical” (O’Donnell; 2007: 128-129).

De un mismo modo, Peruzzotti (2007a) indica que las iniciativas de accountability social inciden en los mecanismos verticales electorales y horizontales de dos maneras: en primer lugar, señalando el déficit o aspectos problemáticos en el desempeño institucional de distintas agencias u organismos, y en segundo lugar forzando la activación de dichas agencias a través de la presión social y mediática.

### **La formación conjunta de agendas públicas entre los ciudadanos y el Estado. Condiciones y limitaciones.**

A continuación, se prondran en tensión los conceptos anteriormente explicitados a la luz de las experiencias deliberativas desarrolladas en distintas localidades de la provincia de Córdoba: la primer localidad es Deán Funes; la segunda comunidad es Río Segundo; y, por último, se esta trabajando en el Departamento de San Alberto, específicamente en las localidades de Mina Clavero, Nono y Villa Cura Brochero. Estas experiencias están

---

<sup>57</sup> Refiere a que el espacio público esta siendo ocupado por una nueva generación de asociaciones cívicas, ONGs, movimientos sociales y organizaciones de medios de comunicación.

enmarcadas dentro del programa “Construyendo agendas entre ciudadanos y el Estado” y en particular se incarta en el proyecto “*Concertación en Espacios Locales*”, iniciativa de la Asociación Civil El Ágora.

El objetivo de este programa es la formación de ciudadanos activos y fomentar el análisis crítico e informado de los problemas locales. El proyecto de concertación en espacios locales busca favorecer el dialogo compartido entre los ciudadanos y sus representantes para posibilitar la búsqueda de consensos necesarios que permitan trabajar sobre las temáticas puntuales que les preocupan.

Además, el proyecto apunta a “contribuir a la generación de condiciones para la participación política y la deliberación pública, entendiendo que ambas se sustentan en la idea que “ser–parte” de una sociedad incluye la posibilidad de que todos los ciudadanos participen en los procesos y definiciones básicas sobre los que se deciden las políticas públicas y se construye el devenir colectivo” (Cáceres; 2009: 4), mediante la articulación de compromisos y co-responsabilidades.

La identificación de las comunidades de estudio “fue resultado de un proceso aleatorio a partir del cual la presentación de la propuesta surge de una invitación por parte de El Agora a distintos actores locales, tanto de la sociedad civil como del Estado. Salvo el caso de Río Segundo, que interiorizado del proyecto iniciado en las otras localidades, manifiesta su voluntad y compromiso de sumarse a la iniciativa” (Cremonini; 2009: 13).

En la localidad de Deán Funes se propuso a referentes de distintos sectores de la comunidad de realizar un ejercicio de Democracia Deliberativa en la localidad.

En esos primeros pasos en Deán Funes ya hace un año medio se acordó intentarlo, sobre la base de una serie de talleres, se definió se que comenzaría trabajando en torno a la temática de la salud en la localidad, entendida esta desde una perspectiva integral que incluye al sistema formal de salud pero que no se circunscribe al mismo sino a todas las prácticas saludables de una sociedad y a todos los ciudadanos.

Desde entonces se ha avanzado, junto a facilitadores voluntarios locales, en lo que se denomina la “preparación de las condiciones para la deliberación”. Como la construcción de información para hacer posible un proceso de deliberación pública. La posibilidad de “hacer visibles” versiones integrales de la realidad y de los problemas sociales requiere no sólo de la consideración de las perspectivas de los distintos grupos y sectores de la sociedad, sino también de información que permita poner de relieve dimensiones generalmente soslayadas de las cuestiones sociales.

Esta etapa ligada a la *capacidad de acceder y leer información técnicas sobre el territorio*, entendiendo la posibilidad de hacer un pre-diagnostico de la situación sobre la problemática de la salud en Deán Funes. Esto aportó una mayor integración de diferentes visiones, definiciones y perspectivas en relación a las mismas. Esta información va a nutrir la deliberación pública. El proceso tuvo la etapa de preparar a facilitadores locales para el desarrollo de la experiencia que supuso, la constitución y fortalecimiento de equipos humanos del proceso, es decir, personas y organizaciones orientadas a la organización y convocatoria a encuentros locales; la sistematización y difusión de los resultados durante las diferentes fases de trabajo; la comunicación del proceso a organizaciones de la sociedad civil, del Estado, medios de comunicación y sector privado.

Mediante talleres de ciudadanía se busco generar condiciones para el análisis de problemáticas y intercambio de experiencias entre los participantes, permitiendo este espacio la articulación y la planificación conjunta.

A partir de encuentros en la localidad de Deán Funes donde se trabajó la problemática de la salud, a partir de información ya recabada por los facilitadores, se decidió circunscribir el proceso a la problemática del embarazo adolescente y las adicciones, esto sin resignar a una comprensión y abordaje integral de la cuestión. En un foro realizado en la localidad se decidió contar con un espacio de mayor institucionalidad que permita a la ciudadanía discutir con representantes del Estado el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de salud, en un marco de simetría y respeto por los saberes de cada uno. Lo que se propuso por los ciudadanos, organización y el estado fue conformar una mesa de Concertación en Políticas de Salud en Deán Funes. En ese momento del proceso se dio un indicio de *generación de capacidades de transformar las informaciones en acciones públicas (propuestas y proyectos)*, a través de un consejo de salud, donde los distintos sectores estarían involucrados.

En la localidad de Río Segundo se comienza a trabajar a partir del año 2008, cuando sucede un hecho de violencia en una institución educativa<sup>58</sup> que despierta el interés en la sociedad y en diversas organizaciones sociales por la temática de la niñez y adolescencia. La decisión de abordar esta temática en red se fue definiendo en distintos encuentros organizados por la sociedad civil, principalmente se hizo una convocatoria ampliada al conjunto de organizaciones de la sociedad civil, el Estado y referentes individuales. De esta manera, aparece la idea de conformar una Red Ciudadana – Red de Infancia y Adolescencia de Río Segundo – compuesta por diversas organizaciones de la sociedad civil (El Roraty Club, Bomberos voluntarios, Asociación compromiso social) y fundamentalmente por instituciones educativas (IPEM N° 156: José Manuel Estrada, IPEM N° 62: Álvarez Condarco, IPEM N° 108: Clotilde G. Rezzano y el Instituto Parroquial San Luis Gonzaga).

Como primer objetivo esta Red Ciudadana se propuso elaborar un pre-diagnóstico de la situación de la infancia y adolescencia en la localidad como forma de dimensionar cuantitativa y cualitativamente la problemática y proporcionar una base de información necesaria para instalar el tema en la agenda pública de la localidad.

Posteriormente, se avanzó en la construcción de un equipo de facilitadores locales, personas y organizaciones orientadas a la: 1) organización y convocatoria de encuentros locales de debate sobre la temática; 2) sistematización y difusión de los resultados; 3) comunicación del proceso trabajado. El equipo de trabajo de la red se fue consolidando a medida que los distintos actores se apropiaron del espacio creado: definieron una agenda de temas prioritarios para ser abordados en torno a la problemática de la infancia y adolescencia, rediseñaron de manera constante el mapa de actores con responsabilidades, ampliando la convocatoria, incluso hasta invitaron a otro centro educativo de una localidad cercana como Pilar.

De esta manera, el espacio público informal en Río Segundo adquiere ciertos rasgos institucionales deliberativos relacionados con la interacción cara a cara entre los actores en un foro público, que se ha materializado en los distintos foros que se han llevado a cabo, cada vez más inclusivos ya que no sólo debaten sobre la infancia y la adolescencia los

---

<sup>58</sup> El hecho fue el fallecimiento de un niño en un establecimiento escolar, que motiva al personal de esa institución a acercarse, a una de las organizaciones sociales de mayor influencia en los jóvenes de la localidad, a pedir ayuda.

adultos con responsabilidades concretas, sino que se abrió la discusión a los adolescentes de las escuelas secundarias de Río Segundo.

Respecto a este punto, cabe señalar que los jóvenes, que se han involucrado en los foros de discusión, han podido ejercer su derecho a participar, a ser escuchados en sus necesidades, inquietudes y motivaciones, cumpliéndose otra característica del espacio público habermasiano asociado a la igual condición para plantear temas o asuntos y que los mismos sean abordados en los foros públicos. No se desconoce que no todos los actores sociales tienen la misma capacidad de participar en ciertas definiciones de los problemas.

Igual, todavía es un desafío de este proceso, garantizar la existencia de un público inclusivo, es decir que no sólo puedan participar de los foros públicos los adolescentes que están escolarizados, sino también aquellos jóvenes, que por diversas causas, se encuentran fuera del sistema educativo.

Así, el espacio público informal existente en Río Segundo se caracteriza por la articulación en red de distintos actores de la sociedad civil que intenta interpelar al Estado municipal y provincial respecto a las responsabilidades que estos deben asumir respecto a la temática que preocupa en la localidad, sobre todo cuando existe un nuevo marco legal nacional y provincial que promueve un cambio de paradigma sobre como pensar la infancia y adolescencia. Este giro legal se ampara en la Ley Nacional 26.061 sancionada en el año 2005 y en la adhesión de la provincia de Córdoba mediante la Ley 9396 sancionada en el año 2007. Además, el gobierno provincial ha creado una Secretaria con competencia en la materia y destinado recursos para financiar las acciones que sean necesarias para desarrollar políticas públicas para los niños y niñas.

Este cambio de orientación, tiene sus implicancias en el territorio de las provincias y municipios ya que el poder ejecutivo de los distintos niveles de gobierno tiene asumir un rol activo en “la protección integral” de los derechos de los niñas, niños y adolescentes. En el caso del municipio de Río Segundo la situación es muy particular ya que se trata de una gestión debilitada en materia financiera y ha traído sus repercusiones en el entramado institucional, contexto que ha conducido, en ciertos casos, a falta de compromiso en la implementación del nuevo paradigma.

Este escenario da cuenta de un Estado municipal incapaz de leer el lenguaje que transmite la sociedad civil organizada, quedando el sistema político-administrativo cerrado en si mismo y una sociedad civil obligada a adoptar una estrategia defensiva, al decir de Habermas.

En cuanto a la rendición de cuentas (accountability) del municipio de Río Segundo resulta escasa sino ausente, en su dimensión vertical social existe desde la sociedad civil la iniciativa de hacer públicos, mediante los foros ciudadanos – siendo una vía informal – , aquellas materias que debería garantizar y responsabilizarse el municipio de Río Segundo respecto la infancia y la adolescencia.

En este sentido, resulta imperioso apostar al fortalecimiento de la sociedad civil como un camino para fortalecer la democracia en los ámbitos locales

Por último, en la experiencia deliberativa que se está desarrollando en el departamento de San Alberto -Provincia Córdoba- tiene ciertas particularidades: una de ellas es que se trabaja con jóvenes de 4º, 5º y 6º año del secundario de las instituciones educativas, tanto privadas como públicas; otra particularidad, se trabaja en tres localidades simultáneamente: Mina Clavero, Nono y Villa Cura Brochero. Estas particularidades tienen

como principal efecto que se trabaje con cuatro establecimientos educativos: dos públicos y dos privados.

