

# **DEMOCRACIA Y PERCEPCIÓN SIMBÓLICA.**

Bonvecchi Liliana.

Cita:

Bonvecchi Liliana (2010). *DEMOCRACIA Y PERCEPCIÓN SIMBÓLICA*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/814>

## **DEMOCRACIA Y PERCEPCIÓN SIMBÓLICA**

### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo consta de tres partes. En primer lugar, se definen algunos aspectos que hacen al concepto de gobernanza, según una serie de autores consultados. Esta primera sección responde a la intención de plantear las posibilidades que este término asume en la complejidad de la situación social del mundo contemporáneo, y sus relaciones con centros de poder cada vez más diversificados. En segundo lugar, de las definiciones estudiadas, se pretende extraer consignas que puedan ilustrar cuestiones paradigmáticas que informan la percepción social de los factores de poder, aplicando estas categorías sobre casos concretos de edificios parlamentarios, de modo de arrojar luz sobre las representaciones simbólicas que constituyen la huella material de este particular momento de la historia en relación al ejercicio del poder y la implementación de políticas públicas. A modo de ejemplificación se han seleccionado cuatro escalas de edificios destinados a la función de parlamento, el primero de escala global, uno de escala nacional, otro de escala municipal y, el último, de escala regional. Este último caso, representado por el edificio para el Nuevo Parlamento de Escocia en Edimburgo, Reino Unido, se desarrolla de manera más detallada con la intención de observar las transformaciones que la construcción de poder ciudadano adopta como imagen de referencia hacia la comunidad y hacia el mundo, dado que los parlamentos son la sede de los debates sobre políticas públicas. En tercer lugar, se plantean algunas conclusiones generales acerca de la problemática de la buena gobernanza y se detallan una serie de parámetros edilicios a considerar para el análisis de edificios parlamentarios. A modo de aclaración, en cada ejemplo analizado se incluyen imágenes propias, consideradas pertinentes para ampliar los conceptos desarrollados.

### **TEORÍAS DE LA GOBERNANZA**

¿Qué significa gobernanza? Para las Naciones Unidas la gobernanza se define como un contrato social entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. El Estado-nación, o estado social presenta en la actualidad una sobrecarga estructural que no responde adecuadamente a los conflictos propios de la diversidad de problemáticas que lo afectan en el contexto global. Las negociaciones entabladas entre gobierno, partidos políticos y corporaciones de capital y de trabajo, parecen insuficientes para efectivizar la provisión y distribución igualitaria y equitativa de bienes y servicios a los ciudadanos.

Según David Held<sup>1</sup>, la evolución de las sociedades en el mundo global conlleva un conjunto de dificultades de las que es necesario tomar conciencia para proponer líneas de acción consecuentes y coherentes: ellas son la aparición de una economía planetaria, mercados financieros que funcionan simultánea e ininterrumpidamente, empresas multinacionales desterritorializadas, nuevas formas de derecho internacional, el desarrollo de estructuras regionales y planetarias de gobierno y el surgimiento de problemas sistémicos planetarios tales como el cambio climático, enfermedades transmisibles,

---

<sup>1</sup> HELD, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, London: Polity Press, 1995.

terrorismo globalizado, volatilidad de los mercados, blanqueo de dinero, narcotráfico internacional, regulación de la ingeniería genética, etcétera.

Aguilar Villanueva<sup>2</sup> plantea la gobernanza contemporánea de la sociedad como un escenario conjunto de actores, recursos y acciones con un propósito direccionado a alcanzar metas de vida en común. Las acciones y responsabilidades se distribuyen en función de las capacidades y posibilidades de los sectores involucrados. Tomando en cuenta las tres problemáticas señaladas por Villanueva: la nueva relación entre la acción del gobierno y los agentes de la sociedad económica y civil, la tensión entre gerencialismo y administración pública y la pregunta acerca de si la eficiencia de la llamada Nueva Gestión Pública no debilita la responsabilidad de autoridades y funcionarios; un interrogante se impone, ¿cuál es la relación entre democracia y gobernanza?

El auge de la democracia electoralista, en las sociedades occidentales, ha provocado un vacío de poder del Estado cuando es ejercido por políticos cuyas acciones carecen de proyección en el mediano y largo plazo y no aportan soluciones a los problemas públicos. En un sentido la gobernanza se apoya sobre el debilitamiento del poder estatal advirtiendo, a su vez, el fortalecimiento de la sociedad económica y civil. La noción de gobernanza tiene un sentido más pragmático que la noción de democracia, que es más abstracta y principista. La gobernanza es utilizada además como parámetro de la calidad y comportamiento del sistema político y administrativo. Por lo tanto, remite a las acciones que involucran tanto el orden público como el orden privado de modo de hacer más eficaz la acción pública. Dicha acción, asimilada en la ciencia administrativa anglosajona a la Nueva Gestión Pública, está orientada a establecer un sistema de autoridades crecientemente independientes.

La Comisión Europea definió su propia noción de gobernanza<sup>3</sup>, según cinco principios, en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea: “la gobernanza es el conjunto de reglas, procesos y comportamientos que influyen sobre el ejercicio de los poderes a nivel europeo, particularmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”. Aceptados estos principios, tomamos conciencia de la importancia que cobran las escalas en la definición del tipo de gobernanza. Las asociaciones públicas y privadas a nivel global, nacional, regional y local dan lugar a un verdadero mestizaje de actores como ONGs, organizaciones intergubernamentales, grupos de presión y empresas que cautelan un interés general negociable entre los diferentes actores sociales.

En este contexto, gobernar tiene cada vez menos que ver con plantearse objetivos fijos a cumplir en plazos precisos, sino con establecer, diagnosticar y custodiar un campo de juego o de acciones vinculadas con el interés general. Para llevar a cabo estas acciones de manera eficaz y transparente se requieren dos cuestiones fundamentales: un marco legal y un conocimiento técnico que garanticen la calidad del servicio implementado. Para Villanueva, la tarea teórica y práctica de la próxima generación de administradores públicos, profesionales y académicos, es encontrar los nexos que enlacen la responsabilidad legal con la responsabilidad gerencial para construir la responsabilidad

---

<sup>2</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

<sup>3</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 30.8.2006 COM (2006) 421 final.

pública de modo integral. Dicho de otro modo, es necesario idear nuevos modos de regulación que aseguren a la vez la eficacia y la legitimidad de la acción pública.

Respecto de la escala mundial, teorías normativas aplicables a la democracia a nivel internacional están hoy todavía pendientes. En la perspectiva cosmopolita de David Held, la falta de legitimidad de las decisiones globales debe ser compensada por nuevas formas de democracia a nivel mundial. Posiciones menos idealistas como la de Bertrand Badie<sup>4</sup> se alejan de una visión de la democracia cosmopolita demasiado abstracta porque, según su visión, se necesitaría, en última instancia, de un gobierno mundial, y esto parece muy difícil, habida cuenta del actual esquema de las relaciones internacionales. Esto lleva a Philippe Moreau Defarges<sup>5</sup> a afirmar que el sistema de toma de decisiones a nivel mundial permanece aún como sistema inter-nacional.

La Unión Europea intenta ser por el momento una organización democrática superadora del concepto de Estado-nación, pero la transferencia de este modelo al resto del mundo no parece una cuestión lineal, dados los diversos grados de desarrollo y niveles de educación de las diferentes sociedades, más allá de su condición global a nivel económico o comercial<sup>6</sup>.

## ESCALAS DE LA GOBERNANZA

### ESCALA GLOBAL. PARLAMENTO EUROPEO (PE)<sup>7</sup>. ESTRASBURGO, FRANCIA



Imágenes exteriores del edificio del Parlamento Europeo en la ciudad Estrasburgo, Francia.