La experiencia deliberativa tuvo su inicio en el año 2008, donde se llevó a cabo una serie de talleres, en los que participaron actores y referentes locales de la comunidad de Nono – se realizó un mapeo de actores y referentes –, con el objetivo de provocar la emergencia de una problemática que afecte a dicha comunidad: el agua. A partir de allí, durante principios del año 2009 se trabajó para lograr un proyecto que no sólo abarcara a la localidad de Nono, sino que sea más ambicioso: se decidió incluir a la experiencia las localidades de Mina Clavero y Villa Cura Brochero. Esta decisión se sustentó en que durante los talleres surgió la perspectiva de que el agua era una problemática regional y no sólo local.

Así, desde mediados del año 2009 y principios del año 2010, se está trabajando con los jóvenes de 4°, 5° y 6° año de las instituciones educativas de las tres localidades antes nombradas en el proyecto.

Al iniciar el Proyecto “Jóvenes ciudadanos movilizados por el Agua en San Alberto”, se plantearon una serie de actividades que se desarrollarían en diferentes talleres y sobre diversas temáticas, siempre con el objetivo de convocar, capacitar y construir la participación de los jóvenes de la Comunidad regional, transfiriéndoles herramientas que, empoderándolos como ciudadanos, les permitan convertirse en facilitadores de la deliberación e impulsores de acciones vinculadas a la concientización sobre la temática del agua en la región. Así, al cruzar los ejes considerados para responder a la pregunta de si es posible la construcción de agendas públicas entre los ciudadanos y el estado con la experiencia que se está desarrollando en San Alberto, emergen algunas consideraciones.

En primer lugar, hay que destacar que el proceso no se trata sobre compartimentos estancos, sino, por el contrario, es un proceso en donde los ejes se entrecruzan, de manera compleja, permitiendo la construcción de las condiciones para la deliberación y la participación. Es por eso, no hay un orden en la concreción de los ejes, sino que se trabaja en ellos de manera concomitante. Por lo tanto, al trabajar en San Alberto con jóvenes, el proceso tiene como actividad generadora de ciudadanía la producción de una campaña de comunicación que trate sobre la problemática del agua.

Se eligió llevar a cabo una campaña de comunicación porque permite trabajar los distintos ejes de manera práctica, conjunta y creativa. Es decir, para poder construir una campaña comunicativa, los jóvenes ciudadanos necesitan información: he aquí uno de los principales obstáculos para la generación de condiciones. Los jóvenes no tienen la capacidad de acceder y leer las informaciones que existen sobre la problemática del agua, ni hablar de la capacidad de construir información propia. Por ello, se realizan talleres sobre el acceso a la información, donde se exponen, por un lado, las concepciones teóricas como los derechos que son sujetos éstos jóvenes; y, por otro lado, se ejecutan actividades prácticas vinculadas a dicho eje, como la realización de entrevistas o la recopilación de información documentada.

Otra de las consideraciones preliminares surge cuando se trabaja sobre el eje de *capacidad de articular y comunicar*: el ciudadano se siente como el único afectado por tal o cual problemática. Por ello, en el transcurso del proyecto se realizan talleres donde se exponen experiencias de trabajos en red o con otras comunidades. No obstante a lo realizado en dichos talleres, desde el proyecto se tiene planificado la concreción de un foro, en donde participen todas las instituciones educativas presentando su campaña de

comunicación, con la finalidad de que compartan y “sientan” que no son ni fueron los únicos que han trabajado en la experiencia. Asimismo, el foro está pensando como un taller, es decir que además de la presentación de las campañas, se realizará un debate sobre la problemática agua, con la intención de obtener como resultado un documento donde se manifiesta la postura de los jóvenes-ciudadanos de San Alberto sobre la problemática agua. Dicho foro, hace posible que los jóvenes hagan pública su interpelación sobre la problemática del agua. En otras palabras, la realización del foro permite “publicar” las construcciones colectivas que los jóvenes han producido en base a las informaciones a las que accedieron.

Retomando a la actividad que es transversal al objetivo del Proyecto -la campaña de comunicación-, ésta permite que los jóvenes “traduzcan” toda la información a la que han accedido, han leído y han construido; es decir, la campaña posibilita construir la capacidad de transformar las informaciones en acciones públicas, por un lado, y la capacidad de comunicar y articular a partir de esa transformación de las informaciones.

Sin embargo, surge una de las dificultades de mayor peso: hay una incapacidad de incidir y/o interferir en los procesos públicos de decisión. Y hay dos posibles causas: por un lado, la incapacidad de la ciudadanía de trabajar en red. Pero, por otro lado, la incapacidad –por no decir decisión- del Estado de ampliar los procedimientos democráticos a los procesos públicos de decisiones. Entonces, una conclusión preliminar, es la precariedad de las condiciones sociales para incidir no sólo en la toma de decisión sino en incidir en la constitución de la agenda pública; y, también, la precariedad de las condiciones institucionales para permitir la domesticación de la agenda pública y de los procesos públicos de toma de decisión. Ni hablar de interferir en la gestión y monitoreo de las políticas públicas. Se supone que si hay incapacidad de incidir en los procesos de decisión, hay incapacidad de monitorear y gestionar las políticas públicas.

Para finalizar, en el caso del proyecto “Jóvenes ciudadanos movilizados por el Agua en San Alberto”, se puede plantear que la construcción de las condiciones para la posibilidad de constituir agendas entre los ciudadanos y el Estado ha avanzado respecto a la constitución de jóvenes-ciudadanos-facilitadores libres, razonables y con capacidad de elegir entre diferentes argumentos. Este avance se hace visible en la capacidad de acceder y leer de manera crítica informaciones sobre la problemáticas, permitiendo que la interacción cara a cara entre ellos sea con intercambios argumentativos; es decir, permitiendo acciones que comiencen a generar articulaciones entre los jóvenes –que se reflejará en la concreción de un foro-, las cuales se rigen por la autoridad del mejor argumento. Al entender que cada joven tiene las mismas capacidades que los demás, permite que durante los debates que se realizan en los talleres se suspendan las diferencias de echo; en definitiva, cada joven cuenta en si mismo, cada joven tiene la posibilidad de construir un argumento razonable que tenga la probabilidad de ser el mejor argumento.

Asimismo, la campaña de comunicación posibilita realizar actividades que trabajen sobre la capacidad de comunicar y transformar las informaciones en acciones públicas, por un lado, y acceder a la posibilidad de hacer público dicha transformación de la información en un horizonte de significados compartidos. En otras palabras, la campaña permite a los jóvenes experimentar la capacidad de debatir públicamente cualquier temática –en este caso, el agua- que sea de interés de los sujetos. Es decir, se posibilita la construcción de *accountability social*, ya que a partir de la “*publicación*” de la campaña de comunicación, los jóvenes comienzan a señalar los aspectos problemáticos de la realidad social de San

Alberto –y no sólo del desempeño de ciertas instituciones como plantea Peruzotti (2007<sup>a</sup>)-. Además, los jóvenes se construyen como facilitadores sociales: esto quiere decir que son ciudadanos activos, capaces de movilizar y transmitir ésta experiencia a otros ciudadanos.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no se avanzado de manera satisfactoria en la creación de condiciones que permitan la concreción de actividades tendientes a construir capacidades de incidir e interferir en los procesos de decisión pública. Esto constituye romper con unas de las condiciones de la democracia deliberativa: rompe la posibilidad de que el espacio formal (Habermas; 1998) sea capaz de captar y de transformar en el lenguaje político-administrativo las problemáticas que emergen en el espacio informal. Traduciendo, se concluye que una de las próximas dificultades es que el Estado sea incapaz de comprender la campaña de comunicación construida por los jóvenes como participación ciudadana. Por lo tanto, se hace visible la necesidad, ya planteada por Habermas, de transformar la estructura de la esfera pública.

## **Conclusiones**

Por ultimo, cabe agregar que los procesos aquí mencionados como indicar Cáceres (2009) se caracterizan por constituir iniciativas que procuran la creación, fortalecimiento e institucionalización de espacios de participación ciudadana y de interacción dialógica de los ciudadanos entre sí y de éstos con el Estado. Estos espacios son espacios situados y, en cuanto tales, implican contingencias devenidas de las particularidades territoriales, temáticas y de los diferentes horizontes temporales sobre los que se proponen actuar.

Este trabajo pretendió mostrar una versión preliminar de las posibilidades y obstáculos que enfrentan procesos de construcción deliberativa de agendas públicas entre los ciudadanos y el Estado. Es una necesidad imperiosa trabajar para el fortalecimiento de la democracia en espacios locales y apostar al desarrollo de una ciudadanía activa y comprometida con los problemas públicos de su sociedad.

# Anexo

## **Bibliografía**

- ✓ Cáceres, Pamela (2009) “Introducción” En construyendo Agendas entre ciudadanos y el Estado. El Ágora Asociación Civil. Extraído de <http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/documentos/Publicacion-CA.pdf>
- ✓ Cremonini, Romina (2009) “Concertación en espacios locales”. En construyendo Agendas entre ciudadanos y el Estado. El Ágora Asociación Civil. Extraído de <http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/documentos/Publicacion-CA.pdf>
- ✓ Cohen, Joshua (2000) Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. En Metapolítica: Democracia transparente. México, v. 4, n. 14, abril/junio 2000. (pp. 24-47). Disponible en: <http://www.metapolitica.com.mex/metapass/14/cohen.html>
- ✓ Echavarría, Corina (2008a) “De la cantidad a la calidad: pensar la participación después de 20 años”. En Revista Organizações & Sociedad Vol. 15, N° 45. Abril/Junho. Extraído de: <http://www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=448&article=379&mode=pdf>.
- ✓ Habermas, Jürgen (2001) “Facticidad y Validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”. Madrid, Editorial Trotta.
- ✓ O’Donnell, Guillermo (2007) “Disonancias: críticas democráticas a la democracia”. Editorial Prometeo, Buenos Aires.  
Peruzzotti, Enrique (2007a) “La política de accountability social en America Latina”. Ciberteca del Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) - Uruguay. Extraído de: [http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability\\_so](http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_so)



**Transporte y movilidad urbana en Córdoba**

# **Las desventuras de la democracia deliberativa en entornos complejos**

Licenciada María Cecilia Cuel  
Coordinadora del Observatorio de Transporte  
[ceciliacuel@yahoo.com.ar](mailto:ceciliacuel@yahoo.com.ar)

## Introducción

El presente artículo tiene como finalidad compartir y reflexionar en torno una experiencia de democracia deliberativa en Córdoba, que comenzó en 2008 y sigue vigente. Desde entonces, la Asociación Civil El Ágora viene trabajando en un programa llamado *Construyendo Agendas entre la Sociedad Civil y el Estado ¿es posible?* El mismo, tiene como objetivo contribuir a la generación de condiciones para la participación política y la deliberación pública. Dentro de este programa se inserta el Observatorio de Transporte. Este observatorio, no sólo recolecta información sobre el servicio desde una perspectiva novedosa, sino que procura generar espacios de deliberación pública en torno al tema.

De este modo, el observatorio se constituyó no en observador, sino en actor con respecto al problema. La experiencia avanzó sobre la detección y movilización de otros actores de la sociedad civil y la consiguiente interacción de los mismos con el Estado municipal (Ejecutivo y Legislativo), poniendo en evidencias las dificultades y potencialidades de la deliberación pública para incidir en la agenda y decisiones del Estado.