El Parlamento Europeo (PE) es una institución de la Unión Europea elegida por voto directo. Cada cinco años, votantes de 27 países eligen 785 diputados. El Parlamento organiza sus actividades según un sistema de comisiones especializadas y formula una legislación que afecta la protección del medio ambiente, los derechos de los consumidores, la igualdad de oportunidades, transportes y la libre circulación de trabajadores, capitales, bienes y servicios.

Al interior del edificio del PE, los diputados se distribuyen en un hemicírculo por grupos políticos, ordenados de derecha a izquierda. Los líderes de los diferentes grupos se sientan en las primeras filas en el centro, donde también se encuentra un estrado para los

<sup>4</sup> BADIE Bertrand, *Un monde sans souveraineté*, Fayard, Paris, 1999.

<sup>5</sup> MOREAU DEFARGES Philippe, *La Gouvernance*, PUF collection *Que sais-je?*, 2003.

<sup>6</sup> JENTZSCH Corinna, *Le rôle de la démocratie pour la gouvernance mondiale* 2005

<sup>7</sup> <http://www.europarl.europa.eu>

disertantes invitados. Detrás de los diputados están las cabinas de interpretación, a los lados de la cámara. En las galerías de la parte posterior se disponen las tribunas públicas.

Las Comisiones permanentes del PE son: Derechos Humanos; Seguridad y Defensa; Desarrollo; Comercio Internacional; Presupuestos; Control Presupuestario; Asuntos Económicos y Monetarios; Empleo y Asuntos Sociales; Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria; Industria, Investigación y Energía; Mercado Interior y Protección del Consumidor; Transportes y Turismo; Desarrollo Regional; Agricultura y Desarrollo Rural; Pesca; Cultura y Educación; Asuntos Jurídicos; Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior; Asuntos Constitucionales; Derechos de la Mujer e Igualdad de Género; Peticiones. Entre las Comisiones temporales de destaca la de Cambio Climático.

Desde el punto de vista de su ubicación geográfica, el Parlamento Europeo, en la ciudad francesa de Estrasburgo, se encuentra emplazado en un área conectada pero no articulada con el corazón histórico-medieval de la ciudad tradicional. Estrasburgo, junto con Bruselas, es una de las capitales de las Instituciones Europeas. La Corte Internacional de los Derechos Humanos también tiene su sede en esta ciudad. La condición de estas instituciones supranacionales requiere de una implantación en el territorio que de cuenta de la distancia que mantienen respecto de las instituciones nacionales o municipales. Por este motivo, el espacio que lo circunda responde a criterios de contemplación, más que a cuestiones de uso público.

El edificio del Parlamento Europeo actúa como un satélite urbano, que dispone de una perspectiva vigilante correspondiente a su compromiso global. La lectura externa de las características edilicias se materializa a través de una envolvente curva totalmente vidriada, con una resolución bastante neutra en lo que refiere a los aspectos técnicos, enfatizando la cualidad dinámica de la fachada, así como el valor de la transparencia. La ondulación de la superficie, por otro lado, representa la idea de frontera no taxativa entre los países de la Unión Europea. El Puente de Europa, sobre el río Rin que une Francia con Alemania, los dos países más representativos del espíritu de la UE, constituye el anclaje geográfico que contrarresta la abstracción de la imagen arquitectónica adoptada.

En la última cumbre de la OTAN, abril de 2009, el Puente de Europa y diversos enclaves de la ciudad de Estrasburgo fueron escenario de graves disturbios y escenas de violencia urbana a raíz del intento de sofocar las acciones de los manifestantes anti-sistema por parte de las fuerzas de seguridad.



Vista interior de la sala de sesiones que muestra una disposición en hemiciclo radial y concéntrica.

Los indicadores de gobernanza, como herramientas de control y evaluación que permiten mejorar la calidad de los programas de gobierno son adecuados si son elaborados de manera participativa, y si los actores involucrados intervienen eficazmente en un proceso transparente. De este modo, la transparencia y la adaptabilidad se convierten en los testimonios materiales que el Parlamento Europeo transmite como clave de la percepción simbólica del edificio y de su emplazamiento.

### **ESCALA NACIONAL. REICHSTAG DE BERLÍN<sup>8</sup>, ALEMANIA**



Imágenes de los tres elementos principales que componen el exterior del Reichstag: la plaza, la estructura existente y la cúpula vidriada.

El Reichstag de Berlín se orienta hacia cuatro requerimientos: el significado del Bundestag como foro democrático, el compromiso con la accesibilidad pública, una sensibilidad hacia la historia y una agenda rigurosa referida al medioambiente. El edificio original fue mutilado durante la guerra.

El Bundestag alemán es elegido por el pueblo y constituye el recinto en el cual se debaten y formulan los diversos puntos de vista sobre las conductas políticas a seguir. Sus misiones esenciales son el voto de leyes y el control de del trabajo gubernamental. La elección del canciller constituye otra atribución mayor del Bundestag. Anclada en la Ley fundamental, la separación de los poderes forma parte de los principios de la democracia alemana. Los tres poderes tienen por vocación el control mutuo y la restricción del poder del estado.

Luego de haber sido duramente dañado durante la Segunda Guerra Mundial, y de formar parte de la frontera decadente de la Berlín occidental en tiempos del Muro, el Bundestag alemán se reinventó a sí mismo para el cambio de siglo. El proyecto ganador del concurso celebrado para la ocasión fue adjudicado al británico Sir Norman Foster y consistió en la adición de una nueva cúpula de vidrio a la estructura compositiva existente así como en la restauración de sus claustros.

En una primera lectura crítica estamos tentados de privilegiar las características convencionales de la solución propuesta. El edificio original poseía una cúpula, luego fue destruida y sobrevivió sin ella durante décadas. La idea de la restitución no parece demasiado arriesgada. Sin embargo, el desafío no reside en su morfología sino en la inversión del sentido original del casquete esférico que cubría un espacio solemne sin

---

<sup>8</sup> <http://www.bundestag.de>

conexión con el espacio exterior. Ya no se trata de un objeto a contemplar sino de un espacio a recorrer.

La cúpula del Reichstag es un cuerpo de luz que adquiere una multiplicidad de significados en el contexto de la reunificación alemana. En primer lugar el valor central de la transparencia como símbolo de la nueva sede del Parlamento. Sólo que la transparencia no es aquí ni un intangible conceptual, ni una simple referencia visual; no es la cualidad de un elemento material, sino la experiencia participativa de una comunidad que, a través de una aguja invertida, puede observar el proceso parlamentario que se desarrolla en la cámara del nivel inferior. El recorrido, además, pone en crisis el eje de punta que caracteriza a toda cúpula para enfatizar la dinámica espiralada que la convierte en un baldaquino viviente.

En segunda instancia, el Reichstag enarbola el estandarte políticamente correcto del discurso ecológico. La cúpula es una gran toma de aire exterior y actúa, a la vez, como luminaria del espacio interior, debido al juego de células fotovoltaicas y espejos que conducen la luz al interior de la cámara. El tratamiento geotérmico del agua permite mejorar el acondicionamiento interior, reduciendo además la emisión de gases y el consumo de energía. Como complemento, una gigantesca pantalla traslúcida móvil permite regular la incidencia del sol en los distintos momentos del día.

Finalmente, el Reichstag reinventado es un espacio público abierto en el interior de una envolvente transparente, un artefacto dinámico que convoca y concentra, una señal urbana singular y efectiva en el paisaje de Berlín.



Vista desde arriba de la disposición de la sala de sesiones del Reichstag, con la figura del águila "vigilante" en primer plano.