Se destacan como dificultades, la falta de articulación de los actores sociales relacionados con el tema; la absoluta y deliberada separación de los usuarios de los técnicos; las enormes asimetrías de poder, puestas en evidencia en la relación estado-usuarios-gremio-empresarios, la escasa transparencia y apertura estatal para brindar información y rendir cuentas y la existencia y manipulación de canales formales no vinculantes para la participación y deliberación.

A su vez, se destacan como potencialidades, la creciente activación de la sociedad civil, aunque lamentablemente sólo en relación a la discusión tarifaria; la existencia de canales formales para la deliberación y la apertura de un proceso licitatorio que puede movilizar la discusión.

En todo este recorrido se vislumbraron enormes avances, como una mesa de discusión en la que se sentaron actores de las empresas, gremio, ejecutivo, concejo deliberante, técnicos, representantes de vecinos y otras organizaciones, como así también eventos lamentables, como la encarcelación de 45 vecinos luego de una sesión del Concejo en que se aumentara el boleto. Sobre esas idas y vueltas versa esta presentación.

## El Observatorio de Transporte<sup>59</sup>.

La idea del observatorio implica poder problematizar, y a partir de ello redefinir y analizar los servicios públicos desde la lógica de los “bienes públicos”, noción que abre el juego a los problemas de la accesibilidad, la justicia social, las asimetrías y desigualdades.

Para ello se plantearon los siguientes objetivos:

### Objetivo General del OSP:

Discutir y analizar el concepto de Servicio Público desde una perspectiva del “Bien Público”, incorporando en esta discusión las nociones de equidad y la deliberación para la definición y el acceso a dicho servicio.

### Objetivos específicos

- Construir un **Marco Teórico** tendiente a clarificar la noción de Servicio Público bajo una concepción del Bien Público. A su vez, indagar el “estado del arte” con respecto a la producción científica y a la realidad actual de los dos servicios elegidos;
- Realizar un **Mapeo de Actores** donde se identifiquen a las personas u organizaciones relacionadas con la temática abordada en el ámbito de actuación seleccionado.
- **Generar de Espacios de Deliberación** a través de la Organización de talleres y foros de diálogo y reflexión donde participen todos los actores identificados en cada servicio, con el fin de poder tener un panorama general de los conflictos que se suscitan en torno a ellos, intentando recolectar las diferentes posturas e intereses que se generan en torno a esos asuntos.
- **Comunicar** a la ciudadanía cordobesa una mirada alternativa sobre la discusión de los servicios públicos, compartiendo el conocimiento generado y buscando incidir en las De este modo, el desafío está claramente en crear mecanismos para la discusión y la propuesta es generar distintos espacios de deliberación en torno a diversos temas, donde a su vez se discutan los criterios de justicia que una sociedad embandera.

Para llevar a cabo estos objetivos se realizó una planificación que se estructuró en tres componentes principales, sumada a la propia etapa del diseño de las actividades:

- 1) **Investigación:** exploración del *estado del arte* sobre el tema; identificación de los actores implicados y de las diferentes posiciones sobre el tema; definición de los indicadores a partir de los cuales se observarán los servicios públicos;
- 2) **Deliberación:** facilitación de espacios para el diálogo y reflexión entre los actores sociales relevantes;
- 3) **Comunicación:** difusión en la ciudadanía cordobesa de una mirada alternativa sobre la discusión de los servicios públicos, compartiendo el conocimiento generado y buscando incidir en las políticas públicas.

---

<sup>59</sup> Como ya se dijo, el OSP se dividió en dos ejes temáticos: la problemática del agua en la Provincia de Córdoba y el tema del Transporte Urbano de Pasajeros en la Ciudad Capital. En la presente ponencia se discuten los avances y dificultades con respecto a éste último. El observatorio de Agua es materia de otra ponencia.

A su vez, esta delimitación se plasmó en una planificación. Detenernos en cada uno de los puntos de la misma resultaría demasiado extenso para los fines de esta exposición, pero si veremos algunos ítems que se tornan relevantes para entender el proceso:

### **I. Momento del Diseño:**

La etapa de diseño consistió básicamente en una serie de tomas de decisiones que implicaron definir qué servicios analizar, los tiempos necesarios y las actividades implicadas.

Cabe destacar, que como en cualquier programa de investigación y/o investigación/acción, la separación en momentos, se realiza más bien a fines analíticos descriptivos y no tanto con pretensiones de estricta temporalidad, ya que a veces los momentos se superponen o intercambian de acuerdo a como evoluciona el trabajo.

### **II. Momento de la Investigación:**

Se destaca el trabajo realizado en torno a la **noción de bien público**, dado que esa definición iluminó el rumbo de nuestro trabajo en cuanto a quiénes debían ser considerados actores relevantes, qué indicadores elegir, etc.

#### **¿Qué es un servicio público?**

La definición clásica de servicio público es dada por Roberto Dromi.

*“un servicio público es la prestación esencial que cubre necesidades públicas o de interés comunitario, que explicita las funciones del Estado, de ejecución per se o por terceros, mediando concesión, licencia, permiso, autorización o habilitación, pero siempre bajo fiscalización estatal. Es decir, puede tratarse de la provisión de agua, luz, gas, teléfonos, como de la prestación de servicios de educación, salud, transporte, seguridad...”*<sup>60</sup>

Ahora bien, el servicio público se diferencia del privado, en que en el caso del primero la necesidad que satisface es **de tipo colectivo**, aunque el bien se goce individualmente. Además, la prestación está a cargo del Estado, ya sea por si mismo o por concesiones. Por último, el servicio público se encuentra sometido a un régimen de derecho público.

Para complejizar un poco el análisis, relacionamos la noción de servicio público con el concepto de **bien público**, que pertenece al ámbito de la economía. Los bienes públicos son aquellos que por sus características intrínsecas no generan incentivos para la producción privada de los mismos y por eso el Estado debe hacerse cargo de su provisión. Un bien, para ser público puro debe reunir al menos los siguientes requisitos:

- *No Rivalidad.* el consumo por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para otros.
- *No Exclusión.* la imposibilidad de exceptuar del consumo del bien a determinadas personas.

Hemos introducido la consideración de los bienes públicos en nuestro trabajo, porque creemos que los servicios públicos deberían poseer, entre otras, estas características, que si

---

<sup>60</sup>DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 10. ed. Buenos Aires; Madrid: Ciudad Argentina, 2004. p. 823

bien no son intrínsecas a los mismos, el horizonte a alcanzar debería ser su carácter de no rivalidad y no exclusión.

### **☞ Dimensiones de análisis e indicadores**

A la luz de nuestra concepción de servicios públicos como bienes públicos, se seleccionaron las siguientes dimensiones para el análisis de los mismos: accesibilidad, Equidad, Participación, Transparencia y Calidad.

#### **ACCESIBILIDAD**

Supone que todas las personas puedan satisfacer su necesidad en relación al servicio y que tengan acceso a él cuando lo deseen. Está relacionado con la noción de Bien Público ya que de la condición de público se deriva que TODOS tenemos derecho a disfrutar del mismo sin importar las características particulares y/o socioeconómicas.

Preguntas que queremos contestarnos a través de los indicadores:

- ¿Todos los que lo necesitan usar el transporte público pueden hacerlo?

#### **EQUIDAD:**

La accesibilidad es posible en la medida que se consideran la heterogeneidad y asimetrías en y entre los ciudadanos. La posibilidad de igualdad en el acceso, descansa en considerar la desigualdad de oportunidades y condiciones, si un bien público no incluye estas consideraciones, su distribución es inequitativa. Quien debe velar por la equidad es el Estado.

- ¿Las condiciones y necesidades diferentes y particulares de las personas son consideradas por el Estado y por quienes participan en las decisiones?
- ¿Cuales son las particularidades?:
- ¿Cómo el estado y quienes participan de las decisiones consideran estas particularidades y asimetrías?

#### **PARTICIPACIÓN**

Capacidad de formar parte del proceso de toma de decisiones respecto del bien público. Esta idea remite no sólo a la apertura institucional del Estado (que haya canales de participación, que el Estado provea información pertinente, etc.) sino también a la proactividad de los ciudadanos para incidir en las decisiones (una cosa es el reclamo particular de un “usuario” que sólo busca lograr una satisfacción privada de un bien público y otra es la voluntad y acción -colectiva necesariamente- para cambiar la forma en que se definen las cosas).

- ¿Cuáles son los canales que los ciudadanos tiene para informarse y/o comunicarse con el municipio con respecto al tema?
- ¿Qué organizaciones o grupos están trabajando en la ciudad con respecto al transporte? ¿Qué poder o capacidad para influir tienen? ¿O los Usuarios desconocidos y cautivos en una situación frente a la que nada tienen para hacer? ¿Cómo se sienten los ciudadanos frente a esta situación?
- ¿Qué canales utilizan los ciudadanos para hacerse oír?

#### **TRANSPARENCIA:**

Es el resultado de la rendición de cuentas por parte del Estado y la posibilidad de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

- ¿Cómo construye y provee información el Estado en relación al tema?
- ¿Que percepción tienen los ciudadanos acerca de cómo se toman las decisiones en relación al transporte y quienes tienen el poder para definir las cosas?
- ¿Quiénes tienen acceso a la información que provee el Estado?
- ¿Cómo es la calidad de esa información? ¿es fácilmente comprensible por el público lego?

**CALIDAD:**

Es relativa a estándares establecidos por una comunidad (pueden cambiar) respecto a los que es una “buena prestación”. El marco regulatorio del transporte define que un buen servicio debe respetar condiciones de **seguridad, confort , higiene y salubridad.**

Además, consideramos que la calidad es un agregado de todas las dimensiones antes vistas. No hay calidad en un bien público si no asegura la accesibilidad, equidad, transparencia y participación.

Para abordar cada dimensión, el Observatorio elaboró una serie de indicadores que las operacionaliza. Los mismos no se abordan en este informe por una cuestión de espacio y de agilización de la lectura. Cabe aclarar que las preguntas que acompañan las definiciones de las dimensiones son las que dan lugar a los indicadores.

**☞ Mapeo y contacto con los actores clave.**

La detección de los actores vinculados al tema fue una de las tareas más importantes y difíciles del observatorio. Además, hasta hoy siguen apareciendo, afortunadamente, nuevos nombres que se relacionan con el problema

Destacamos que en esta etapa se pretendió reconocer a todos los actores implicados en el tema, sin importar el ámbito de donde provinieran.

A modo de síntesis, presentamos el siguiente cuadro que expone a los actores relevados y sus ámbitos de actuación.

Ámbitos	ACTORES
ESTADO	1. Dirección de Transporte - <b>Nucleados en FETAP</b> - Municipalidad de Córdoba
	2. Concejo Deliberante
	3. TAMSE (Empresa Pública de Transporte)
MERCADO	1. Ciudad de Córdoba
	2. Coniferal
	3. Choferes y empelados de las empresas nucleadas en UTA
SOCIEDAD CIVIL	1. FETAP – Federación de Empresarios del Transporte Automotor de Pasajeros
	2. UTA – Unión de Tranviarios Automotores, que nuclea a choferes y empelados de las empresas.
	3. Usuarios no asociados y de escasa y esporádica participación
	4. Centros Vecinales, que representan a los vecinos y median con la municipalidad en varios aspectos, algunos de ellos se son muy activos con respecto al tema.
	5. Mesa de estudios – Centro de Estudios Alicia Moreau, dependiente del Partido Socialista en Córdoba
	6. Acta de Compromiso Público – Comisión de Transporte.
	7. ISIT y CETRAM. Institutos Investigación de la Universidad Nacional de Córdoba.
	8. Acceso YA! Organización que lucha por la accesibilidad de los discapacitados en la ciudad.