En este segundo ejemplo deberíamos considerar, además de los valores otorgados a la transparencia, la importancia de los flujos y redes que redefinen lo político en el contexto de la gobernanza. El poder no es más unívoco y vertical sino que se define por su capacidad de controlar los flujos y redes mencionados. De esta manera, el recorrido constante del público en el interior de la cúpula, constituye el testimonio concreto de un "cuerpo social vigilante" conviviendo con estructuras todavía tradicionales porque, más allá de su voluntad de transformación, una comunidad no puede reinventarse todos los días, como tampoco puede alimentarse únicamente de los mitos del pasado.

## ESCALA MUNICIPAL. LONDON CITY HALL<sup>9</sup>, LONDRES, UK.



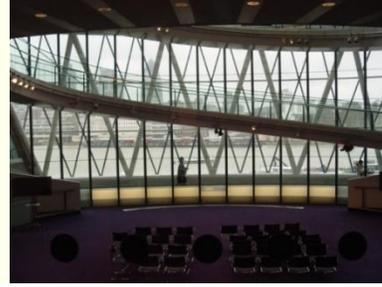
Imágenes del City Hall sobre el río Támesis en Londres y de la espiral del recorrido interior.

El London City Hall (1998-2002), también obra del estudio Foster and Partners, alberga la cámara para la asamblea de los veinticinco miembros de la London Assembly y las oficinas del alcalde y cuerpo administrativo del Greater London Authority. Ubicado en el South Bank del río Támesis, en uno de los nuevos proyectos de mayor importancia simbólica de la ciudad de Londres. Retomando algunos temas explorados con anterioridad en el Reichstag de Berlín, el edificio del City Hall expresa la transparencia y la accesibilidad del proceso democrático y demuestra el potencial de un edificio público sustentable y virtualmente no-contaminante. La Cámara mira hacia el norte, a través del río, hacia la Torre de Londres, mientras su envolvente vidriada permite a los ciudadanos ver a la Asamblea en pleno trabajo. El público es invitado a compartir la vida del edificio. El nivel de acceso del edificio abre sobre una plaza pública con un café orientado hacia el río. En el hall principal, un sistema de rampas permite a los visitantes moverse a través del corazón espacial del edificio que se asoma durante todo el trayecto sobre la cámara de la Asamblea.

El London City Hall es un caso paradigmático de respuesta arquitectónica y política a la temática de sustentabilidad. Su orientación en el territorio y su forma geométrica persigue minimizar la superficie de la obra en relación a su volumen y reducir tanto la pérdida como la ganancia de calor a través de la piel del edificio. El punto de partida fue una esfera, que tiene un 25% menos de superficie que un cubo de la misma capacidad. Como resultado de sucesivos análisis por computadora la forma se fue manipulando hasta alcanzar un performance óptimo. Esta estrategia se combina con otras medidas de control pasivas. El edificio es ventilado naturalmente durante la mayor parte del año, con ventanas que se abren en todos los espacios destinados a oficinas. El calor generado por las personas, las computadoras y las luces se recicla disminuyendo sensiblemente la energía requerida para calefaccionar el edificio.

---

<sup>9</sup> <http://www.london.gov.uk>



Imágenes del interior de la sala de debates en el nivel inferior con vista a la ciudad.

Naciones Unidas en su *Global Environment Outlook 2002*, señaló una serie de posibles escenarios medioambientales para los siguientes treinta años alertando sobre la responsabilidad en el uso del agua, el calentamiento global y la polución. Es importante que los organismos de gobierno en sus distintas escalas trabajen para controlar el consumo de la energía, de los recursos naturales y la degradación del medioambiente natural. Hoy está aceptada la teoría científica que atribuye gran parte del calentamiento global a los gases de efecto invernadero provocados fundamentalmente por la emisión de dióxido de carbono.

En este tercer ejemplo destacamos el carácter doméstico que hace a la escala y al uso del edificio por parte de los ciudadanos. En primer lugar su ubicación geográfica corresponde a la revalorización de una zona antes postergada de la ciudad de Londres, el South Bank. La contundencia de su silueta contribuye a caracterizar la zona. En segundo lugar, en este caso no hay distancia horizontal, como en Parlamento Europeo, ni distancia vertical, como en el Reichstag. La cúpula ha “descendido” virtualmente hasta nivel del piso favoreciendo el acceso y la participación. Conserva, como en el ejemplo de Alemania, los valores de transparencia, participación y concientización ecológica, pero a través de una dinámica de aproximación más cotidiana, como corresponde a la esfera de autoridad municipal.

## ESCALA REGIONAL. NUEVO PARLAMENTO DE ESCOCIA<sup>10</sup>, EDIMBURGO, UK.



Imágenes del Parlamento en Edimburgo con la plaza de acceso y el lenguaje fragmentado de los volúmenes.

El edificio del Nuevo Parlamento de Escocia de la ciudad de Edimburgo constituye el testimonio material de la necesidad del pueblo escocés de recuperar su identidad política después de tres siglos del “Acta de Unión” (1707), que significó la pérdida de la independencia legislativa de Escocia. El edificio intenta establecer una relación solidaria con la ciudadanía y con un contexto arquitectónico de construcciones medievales que

<sup>10</sup> <http://www.scottish.parliament.uk/>

constituyen el marco en el cual se inserta la nueva obra. Su emplazamiento responde a la doble intención de promover el diálogo entre el Parlamento y la ciudad, como así también entre los miembros de la comunidad. En el área de influencia del edificio, esta consigna motiva un despliegue urbano de espacios aptos para el encuentro fluido de los habitantes y visitantes de Edimburgo. De esta manera, desde la arquitectura, se contribuye al posicionamiento del Nuevo Parlamento como exponente de la política participativa del siglo XXI.

La lectura exterior del edificio responde a la representación material de la idea de “unidad de lo diverso”. La composición aditiva de volúmenes y cuerpos, evita los prototipos preexistentes de las tipologías parlamentarias tradicionales, que constaban de una única construcción imponente, maciza y centralizada. Escocia es un suelo que alberga el mestizaje de distintas etnias, por lo tanto, su Parlamento renuncia a la opción de una única fachada jerárquica para que el edificio surja orgánicamente de la tierra a la que representa. La relación dialéctica con la comunidad presente y pasada incluye elementos fósiles de la tierra escocesa a la manera de incrustaciones murarias e incorpora un espacio exterior inclusivo y articulador de la vida pública de los ciudadanos con la actividad política. La tierra es considerada como el elemento que amalgama la diversidad escocesa, constituyéndose en “integridad indivisible de lo heterogéneo”. A través de la coordinación, combinación y organización de los componentes, el observador se introduce en el Parlamento de manera paulatina

La obra se manifiesta como una totalidad desagregada pero indivisible, compuesta por fragmentos que interactúan de forma dinámica, de la misma manera que los individuos que se relacionan en el espacio público que la antecede. Cada uno de los siete volúmenes que componen el conjunto constituye una entidad con particularidades propias en respuesta a las funciones y necesidades del programa. En los espacios de los niveles superiores tienen lugar las actividades específicas de una sede parlamentaria: sala de debates, oficina de prensa, comedor, salas de comité, oficinas.

Los materiales seleccionados para la construcción son naturales y auténticos, como la piedra y la madera, que simbolizan la contundencia y legitimidad de la política representativa, sin caer en el recurso literal de una envolvente completamente vidriada para expresar las cualidades de la transparencia. El hormigón y los granitos reafirman la idea de consolidación de la autonomía legislativa escocesa. La sala de debates, espacio protagónico, no posee ningún tipo de apoyo central de estructura vertical en virtud de la sofisticada resolución técnica desarrollada por el estudio EMBT de Barcelona, ganadores del concurso que dio lugar al emprendimiento. Una especie de anfiteatro público permite que los ciudadanos, ajenos al mundo de la política, puedan adoptar la misma postura que los legisladores, además de poder visualizar en detalle las sesiones a través de un circuito de televisión.