Cabe destacar que al comienzo del trabajo de mapeo de actores, el equipo tuvo a punto de verse frustrado por varios motivos. Por el lado del Estado, sobre todo en lo referente al Ejecutivo Municipal, la idea del observatorio nunca fue muy bien vista y la predisposición de los funcionarios a dar entrevistas y brindar información fue muy baja, llegando a pasar por momentos de mucha tensión cuando se hicieron pedidos de información. Esta resistencia a darnos entrevistas se vio un poco mitigada cuando se encaró la hechura de un documental. Ante la presencia de las cámaras y el panorama de que otros actores iban a estar siendo entrevistados, finalmente ahí nos abrieron las puertas, aunque sea de mala gana<sup>61</sup>.

Por el lado de la sociedad civil, al principio casi no encontramos actores. Los primeros en aparecer fueron dos o tres centros vecinales que se habían activado ante un aumento de la tarifa unos meses atrás; las organizaciones de la Universidad eran de claro corte academicista y poco activista y la gente del Acta de Compromiso, que es una organización ligada a la nuestra. En función de esto, la estrategia emergente fue intentar reunir a potenciales actores e intentar dialogar al respecto (se verá más adelante en talleres). Por el lado de lo que llamamos los actores del mercado, dos de las tres empresas nos recibieron de muy buena manera, pero nunca logramos ni siquiera una respuesta negativa de la tercera empresa ni de la Federación que nuclea a los empresarios (FETAP).

#### ☞ **Redefinición y priorización de las variables con los actores relevantes.**

A partir de las cinco dimensiones antes identificadas se construyeron los indicadores sobre el transporte. La idea era discutir esos indicadores con los actores para corregirlos o redefinirlos. En un primer encuentro se intentó realizar ese trabajo pero se tornó muy complicado: al reunir a los actores por primera vez en un mismo espacio, los mismos no pudieron centrar la atención en esa tarea si no que aprovecharon la oportunidad para evidenciar sus problemas. Este fue un aprendizaje fundamental para *El Ágora*, dado que tuvimos que contener toda nuestra ansiedad por cumplir con los objetivos y entender la dimensión de la situación que habíamos creado.

#### ☞ **Construcción de los indicadores.**

Como consecuencia de lo anterior, lamentablemente los indicadores fueron construidos por el equipo del *Ágora* con escasa participación de los actores. Sin embargo, los mismos recogen y se fundan en todo el trabajo realizado con en los diversos talleres.

#### ☞ **Recolección de datos.**

La etapa de recolección de datos atravesó todo el proceso. Las técnicas seleccionadas fueron:

**-Entrevistas y formularios.** Se realizaron más de quince entrevistas y se confeccionaron diversos formularios para la recolección de información. Conseguir las entrevistas fue difícil y que contenten los formularios también. Hay mucha información que nunca ha sido sacada a la luz y no ha sido fácil romper con ese hermetismo.

---

<sup>61</sup> Por ejemplo, una entrevista que no nos dejaron grabar hasta no “tantear” que íbamos a preguntar y que finalmente nunca dejaron registrar salvo en nuestro cuaderno de notas.

- **Grupos focales (en relación con etapa tres).** Si bien los grupos focales se plantearon en un comienzo como una técnica de recolección de datos, directamente se pensaron en forma de talleres. Por lo tanto ampliaremos ese tema en el momento deliberativo.

### **III. Momento de la Deliberación**

☞ Talleres de diálogo y reflexión.

Los talleres fueron unas de las actividades más interesantes, complejas y aleccionadoras del OSP. Ante la abrumadora ausencia de actores de la sociedad civil encontrados en nuestro relevamiento y el enorme peso y presencia de los actores relacionados a las empresas, gremio y federación, decidimos realizar un taller que nuclea a los actores de la sociedad civil que estén trabajando con el tema y aquellos a los que estos actores identificaron como importantes o como potenciales interesados. Se reunieron entonces veinte personas, con presencia mayoritaria de los centro vecinales, la ONG Acceso Ya! que trabaja con problemas de accesibilidad en la ciudad, el Acta de Compromiso y el autor de un libro sobre el transporte en la ciudad. En esta instancia se hizo una presentación de los distintos actores localizándolos en un mapa de la ciudad, dando cuenta de variedad de formas que el problema del transporte afectaba a todos los presentes. En una segunda instancia se intentó trabajar con la discusión de las dimensiones seleccionadas, pero la puesta en práctica se tornó muy compleja, dado que los participantes “acapararon” el espacio como lugar de catarsis y se puso en evidencia algunas luchas dentro del vecinalismo cordobés. En un tercer momento, se intentó encauzar esta lluvia de problemas en una visualización colectiva de los mismos, donde cada una en representación de su organización planteó cómo eran afectados por la temática del transporte. De este modo, quedó pendiente el trabajo con las dimensiones. De todos modos el taller fue muy rico en cuanto todos pudimos dimensionar lo aglutinador del problema y la variedad de formas en que el mismo tema nos afectaba a cada uno.

El segundo taller tuvo objetivos muy diferentes al primero. Aquí la intención fue reunir a actores provenientes de muy diversos ámbitos, que muchas veces se encontraban enfrentados entre sí, para intentar dialogar con respecto al tema del transporte y principalmente para que cada uno sea capaz de visualizar la situación del otro.

La invitación al taller convocaba a dialogar pero el “anzuelo” propuesto fue la presentación del avance del documental realizado.

Para todo el equipo fue un evento muy difícil sumamente pero importante, ya que la concurrencia fue realmente variada: se hicieron presentes dirigentes de centros vecinales, funcionarios del área de transporte de la municipalidad, los miembros de la Comisión de Transporte del Acta de Compromiso por una Córdoba Sustentable, investigadores de la UNC, el presidente de la comisión de servicios públicos del Concejo Deliberante, organizaciones de Base, empresas prestadoras, representantes de la UTA, ONGs locales, y Acceso Ya!.

Luego de proyectar el documental, cada uno de los actores se presentó y se propuso debatir acerca de la posibilidad de llevar a cabo una metodología de trabajo en donde cada

parte se comprometiera a brindar información relevante sobre el tema y donde nuestra asociación oficie de aglutinador y sistematizador de dicha información.

Ante esta propuesta se visualizó la necesidad de realizar este trabajo pero también las dificultades del mismo: algunos consideran que es un problema “técnico” que no es relevante para los legos, otros argumentaban que nada que surja de las empresas o el Estado es creíble, etc. Poniendo de evidencia la dificultad de la tarea emprendida por El Ágora.

Momento Comunicacional

### ☞ **Talleres de diálogo y reflexión.**

La realización del documental, fue una herramienta fundamental en todo el proceso. Como ya se dijo en muchos casos nos abrió puertas que estaban cerradas, pero sobre todo sirvió de disparados (o excusa) para que todos nos juntáramos y debatamos sobre el tema. El documental dejó en claro que todos los actores tenían algo que decir al respecto y que todos padecían el problema del transporte de maneras distintas y atribuían las causas a diversos factores.

### **Actividades que fueron surgiendo sobre la marcha y consecuencias de nuestra participación en el problema:**

Como se habrá visto a lo largo de este relato, nuestro trabajo no se ha parecido en nada a una investigación, sino que es más bien un proyecto de investigación/acción. En este sentido, surgieron muchos espacios y ocasiones en el que el equipo fue formando parte, interviniendo y dejando su huella. Destacamos en este apartado, nuestra presencia en la mesa de trabajo en el Centro de Estudios Alicia Moreau de Justo, donde se conformó un grupo abocado al análisis del proyecto de marco regulatorio que se estaba discutiendo en el Concejo Deliberante. A su vez, esa mesa participó de las sesiones de comisión en el concejo como espectadores algunas veces y como disertantes otras tantas<sup>62</sup>. Claramente, el Ágora se constituyó en un actor para los otros actores referidos al tema.

No sabemos si como consecuencia de nuestro trabajo, por las circunstancias que lo rodearon, aunque seguramente fue una conjunción de ambas cosas, se vivió desde el comienzo del proceso hasta ahora una enorme activación de la sociedad civil con respecto al tema. Muestra de ello da la concurridísima audiencia pública que se llevo a cabo por el tema del aumento del boleto a pedido de los vecinos con una sorprendente participación de colegios secundarios. También tuvimos que lamentar una tristísima sesión donde el concejo aumentaba el boleto y por descuido e ineptitud de las autoridades y de los participantes, más de treinta personas fueron detenidas con episodios violentos en las inmediaciones del recinto legislativo.

Más allá de estas anécdotas y acontecimientos, lo cierto es que nuestro principal objetivo era y es la deliberación. Evidentemente, la realización de dos talleres, no cerró el ciclo ni mucho menos satisfizo nuestras pretensiones de crear espacios de deliberación. Más bien nos hicieron reflexionar sobre las dificultades y repensar las estrategias a seguir. Una de estas reflexiones fue que es necesario volver sobre las estrategias a) y b) presentadas a

---

<sup>62</sup> Es importante aclarar, que esta apertura del Concejo está vinculada a otro proyecto en el que participa *El Ágora*, que fue la firma del *Acta de Compromiso por un Concejo Deliberante Transparente y Participativo*.

comienzos de este trabajo. Esto es, caímos en la cuenta de que el debate de los temas públicos debe hacerse sobre la base de información construida colectivamente y para esos fines, dado que las posturas y discusiones habituales, suelen remitirse o bien a problemas particulares que no permiten visualizar de forma integral la problemática, o bien suelen hacerse en base a información periodística que tiene objetivos distintos a la deliberación.

Por esta razón es en el 2009, paralelamente al trabajo del Observatorio, el *Ágora* comenzó a emprender una empresa que a veces parece faraónica que se dio en llamar *Nuestra Córdoba*. *Nuestra Córdoba* es una red compuesta por distintas organizaciones que se dedica a generar indicadores sobre problemas de la ciudad que la misma red define como relevantes y que tienen como objetivo primario convertirse en insumo para la deliberación pública y de incidencia de la sociedad civil en el Estado. Claramente, esta red incluye el tema del transporte en uno de sus grupos temáticos. De este modo, *Nuestra Córdoba* es visto como un “gran paso hacia atrás”, en el sentido que la construcción de esta información es considerada como una condición previa indispensable para la deliberación pública.

Como ya podrán imaginar, esta red es también objeto de otra de las ponencias que nuestra organización está presentando en este Congreso.

### **Lecciones aprendidas, compromisos y desafíos.**

De todas estas idas y vueltas en nuestro intento de llevar adelante una experiencia de Democracia Deliberativa en relación al tema del transporte hemos sacado muy valiosos aprendizajes que nos ayudan a seguir pensando estrategias para el futuro. Esto quiere decir, que no es poco, que no hemos abandonado el camino, si no que hemos madurado en experiencia y reflexión. Destacamos los siguientes puntos a tener en cuenta como lecciones aprendidas:

Antes que nada, **la deliberación no es sólo cuestión de juntarse a conversar**. Parece una aseveración simple, pero la planificación, la definición clara de objetivos y estrategias, la elección de una dinámica es clave para poder llevar adelante procesos deliberativos.