Los principios fundamentales del Parlamento de Escocia son: apertura, confiabilidad, poder compartido e igualdad de oportunidades. La Unidad de Relaciones externas es responsable del desarrollo e implementación de las políticas de vinculación del Parlamento con otros parlamentos y legislaturas (con particular foco en las Instituciones Europeas), y con organizaciones internacionales como el Commonwealth Parliamentary Association. El estudio de Enric Miralles, autor del proyecto del edificio inaugurado en 2004, tomó el tema de la sustentabilidad como un elemento central. A través del diseño, la selección de materiales y criterios operativos, se redujo el impacto ambiental del edificio del Parlamento. La obra fue objeto de una detallada auditoría realizada por el Building

Research Establishment, consultora independiente en el tema medioambiental. Las tres partes principales del complejo edilicio fueron catalogadas como “Excelentes” en cuanto a comportamiento medioambiental en las áreas de bienestar y salud, energía, transporte, selección de materiales y tratamiento del agua.

El caso del Parlamento de Escocia presenta algunas diferencias respecto de los ejemplos anteriores. El emplazamiento en Edimburgo tiene condicionantes de tipo patrimonial y geográfico. La identidad del habitante de Escocia se supone estrechamente vinculada con la tierra: Scot-land, por lo tanto los signos que materializan esa relación son elementos de la tierra como la piedra y la madera. En definitiva, el territorio aparece al mismo tiempo como el punto de aplicación de principios rectores definidos a otra escala, el espacio de cooperación entre los distintos niveles de gobernanza y el lugar a partir del cual se piensa, se evalúa y se abren nuevas pistas.<sup>11</sup>



Imagen del recinto resuelto con el doble discurso de materiales tradicionales y solución técnica sofisticada.

El tipo de participación es más bien progresiva y se da a través de un proceso de apropiación del espacio público que antecede al edificio. Lejos de la explanada ceremonial del Reichstag o de la distancia paisajística del Parlamento Europeo, el Parlamento de Escocia tiene una plaza seca con piedras ubicadas de una manera aparentemente casual a la manera de asientos. Es un lugar para estar, no para contemplar. En todo caso desde allí lo que puede contemplarse es la tierra de la región. El ingreso es un camino interior cuya consigna es el descubrimiento, la renovación del compromiso con la tradición a través de los sucesivos espacios que conducen a la sala de sesiones. El ascenso hasta la sala culmina en una especie de clímax provocado por el despliegue tecnológico que combina materiales tradicionales como la madera con soluciones propias de la arquitectura *high tech*. El diseño alcanza desde los asientos

---

<sup>11</sup> LAUNEY Claire, MOURIÈS Thomas, *El territorio, pieza clave de la gobernanza del siglo XXI*, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-324.html>

hasta las luminarias y el lenguaje simbólico empleado expresa la tensión entre memoria y olvido, entre tradición e innovación, que caracterizan al gobierno regional.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES**

Así como los gobiernos necesitan de innovación institucional para responder a los temas que forman parte de la agenda contemporánea de la vida en sociedad, los edificios que albergan las funciones de gobierno actúan como referencia material del compromiso de las estructuras dirigenciales respecto de las problemáticas que afectan a los ciudadanos: creciente diferenciación social, mayor autonomía de personas y sectores, expansión de la economía global, conectividad informativa, formación de regiones políticas y económicas, medioambiente.