Es importante pensar **disparadores y soportes** que ayuden a nuclear a los actores y que relajen los momentos de tensión. En nuestro caso, el hecho de estar haciendo un documental, en ponernos en posición de actores ante la cámara, nos puso en un lugar de iguales con el entrevistado. Esta complicidad implícita se transformó en facilitador de la comunicación. Por otro lado, la información y las opiniones que se obtienen cuando la luz se apaga son las más enriquecedoras y es fundamental saber aprovecharlas y retomarlas en otras ocasiones.

**La confianza lleva tiempo**. Nos resultó casi imposible generar información y lograr un trabajo fructífero en un primer encuentro. El conocernos, reconocernos y generar vínculos de confianza es fundamental y eso lleva tiempo.

**La información es imperfecta**. El primer taller, que fue por momentos cooptados por el problema del vecinalismo, nos hizo entender que siempre hay información que no tenemos y que un primer encuentro es el momento en que tenemos que estar atentos a captar esas situaciones de conflicto, asimetrías, alianzas, etc. Suponer que los actores de la sociedad civil son portadores de los problemas e identidades que nosotros les reconocemos es casi un pecado de soberbia academicista.

**El árbol y el bosque.** Es fundamental proponer consignas que no permitan desviarnos en temas y apreciaciones particulares. Según se explicó al comienzo la idea es generar una visión común, o al menos general del problema.

**La información se construye colectivamente.** Este fue uno de los aprendizajes más importantes. En un primer momento la intención fue construir dimensiones e indicadores, discutirlos con los actores, reformularlos y recoger la información. Eso fue muy difícil. La mayoría de las veces hay información dispersa que no siempre se está dispuesta a dar, otras la información que está disponible difiere de lo que buscamos. Por eso se redefinió la estrategia hacia una estructura de red donde entre todos (o al menos un mayor número) de actores que trabajan en el tema discutan, negocien e intercambien información. Comprobamos también en este recorrido que muchas veces se multiplican los esfuerzos en lugar de empujar todos para el mismo lado.

Por todas estas razones, es que El Ágora sigue trabajando con el tema del transporte desde una doble estrategia: por un lado, a través de su participación en la red de indicadores ciudadanos, como miembro que aporta su visión más deliberativa y ciudadana del asunto, y se nutre de visiones más técnicas o de militancia desde otros puntos de vista. Por otro lado, continuamos como organización redefiniendo los objetivos comunicacionales, ya que todo lo que se ha producido hasta el momento no ha sido puesto en conocimiento de la ciudadanía que es un objetivo fundamental de nuestra organización.

## Bibliografía consultada

**Avritzer, L. (2000);** “Teoría democrática, esfera pública y deliberación” en *Metapolítica* Vol. 4, Nº 14, págs, 76-87.

**Bohman, J. (2000);** “La democracia deliberativa y sus críticos” en *Metapolítica* Vol. 4, Nº 14, págs, 48-57.

**Bresser-Pereira, Luiz C.** *Ciudadanía y res publica: la aparición de los derechos republicanos*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional: “La Reinención de la Política y la Ciudadanía, organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, El Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y la Generalitat de Catalunya, el 22-23 de enero de 2001, en la ciudad de Barcelona

**Cohen, J. (2000);** “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa” en *Metapolítica* Vol. 4, Nº 14, págs, 24-47.

**Cooke, M. (2000).** *Five Arguments for Deliberative Democracy*. En *Political Studies*: 2000. Vol 48, 947-969.

**El Ágora.** Informe Final del Programa Construyendo Agendas Entre Los Ciudadanos Y El Estado. 2009.

**Feres Farías, C. (2000)** “El concepto de Democracia Deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman”. En *Metapolítica* Vol. 4, Nº 14, págs, 58-75.

## Reflexiones en torno a la deliberación y la comunicación: ¿Será Posible?

Andrés Dunayevich,  
Responsable del Área de Comunicación de El Agora  
[andresduna@gmail.com](mailto:andresduna@gmail.com)

Nicolás Rotelli,  
Periodista de El Agora  
[nicolasrotelli@gmail.com](mailto:nicolasrotelli@gmail.com)

## Introducción

Partimos de la idea que la democracia es mejorable, perfeccionable y requiere de una apropiación por parte de las mayorías. En este sentido los medios de comunicación juegan un papel muy importante a la hora de construir sentido para la opinión pública.

Entendemos que la deliberación requiere de una predisposición a mirar los problemas desde un punto de vista complejo, inclusivo y estar dispuesto a interrogarnos, sorprendernos, dudar, reflexionar, atrevernos a buscar consensos e inclusive a perder.

Es desde esta perspectiva que pensamos en el rol e importancia de los medios de comunicación, incorporando la lógica de deliberación ciudadana y la posibilidad de que ésta pueda incidir en las Políticas Públicas.

Si bien este trabajo no pretende ser una investigación exhaustiva sobre democracia deliberativa y comunicación, sí busca analizar estos componentes en base a la experiencia desarrollada por el programa **Construyendo Agendas**.

Nos preguntamos:

¿Es posible mediante la participación y la deliberación de distintos grupos y actores sociales incidir en el sistema político?

¿Cuáles son las cuestiones que obstaculizan hoy los procesos de diálogo y abordaje participativo de problemas públicos de la comunidad?

¿Los medios de comunicación están en condiciones de incorporar la lógica de la pluralidad y diversidad de sus fuentes?

¿Qué rol cumplen o deberían cumplir los medios de comunicación para profundizar la democracia? ¿Cómo deberían ejercer ese rol?

Además, y a pesar de estas preguntas, sabemos que las posibilidades de participación en la esfera pública no son iguales para todos y que requieren de la reconstrucción de vínculos sociales y estrategias para construir mas igualad, posibilitando el ejercicio efectivo de la deliberación.

Muchos de los espacios deliberativos que hoy existen, incluidos los medios de comunicación, aunque cumplen con todos los requisitos formales, no garantizan necesariamente la representatividad de la diversidad y el acceso de todos en la definición de lo colectivo.

## Será Posible

Siguiendo con la pregunta de si ¿Será Posible?, en el sentido de la incógnita e incertidumbre, de indignación y fastidio, pero también en el sentido de afirmación y esperanza, nos interrogamos sobre las posibilidades de construir colectivamente agendas, entre los ciudadanos y el Estado, para alcanzar políticas públicas que permitan ampliar las bases de nuestra democracia.

En este trabajo reflexionaremos sobre experiencias puntuales de democracia deliberativa, y las posibilidades de mejorarla mediante la participación activa de los medios de comunicación.

Sobre estas temática expondrán sus opiniones especialistas, politólogos, periodistas, directivos de medios de comunicación y ciudadanos que analizarán las posibilidades y limitaciones de construir, a través de la comunicación, una ciudadanía informada y activa en un momento en el que se hace necesario encontrar nuevas alternativas y respuestas para una población desencantada de la política.

Comenzamos este relato analizando e intentando comprender las dificultades propias para la participación ciudadana.

Luego, analizaremos las características propias de los medios, sus necesidades y sus realidades a la hora de comunicar, y las consecuencias que esto trae para la deliberación pública.

## **Contexto: ciudadanía y deliberación**

El Proyecto **Construyendo Agendas**, consiste en concebir espacios de deliberación entre el Estado y la Sociedad Civil para, a través de la deliberación, incidir en políticas públicas inclusivas y nuevas soluciones a las problemáticas de los ciudadanos.

Para ello es importante fortalecer y/o crear nuevos espacios para participar y generar información no sólo desde el Estado sino desde los mismos ciudadanos y/o redes de actores que conocen las problemáticas locales en profundidad a través de su propia experiencia.

Como señala Diana Cifuentes<sup>63</sup>, el poder comunicativo se funda en el sistema de derechos que garantiza la deliberación autónoma y la simetría discursiva, individual y colectiva de la ciudadanía.

La democracia deliberativa, consensual y discursiva<sup>64</sup>, necesita para su realización analizar el poder comunicativo y la opinión pública en cada sociedad.

El informe *Así no va más*<sup>65</sup>, de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Política de Córdoba, llegó a conclusiones sobre la escasa participación política de la ciudadanía. Según este informe, más del 75 % de la población de Córdoba prefiere la democracia como régimen político, pero en la práctica no participa activamente de la vida en democracia.

Entonces nos preguntamos: ¿cómo podemos recuperar el vínculo entre los ciudadanos y la democracia en el día a día?

Mario Riorda, politólogo e integrante de dicha Comisión para la Reforma Política de Córdoba señala<sup>66</sup>: “(...) hoy, se reclama más participación pero cuando se crean los canales, principalmente institucionales, no hay incentivos para participar y en todo caso se delega.

---

<sup>63</sup> CIFUENTES, Diana Carolyn (2001). “El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública” en Revista de Estudios Sociales, n° 10. Bogotá: Universidad de Los Andes. Pág 84.

<sup>64</sup> CIFUENTES, Diana. Op. Cit. Pág 83.

<sup>65</sup> *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de Reforma político electoral de la Provincia de Córdoba*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2008.

<sup>66</sup> Entrevista realizada en el marco del Documental *Será Posible?* (Asociación civil El Ágora, 2009). Disponible en <http://www.elagora.org.ar/site/construyendo-agendas/inicio.html>

Prácticamente no se registran casos de democracias netamente participativas, como tal vez la academia realiza. Nuestra democracia es una democracia representativa, tal vez “delegativa” como sostienen algunos autores, en el sentido que delego la confianza en los líderes y sólo me hago cargo de esa delegación cuando hay altos fracasos”.

Consultado por el rol de los medios con respecto a la participación, Riorda los critica en su función de formadores de opinión en la sociedad actual. “Un medio debería contar con, como mínimo, dos fuentes informativa. Sin embargo, estudios realizados en España afirman que hay una fuente promedio en las noticias. No se llega a lo mínimo: una fuente A y una fuente B. Mucho más problemático es que en noticias políticas, un 70 % de esa una fuente promedio es fuente gubernamental. Esto significa que el gobierno construye la agenda.”

Entendemos a la democracia deliberativa como una ampliación de los procedimientos democráticos dando mayor importancia a los espacios de participación para generar mayor incidencia en el sistema político.

En este sentido, consultamos a Mario Riorda sobre si sería posible en este contexto en que vivimos una democracia deliberativa, donde la gente participe en espacios de concertación que permitan construir agendas políticas entre los ciudadanos y el Estado.

Riorda expresa: “no sólo creo que es posible, sino que creo que es necesario. Lo que no hay que entender, a mi criterio, es que la deliberación suple a otras instituciones. Diría, en mi lógica, que la deliberación de la sociedad civil organizada es un complemento necesario. Porque hay otro esquema de deliberación que quizás hoy esté funcionando mal: las entidades legislativas, los consejos deliberantes. Allí seguramente en términos de consensos públicos esté fallando el sistema argentino. Entonces, se hace necesario un eje deliberativo informal, por así decirlo, que pueda ayudar, que pueda controlar, que pueda enriquecer el debate que se debe dar en estas instituciones formales. En la medida que no se sobrecarguen las expectativas de la participación y en la medida que se genere control desde los gobiernos, me parece ineludible.”

Por otro lado, en una entrevista publicada en la *Revista PoSibles*, el politólogo y sociólogo argentino Atilio Borón habló sobre las democracias deliberativas en nuestra región. \*<sup>67</sup>

Borón, consultado sobre la necesidad de establecer prácticas de democracia deliberativa sostiene: “Que el pueblo tenga capacidad para hacer sentir su voz, no solamente cada 4 años, sino hacerla sentir de manera permanente. Habría que buscar otras fórmulas, hay otras fórmulas de democracia participativa, protagónica. Tiene que ser algo que, aparte de brindar la sensación de participación, tenga consecuencias efectivas en el proceso de toma de decisiones.”

El politólogo subraya: “no basta con decir que queremos una democracia deliberativa; ante eso aparece en la Constitución Argentina que dice en el artículo 21, -El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes...- ¿O sea, nosotros somos una especie de oligofrénicos que no podemos deliberar sobre la política y que quienes lo deben hacer son

---

<sup>67</sup> Entrevista a Atilio Borón en la *Revista Posibles* de la Asociación Civil El Agora “Para fortalecer la democracia hay que empoderar al pueblo”. Entrevista disponible en <http://www.elagora.org.ar/site/podcast.htm>

solo nuestros representantes? Hay que derogar ese artículo que es profundamente antidemocrático”.

Un elemento interesante que señala Borón es la capacidad de escucha de los Gobiernos frente a la sociedad civil, capacidad de escucha necesaria e indispensable para el desarrollo de la participación y deliberación pública. “Hay gobiernos que tienen mayor capacidad de escucha y hay otros que tienen menos capacidad de escucha. Los gobiernos argentinos en general, no solamente el actual ni el anterior, yo diría que tienen en general un rasgo común de estos 25 o 26 años democráticos en la Argentina ha sido la poca capacidad de escucha de los gobiernos ante las organizaciones de la sociedad civil, no sólo ante las ONG, sino también ante asociaciones de otro tipo, asociaciones políticas, barriales, vecinales que no son precisamente ONG en el sentido estricto del término y que también sus voces no han sido escuchadas”.

La deliberación, la participación activa de la ciudadanía, puede entonces convertirse, a criterio de Borón, en el reaseguro de nuestra joven democracia.

“(…) Porque cuando usted no tiene un orden institucional capaz de resolver estos conflictos, eso se resuelve por la vía de la lucha callejera en donde puede pasar cualquier cosa. No es que estoy en contra de la lucha callejera, pero lo que digo es que un buen gobierno debería tratar de desarrollar la capacidad para procesar las contradicciones en un marco constitucional ampliado. Es lo que no tenemos en Argentina, en donde éste está muy restringido y cuando a un gobierno le va mal, no hay más remedio que un golpe militar o una movilización totalmente anómica que provoca el derrumbe y tener lo que tuvimos: cinco presidentes en una semana como ocurrió a fines de 2001. Habría que buscar otras fórmulas. Tiene que ser algo que, aparte de brindar la sensación de participación, tenga consecuencias efectivas en el proceso de toma de decisiones.”

## **Los medios de comunicación y la deliberación: algunas aproximaciones y contextos**

Una vez analizadas algunas de las posturas y dificultades para la participación ciudadana y la deliberación, pondremos en perspectiva las opiniones de periodistas, directivos de medios de comunicación, organizaciones sociales y medios comunitarios para intentar entender sus posturas y dificultades a la hora de contribuir a la deliberación.

Para dar inicio al desarrollo del rol de los medios en procesos deliberativos, vamos a poner en contexto algunos datos y realidad de los medios de comunicación, reconociendo que gran parte de los medios de comunicación se encuentran frente a una crisis económica, tanto a nivel local e internacional.

Según un estudio publicado por *The New York Times* en abril de 2009, la circulación total de los diarios en EE.UU. cayó un siete por ciento en un año y, de los 25 diarios norteamericanos más importantes, todos (salvo el *Wall Street Journal*, que tuvo un incremento del 0,6%) declararon haber sufrido caídas de entre el 20,6% y el 0,4%. Según un estudio reciente de la *Columbia Journalism Review*, los empleados en el área de

redacción de los diarios americanos, que eran más de 60 mil en 1992, cayeron a 40 mil en 2009, un nivel no visto desde 1971\*<sup>68</sup>.

La mayor parte de los periódicos eliminaron los corresponsales en el exterior y pusieron menos periodistas a cubrir noticias locales y a realizar trabajos de investigación. Rosental Calmon Alves, director del *Knight Center for Journalism in the Americas* - subraya-, la importancia del periodismo de investigación -que es muy caro, y que es la primera víctima de esta crisis- con el nuevo modelo de negocios" y uno de los pilares mas importantes de las sociedades democráticas.

Alfonso Gumicio Dagron\*<sup>69</sup>, especialista en Comunicación para el Desarrollo con experiencia en América latina, advierte:

"El papel político de los medios de difusión en relación con los movimientos sociales es epidérmico. La carencia de análisis y de investigación hace que la cobertura de los movimientos sociales sea precaria, superficial y, por lo general, revele ignorancia del tema. Su función se ve reducida a difundir información que otros generan, desde boletines oficiales hasta comunicados de la empresa privada, pero sin capacidad de articular la información".

Reforzando el enfoque anterior, Germán Rey<sup>70</sup> realiza un análisis sobre algunos modelos de periodismo que se están llevando a cabo en Latinoamérica, analizando concretamente la experiencia que realiza la Fundación AVINA con las Becas sobre Periodismo social.

Un aspecto central para analizar el rol de los medios es la formación de la agenda y la función que las fuentes informativas ejercen en dicha agenda:

"La formación de la agenda periodística es un proceso que no obedece simplemente a la afirmación de los intereses de los dueños y los directivos de los medios de comunicación. (...) La agenda es también el producto de procesos de negociación con determinadas fuentes, del interés de los editores, de la composición específica de la agenda en un día cualquiera o de presiones que empiezan a percibirse en la calle y que van aumentando en importancia para la sociedad".

Señala Rey un rasgo de los medios de comunicación en la actualidad. "Una gran parte del esfuerzo de los medios privilegia a los sucesos sobre los procesos."

En varios estudios que dirigidos por Germán Rey sobre representaciones mediáticas de problemas sociales, se ha encontrado un espectro bastante restringido de las fuentes, que se concentran abrumadoramente en las autoridades, los voceros del gobiernos y en general las fuentes institucionales.

Continúa Rey aseverando sobre las fuentes: "el problema de las fuentes no es solamente cuán diverso sea su espectro, sino también cuán contrastante es el foro discursivo que

---

<sup>68</sup> Juana Libedinsky: "¿Adiós al papel?: los diarios ante el desafío digital", en Diario *La Nación*, Domingo 25 de febrero de 2007. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=886315](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=886315)

<sup>69</sup> Alfonso Gumicio Dagron, "Medios y Comunicación" en Diario *Página 12*. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-118591-2009-01-21.html>

<sup>70</sup> Germán Rey, "La "otra" sociedad que cuenta el periodismo" en *Son de Tambora*, 205, 25 de junio de 2008. Disponible en: <http://practicasrodando.files.wordpress.com/2008/07/la-otra-sociedad-rey.pdf>

posibilitan. La reiteración y la convergencia son mucho más habituales que la divergencia y el contraste, lo que nos indica que tenemos una información con más unanimismo que debate crítico”.

El problema central es el siguiente: la población es la que menos se expresa en estos medios. Al respecto nos parece importante la postura de Gumicio Dagron, por que ilumina una mirada sobre los medios de comunicación y los movimientos sociales. Acentuando sobre el principal problema de los medios de difusión, que no es lo que dicen sino lo que callan.

Y, agregamos, el problema no son las fuentes institucionales activas que se mencionan, sino las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos no organizados que no alcanzan a visibilizar a través de los medios sus propuestas y actividades.

En este sentido, no son pocas las investigaciones actuales que nos alertan sobre la prioridad que los medios asignan a las fuentes institucionales activas por sobre expertos del tercer sector y ciudadanos independientes<sup>71</sup>.

## **Organizaciones de la sociedad civil y medios: estrategias para la incidencia**

Entre los talleres realizados en el marco del *Programa Construyendo Agendas*, se realizó un taller dedicado exclusivamente al Rol de los Medios de Comunicación en la Construcción de Agendas Ciudadanas en Procesos Deliberativos. Del mismo, participaron distintos referentes de medios de comunicación, diarios, radios comunitarias, el sindicato de periodistas, periodistas independientes, diarios locales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de base y representantes de Municipios locales. \*<sup>72</sup>

El objetivo final del taller fue unir las dificultades y sugerencias aportadas por los dos grupos: periodistas por un lado y organizaciones sociales y Municipios por el otro; en pos de poder pensar conjuntamente estrategias para la incidencia de las problemáticas en la agenda de los medios de comunicación.

El taller nos permitió pensar colectivamente estrategias para la incidencia de las problemáticas ciudadanas en la agenda de los medios de comunicación<sup>73</sup>.

En el plenario final del taller se plantearon las dificultades existentes en la comunicación entre medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

### a) Medios de Comunicación:

Con relación a los medios de comunicación, hay aspectos relacionados con su funcionamiento estructural que pueden limitar el acercamiento de los periodistas a las

---

<sup>71</sup> Ver PERIODISMO SOCIAL (2009). Niñez y adolescencia en la prensa argentina. Monitoreo 2008. Buenos Aires: Periodismo social.

<sup>72</sup> Participaron un total de 28 Organizaciones: De la Sociedad Civil y Cooperativas: 12. Sector Público (Municipal): 6, Medios de Comunicación: 6, Otros: 4

<sup>73</sup> Ver Anexo.

agendas de la sociedad civil, tales como los ritmos rápidos de producción de la noticia, la flexibilización laboral, la profesión vista como negocio y el ámbito geográfico en el que se mueven los periodistas.

Una de las principales falencias y obstáculos, tanto de los medios comunitarios como de las principales empresas periodísticas, es la falta de tiempo y las urgencias que el mismo medio les impone a los periodistas.

Asimismo, existen aspectos relativos al periodista mismo como la falta de objetividad periodística y su afiliación ideológica, que junto con las prevenciones al interior del medio sobre tratar ciertos temas o afectar intereses creados, obstaculiza la posibilidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil y sus agendas en la información que se produce.

#### b) Organizaciones de la Sociedad Civil:

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil se recomendó la posibilidad de buscar las grietas o fisuras dadas por los periodistas que tienen más empatía con la temática y que vienen siguiendo el tema.

También se sugirió mantener una comunicación fluida entre los involucrados, evitando el aislamiento de las organizaciones y de los medios, promoviendo un dialogo constante, sin desconocer los alcances y limitaciones propias de cada medio en función de los formatos, - gráfica, digital, radio y televisión- y buscando no saturarlos con una cantidad abrumadora de información.

Con relación a las organizaciones de la sociedad civil, del taller de comunicación citado surge que sus dificultades para comunicarse con los medios radican en su desconocimiento sobre los medios y la falta de estrategias para acercarse adecuadamente a los mismos. Con relación a lo primero, las organizaciones ignoran la naturaleza de los medios como amplificadores de las agendas y debilidades de las organizaciones, carecen de información sobre los perfiles de los medios, las posibilidades que ofrecen los medios electrónicos y la distinción entre medios comerciales y comunitarios o las profesiones y roles en su interior.

Por otro lado, las organizaciones carecen de estrategias claras de comunicación que se reflejan en aspectos como la tendencia a “comunicar todo lo que hace la organización o bien no comunicar nada”, la falta de sentido de oportunidad sobre el mejor momento para informar y la improvisación y la urgencia cuando se hace, y la falta de adaptación a diferentes formatos como las gacetillas.

## **Relación medios de comunicación - sociedad civil**

Continuando con la relación de los las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, tomaremos algunos fragmentos de la entrevista realizada por Catalina Moyano Londono\* <sup>74</sup> a Carlos Jornet, director del Diario *La Voz del Interior*, de la Provincia de Córdoba, Argentina. De esta entrevista, también participó Andrés

---

<sup>74</sup> Catalina Montoya Londono de Colombia investigadora en el *Programa de Estudios de Periodismo (PEP)* y docente en la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana.

Dunayevich, en representación de El Ágora. La misma estuvo centrada en el análisis de experiencias de alianzas entre medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil, tal y como las describe Jornet desde *La Voz del Interior*, son vitales para el desarrollo democrático de los países en América Latina, y su papel puede ser potenciado por los medios de comunicación:

En sociedades como las latinoamericanas, con escaso recorrido democrático, es vital que existan organizaciones de la sociedad civil para desarrollar la conciencia ciudadana y movilizar a la gente en la búsqueda de una mayor transparencia, acceso a la información pública, defensa de derechos cívicos, etcétera. Sin embargo, estas entidades por lo general enfrentan dificultades para hacer oír su voz o para coordinar esfuerzos. Y es allí donde la alianza entre éstas y los medios de comunicación adquiere valor, ya que la prensa permite potenciar el mensaje y sumar a distintos actores sociales que muchas veces no se conocen entre sí pese a estar trabajando con un mismo objetivo.

Sin embargo, Jornet reconoce la precaria cobertura que aún se realiza de las organizaciones de la sociedad civil a pesar de su importancia, dadas las falencias en los mecanismos de comunicación en muchas de estas organizaciones, así como la prevalencia en el uso de fuentes oficiales por parte de los medios, incluyendo a *La Voz del Interior*.

Sin embargo, subraya algunos esfuerzos por parte de este medio de comunicación en llevar a cabo capacitaciones a periodistas, algunas con participación de ONGs, para promover un mayor conocimiento de las mismas. Así mismo, Jornet opina que las alianzas descritas han fortalecido el conocimiento entre medios y organizaciones de la sociedad civil, y también han servido para ampliar el número de fuentes usadas por los periodistas mediante la inclusión de estas organizaciones.

Las alianzas comentadas fueron un excelente modo de fortalecer el conocimiento mutuo y que redactores y editores sepan que hay fuentes “no tradicionales” con excelentes niveles de conocimiento sobre problemáticas sociales y con bases de datos muchas veces desconocidas, que permiten elaborar informes periodísticos mucho mejor documentados y, por ende, de mayor impacto en procura de cambiar situaciones injustas o mejorar la situación de minorías.

*El Ágora*, por su parte, como organización de la sociedad civil, busca activamente incidir en la agenda de los medios, los cuales son muy importantes para esta organización en tanto son parte de la estrategia de democratización y dada su capacidad de influencia en la opinión pública.

Sin embargo, para nosotros, como integrantes del área de comunicación de El Ágora, aún hay que mejorar, y las diferencias en la naturaleza y los ritmos de las organizaciones involucradas han sido un reto concreto para la organización en términos del éxito de la alianza con los medios locales.

En este tipo de proyectos siempre se tiene la sensación de que no fue suficiente: de que el tema daba para mucho más. Pero también somos conscientes de que lo que cada organización considera fundamental, en términos generales quizás no lo es para la coyuntura y prioridades que establecen los medios de comunicación. Los medios tienen sus

propias agendas y lógicas donde se prioriza otro tipo de información, enfocada principalmente en la política de acusaciones y enfrentamientos. El entretenimiento, los espectáculos y los deportes, que llevan la mayor parte de la información. Este es otro gran desafío de **El Ágora**: comenzar a instalar, a través de los datos recabados mediante la deliberación ciudadana, temas que en general no tienen visibilidad pública y no están instalados en los medios de comunicación

Esta alianza, así como otros proyectos en los que los medios han tenido un papel en el trabajo de **El Ágora**, han permitido sin embargo el posicionamiento de la organización en la agenda de los medios, así como una mejor cobertura por parte de estos a sus actividades. Si bien **El Ágora** siempre tuvo un cierto posicionamiento en los medios de comunicación (es una organización con más de doce años trabajando en el fortalecimiento de la ciudadanía y su presidente Claudia Laub es reconocida en el campo académico) podemos asegurar que como consecuencia de la vinculación con el diario local La Voz del Interior, la institución cobró mayor visibilidad en el ámbito político y en la población en general.\*<sup>75</sup>

Desde las experiencias llevadas a cabo entre medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, Carlos Jornet, destaca la posibilidad de trabajar desde el conocimiento mutuo, y evitar que disputas entre organizaciones interfieran en la relación con los medios de comunicación por protagonismo o diferencias personales, o en rencillas menores de éstas con algún sector del poder político o económico. En todo caso, el medio puede actuar de árbitro imparcial en estas cuestiones, planteando objetivos claros a cumplir y la participación que cabe a cada entidad en el logro de esas metas.

Todavía debemos recorrer un largo camino para sacar conclusiones más sólidas. Pero todo indica que cada parte debe tener claro cuáles son sus fortalezas y debilidades y avanzar en acuerdos que aprovechen las primeras y minimicen las segundas.

Jornet afirma: “Los medios solemos tener más claras las vías para marcar la agenda ciudadana y la necesidad de integrar distintos canales de comunicación y modos de llegar a los sectores de poder y a la sociedad, pero por lo general nos cuesta sistematizar nuestras acciones, armar bases de datos y hacer seguimiento de los temas. Asimismo, las OSC suelen disponer de recursos humanos más capacitados sobre temáticas específicas y dispuestos a estructurar planes de mediano y largo plazo, pero les cuesta diseñar estrategias para la difusión de sus mensajes o para que éstos sean claros y efectivos”.

Mientras tanto, desde **El Ágora**, proponemos reconocer las diferencias entre el tipo de información que interesa a los medios y a las organizaciones de la sociedad civil, para poder lograr que la información que se genere desde estas organizaciones sea oportuna y compatible con las temporalidades y lógicas de la noticia en los medios. Por otro lado, la relación con los medios no debe limitarse a sus niveles directivos sino que debe propender por un contacto fluido con los periodistas y personas en su interior que estén dispuestas a

---

<sup>75</sup> A partir de la repercusión que tuvo la Campaña de Veedurías Ciudadanas realizada en el 2007, <http://www.veeduriasciudadanas.com.ar/home.html>, la participación en la Comisión para la Reforma Política de Córdoba <http://www.reformapoliticacba.com.ar/> y el establecimiento de alianza con el diario Local, La Voz del Interior, El Ágora cobró un cierto reconocimiento como organización y podemos asegurar que a partir de allí comenzamos a implementar estrategias de comunicación con los medios más ajustadas a los proyectos de El Ágora.

apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, ya que estos se convierten en las grietas por medio de las cuales es posible el acceso.

Asimismo, la calidad de información que se ofrece a los medios debe ser “confiable y con una variada cantidad de fuentes que lo respalden” para contribuir y complementar su labor en vez de competir con ellos por “instalar temáticas”.

Igualmente, para nosotros es importante reconocer los alcances y limitaciones entre los tipos de formatos que se pueden trabajar, tales como la televisión, la radio, el formato digital y gráfico; así como los tipos de medios, sean comerciales o comunitarios. Particularmente en relación con estos últimos, los medios comunitarios pueden brindar posibilidades interesantes en cuanto “son medios solidarios que tienen como objetivo la transformación social, además de comunicar, es decir llevar una acción a cabo”.

## **Conclusiones: la comunicación en las estrategias de movilización e incidencia**

Partimos de la idea de que la democracia deliberativa se sustenta en gran medida en la construcción de información, con una mirada plural y sistemática.

Para generar verdaderas instancias deliberativas es necesaria la recopilación previa de distintas fuentes de información y fundamentalmente la constitución y fortalecimiento de redes sociales que permitan una mirada más compleja de la problemática. A su vez, las instancias deliberativas son una herramienta muy potente para la generación de información - investigación, discusión, construcción de redes, deliberación- que van sedimentando un gran caudal de conocimiento que facilita un trabajo cabal sobre la problemática en cuestión. De esta manera no se compete con los medios para instalar temáticas sino que se los complementa con información que mejora su trabajo.

En lo que respecta a la continuidad del *Proyecto Construyendo agendas*, entendemos que el rol o responsabilidad de los medios en los procesos relacionados a temas políticos que afectan a los ciudadanos no debería ser el de “cubrir” si no más bien el de “iluminar” los procesos: hacer visible lo no visible, superar lo anecdótico para contribuir a la formación de una opinión pública autónoma y crítica.

La pregunta sería entonces: ¿qué rol puede cumplir la prensa para el desarrollo de experiencias más participativas en la ciudadanía?

Puede contribuir a fortalecer y perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) de las instituciones representativas, hacer más transparentes los procesos políticos, y promover el debate social y la presencia en la agenda de los obstáculos que hoy impiden las transformaciones necesarias.

Ahora lo que parece ser el gran desafío es cómo sostener los temas en la agenda y nutrir la discusión pública. Creemos que debemos incluir a los medios de comunicación como aliados estratégicos y necesarios para mejorar la calidad de la vida pública e institucional de los regímenes representativos.

Citando a Enrique Peruzzotti<sup>76</sup>, tanto la sociedad civil como la prensa autónoma aparecen hoy como promisorios agentes informales para la rendición de cuentas.

Sostenemos que hay que generar las condiciones para la deliberación. Es decir, preparar el terreno: comenzar a instalarlos los temas, empoderar a los ciudadanos, fortalecer las redes y que luego comiencen a tener visibilidad, lograr reconocimiento para potenciar y estimular la participación.

¿Que implica ser responsables de manera colectiva? Evitar caer en el “todos responsables y ninguno responsable”. Entonces, si estamos todos de acuerdo en que hay que participar ¿Por qué no participamos como ciudadanos, ejerciendo el derecho a participar y a hablar? Uno de los principales obstáculos que vemos en la deliberación es el miedo a participar. Todos los participantes de *Construyendo Agendas* y facilitadores coinciden en que es importante para la participación la obtención de resultados concretos para que no disminuya el entusiasmo. En este sentido, los medios son un actor clave para lograr resultados. Para incidir y contagiar a la ciudadanía por un lado, para traducir la información, para interpelar en algunos casos a los Gobiernos locales y para brindar legitimidad a los procesos deliberativos.

Los medios de comunicación no son el único factor que permite el desarrollo de procesos de democracia participativa y la deliberación pública<sup>77</sup>. Se necesitan espacios de encuentro, dialogo, de reflexión, para intercambiar ideas y enriquecer opiniones desde el respeto por las diferencias. Este es el rol propiamente dicho de El Ágora, como la plaza pública: entre la idea y acción tiene que haber reflexión.

Sin embargo, sí son los medios un actor indispensable para que circule información proveniente de las diversas fuentes que posee una sociedad, y, de ese modo, lograr que más voces puedan escucharse para comenzar a construir desde lo colectivo.

---

<sup>76</sup> Enrique Peruzzotti: “La política de accountability social en America Latina”. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=509>

<sup>77</sup> John Thompson señala que el mismo Habermas entendía que la prensa jugaba un papel clave para la deliberación en la esfera pública burguesa no por su papel en tanto prensa, sino por su rol de activador de discusiones y conversaciones que se desarrollaban en los clubes y salas de café. Ver J. Thompson: “La Teoría de la esfera pública”.

# Anexo

## Documental

\*1 Apuntes y entrevistas del **Documental Audiovisual de Será Posible?**, realizado durante el 2009 ya que el mismo es un documental político planificado en concordancia con los objetivos del proyecto **Construyendo Agendas**.

El objetivo del documental va más allá del registro y sistematización del Programa. Apunta a generar un debate sobre el estado de la política actual; sobre las posibilidades de incidir o no en la agenda política a través de la participación ciudadana y la democracia deliberativa. Sobre esta temática dialogan ciudadanos que protagonizan experiencias de democracia deliberativa y especialistas de diversas áreas de las ciencias sociales: sociología, ciencia política, filosofía y psicoanálisis.

## Talleres de Ciudadanía de El Agora

**Partiendo de la pregunta: ¿Cómo pueden los medios de comunicación facilitar la “deliberación democrática?”**

1) El grupo de las organizaciones y facilitadores discutieron sobre las limitaciones y posibilidades que tienen para instalar la problemática en los medios.

Respecto a las **limitaciones** que tienen las organizaciones de la sociedad civil y municipios para instalar los temas en los medios de comunicación se señalaron los siguientes puntos:

- “Falta de objetividad y profesionalismo de los medios”
- “Existe dependencia económica y política de los medios”
- “Falta de predisposición de los medios”
- “Falta de Marketing para trabajar en conjunto entre medio y organizaciones sociales”
- “No se tiene en cuenta la prensa como una herramienta para la deliberación”
- “La cotidianeidad y naturalización del problema, porque el mismo no es noticia”
- “Ausencia de lenguaje y código periodístico”
- “Dificultad para aprovechar el corto tiempo que dan los medios para hacer visible un problema”

Como **oportunidades** para las organizaciones de la sociedad civil y municipios se hicieron algunas sugerencias:

- “Aprender a utilizar los medios barriales, no sólo los medios más grandes”
- “Cada organización debe darse tiempo para enseñarle al periodista sobre el problema que queremos publicar”
- “Buscar originalidad para establecer la noticia para que los medios lo tomen”
- “Mostrarse creíble ante los medio de comunicación”
- “Adaptarse y utilizar sabiamente el poco tiempo o espacio que se da para una noticia”

A su vez se discutió sobre los temas públicos particulares que se están trabajando en el marco del proyecto **Construyendo Agenda** en cada una de las localidades. Al respecto se analizaron las potencialidades que tienen estos temas para instalarse en los medios de comunicación.

- Respecto al **tema salud**: es una potencialidad que la gente acuda a los centros de salud para plantear su problemática.
- Los profesionales de la salud pueden contribuir a instalar el tema a fin de que se encuentre una solución.
- Las personas que se atienden en otros centros de salud de otra localidad pueden ayudar a instalar el tema salud.
- Los medios de comunicación locales pueden dar el espacio a que el tema de la salud pública sea conocido por su realidad.

- Respecto al **tema del agua**, hay una buena predisposición en los medios de comunicación locales.

Dentro de las organizaciones de la sociedad civil y municipios se trabajó en la consigna sobre las **posibilidades** que harían falta para que los problemas públicos puedan formar parte de la agenda de los medios de comunicación.

Se sugirieron los siguientes puntos:

- “Convocar a los medios de comunicación para informar del problema”
- “Convocar a los interesados para que acudan a los medios de Comunicación”
- “Solicitar a los medios un espacio para que el ciudadano participe”
- “Carta al lector en los grandes medios”
- “Petitoria pública con la firma de adherentes”
- “Utilizar el reparto de volantes o algún método popular”
- “Conocer a fondo la realidad de los problemas y tener el respaldo de los ciudadanos”
- “Realizar acciones para que el tema perdure en el tiempo”
- “Sensibilizar sobre la cuestión a la sociedad”
- “Crear espacios de diálogo y deliberación con las distintas instituciones con el fin de instalar un determinado tema”
- “Lograr un contacto con el periodista más que con el medio”
- “Tener en cuenta cuál es el mejor momento para generar la noticia”
- “Mantener un contacto fluido con el medio y con el periodista”

2) Por otro lado las personas que trabajan en medios de comunicación discutieron desde sus perspectivas, los obstáculos y dificultades que creen que tienen las organizaciones para instalar temas en los medios.

En relación a los principales **obstáculos o dificultades** que tienen para instalar ciertos temas públicos en la agenda de los medios de comunicación acordaron los siguientes puntos:

- “Tienen dificultad para comunicar sus problemas”
- “Existen dos tendencias: de comunicar todo lo que hace la organización o bien no comunicar nada”
- “No saben distinguir los grandes medios de los medios comunitarios, como tampoco la distinción sobre el rol de periodista, el editor y el jefe de redacción”
- “No saben aprovechar los tiempos, el momento para transmitir cierta información”
- “Se manejan con la urgencia e improvisación, lo que dificulta al medio poder cubrir una nota”
- “Dificultad dentro de cada organización para desarrollar una estrategia de comunicación, saber qué es lo que quiere comunicar, quién lo va a comunicar y cómo”
- “No conocen las estrategias de cada medio por lo que eso dificulta saber cuál medio es útil para que tema o problema”
- “Falta de actualización sobre el aprovechamiento de los medios electrónicos de comunicación”
- “No contemplan que los medios de comunicación funcionan como un amplificador, puede ser positivo si muestra una temática puntual pero puede ser negativo si la organización descuida sus puntos débiles”
- “Problemas para adaptarse al formato que utilizan los medios como son las gacetillas”

Respecto a la pregunta que se le formuló a los miembros de los medios de comunicación: **¿Cuáles son las dificultades que tienen para colaborar en la instalación de un tema público?**, plantearon los siguientes aportes:

- “La gran flexibilización laboral existente en los grandes medios, dificulta la labor de los periodistas”
- “Si un periodista considera que su profesión es un negocio del cual va a vivir es difícil que colabore o se comprometa con una problemática de la sociedad”
- “La objetividad periodística no existe porque son sujetos lo que son periodistas, sólo se puede ser honesto con la –verdad–”
- “El ámbito geográfico determina en cierta medida lo que puede hacer o no un periodista. No es lo mismo un periodista de las sierras que uno que se encuentra en la ciudad de Córdoba”

- “El aspecto ideológico de un periodista también va influir en que este dispuesto a colaborar con un problema social”
- “Muchas veces los periodistas de los grandes medios se ven obligados a recortar ciertos aspectos de un tema”
- “En los grandes medios, los periodistas deben cubrir notas en la urgencia, no tienen el tiempo de procesar y analizarla”
- “Si una determinada temática afecta a sectores “respetables”, dicha temática no va a formar parte de la agenda de los medios por más que un periodista lo proponga”
- “Existe demonización de algunos temas, por lo que los periodistas no pueden hacer mucho”

Finalmente sobre la pregunta: *¿Qué hacen y podrían hacer los medios de comunicación para facilitar la “deliberación democrática” en torno a los distintos temas de interés público?*, propusieron lo siguiente:

- “Los medios comunitarios, son medios solidarios que tienen como objetivo la transformación social, además de comunicar, es decir llevar una acción a cabo”
- “Hay que aprovechar las grietas que tienen los grandes medios comerciales por medio de periodistas que tienen buena fe”
- “Tratar de ubicar qué personas dentro de los medios comerciales que pueden ayudar a las organizaciones”
- “Dar en la hora precisa en la que puede ser receptado un pedido por parte de un ciudadano u organización y salga una nota dando cuenta de un problema”

## Pamela Cáceres

### POTENCIALIDADES

- La difusión de **información útil para el ejercicio del control ciudadano de las prácticas políticas**. He observado con alegría columnas que en el actual proceso electoral hacen referencia al proceso de reforma llevado adelante en Córdoba y las incoherencias de las prácticas en relación a la discusión que se desarrolló durante 2008. **POTENCIAL ILUMINADOR y promotor de la transparencia** dado que permite sancionar socialmente el vacío de la pura retórica.
- La difusión de información que permita **vincular temas centrales que hacen al funcionamiento de las instituciones políticas y cómo éstos conectan con los temas comunes de la vida cotidiana**. El problema de la representación tiene impacto en la calidad de las decisiones que nos involucran a todos y en temas fundamentales. Estas “traducciones” son una **acción pedagógica con un enorme potencial ACTIVADOR DE LA OPINION PUBLICA CRITICA**.

### LIMITACIONES/DIFICULTADES

- Muchas, entre ellas:
  - Limitantes **organizacionales** en la labor periodística.
  - Limitantes **ambientales** que hacen a los tiempos y ciclos de la noticia. Y las características actuales de las audiencias...la velocidad, la volatilidad, la apatía.
  - Limitantes **cognitivos** que refieren a los insumos para la comunicación y a la posibilidad de un tratamiento integral, multidimensional e inclusivo de los temas.
  - La dificultad para el uso de fuentes alternativas y diversas.
  - **No hay redes** de compromisos compartidos, no hay alianzas estratégicas, hay escasa articulación de estrategias conjuntas entre los medios y las organizaciones de la sociedad civil.
  - **La sociedad civil no se piensan ni actúan como fuente de información para los medios**. En muchos casos quienes podrían acercar información útil para instalar temas son los actores de la sociedad civil pero no priorizamos las estrategias de incidencia en la agenda de los medios. Dice el dicho; incide en la agenda de los medios y tendrán capacidad de incidencia...pero esto exige que las OSC sean concientes de la importancia de la construcción de información referida a temas públicos.

## Bibliografía:

CIFUENTES, Diana Carolyn. “El papel de la ciudadanía en la democracia deliberativa y su relación con la opinión pública” en *Revista de Estudios Sociales*, nº 10. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2001.

DAGRON, Alfonso Gumicio, “Medios y Comunicación” en *Diario Página 12*. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/laventana/26-118591-2009-01-21.html>

LIBEDINSKY, Juana: “¿Adiós al papel?: los diarios ante el desafío digital”, en *Diario La Nación*, Domingo 25 de febrero de 2007. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=886315](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=886315)

PERIODISMO SOCIAL. *Niñez y adolescencia en la prensa argentina. Monitoreo 2008*. Buenos Aires: Periodismo social, 2009.

PERUZZOTTI, Enrique: “La política de accountability social en America Latina”. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=509>

REY, Germán, “La "otra" sociedad que cuenta el periodismo” en *Son de Tambora*, 205, 25 de junio de 2008. Disponible en: <http://practicasrodando.files.wordpress.com/2008/07/la-otra-sociedad-rey.pdf>

THOMPSON, John: “La Teoría de la esfera pública”, en *Voces y culturas*. Nº 10, Barcelona, 1996.

ZOVATTO, Daniel (Dir.) *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de Reforma político electoral de la Provincia de Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2008.