Desde el punto de vista instrumental, se requiere además de la recuperación y reactivación de la capacidad administrativa de los gobiernos para dar sentido y orientación a la sociedad. Esto supone poner el acento en esquemas de organización pos burocrática:

- Incorporación de nuevas formas administrativas y nuevos métodos gerenciales
- Manejar entornos adversos o favorables
- Asegurar una economía de eficacia-eficiencia
- Calidad en la provisión de bienes y servicios públicos
- La acción de gobierno como creación-agregación de valor
- Gestión del conocimiento
- Profesionalización del personal público
- Incorporación del gobierno electrónico digital
- Formulación y observancia de códigos de ética pública

La salud financiera y la eficiencia económica de los actos de gobierno constituyen una dimensión de la nueva administración pública. Además de los atributos representados por las “e” básicas (economía, eficiencia, eficacia) de toda buena administración financiera, también debería conllevar calidad institucional y calidad del servicio público, dos aspectos cuya plena satisfacción queda aún pendiente.

La buena gobernanza, expresada de manera material, aunque parcialmente, en los edificios contenedores de la actividad democrática de ejercicio de poder y diseño de políticas públicas, promueve la implicación activa de toda una serie de agentes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, interlocutores económicos y sociales), de los movimientos políticos y de las instituciones representativas de los ciudadanos (parlamentos, autoridades locales y descentralizadas).

El estado de vigilancia de los ciudadanos propicia que los administradores públicos sean responsables de sus actos de manera directa. El ciudadano es así entendido como cliente de un servicio o bien público, que evalúa la calidad y eficiencia del servicio recibido.

La mala gobernanza de los recursos naturales y energéticos en países que disponen de recursos puede conllevar violaciones de los derechos humanos y del Estado de Derecho, además de originar conflictos violentos.

Las estructuras y la calidad de la gobernanza son factores determinantes de la cohesión social o de los conflictos sociales, del éxito o del fracaso del desarrollo económico, de la

preservación o de la degradación del medioambiente natural y del respeto o de la violación de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Estos vínculos son ampliamente reconocidos por la comunidad internacional y muestran cómo la gobernanza ejerce una influencia sobre el desarrollo.

Si se aproxima adecuadamente a los programas y a las prioridades comunitarias en materia de cooperación, el diálogo estratégico puede contribuir a la promoción de un entorno político democrático y estable. La seguridad es esencial a la estabilidad regional, la reducción de la pobreza y la prevención de los conflictos. Una de las principales esperanzas de los ciudadanos es que el Estado esté en condiciones de garantizar su seguridad: la seguridad de la vida, de los bienes y de los derechos políticos, económicos y sociales. La seguridad mundial y el terrorismo internacional tienen también repercusiones sobre el desarrollo.

La corrupción en el seno de un parlamento reduce la responsabilidad y la representatividad; la corrupción en el seno del sistema judicial es una negación del estado de derecho y, en el seno del sector público, engendra una distribución desigual de los servicios sociales. Una de las características de la buena gobernanza es que las instituciones y los procedimientos puestos en marcha combaten la corrupción y los comportamientos corruptos.

Una sana gestión de la migración es también un factor de garantía de buena gobernanza a nivel mundial. Bien administrada, la migración puede ser un factor de crecimiento y de éxito para los países en desarrollo. La mejora de la administración de la migración pasa por un esfuerzo común.

Como sistema de regulación de la sociedad, la gobernanza se ocupa necesariamente de captar y relacionar la información que permite elaborar un diagnóstico permanente del estado del sistema, medir los intercambios internos y externos y tomar las medidas correctivas necesarias. La estructura, la calidad y la disponibilidad pública de esa información representan pues un punto decisivo para la gobernanza.<sup>12</sup>

De lo expuesto más arriba es posible extraer parámetros de arquitectura que puedan tomarse como modelo de comparación y referencia de los distintos ámbitos en los que se desenvuelven las actividades parlamentarias. Este modelo podría aplicarse a los edificios que desee analizarse, dejando para cada caso una categoría tal vez no contemplada que haga a su singularidad. Estos indicadores arquitectónicos están estrechamente vinculados con las cuestiones que hacen a la gobernanza:

- **IMAGEN SIMBÓLICO-SOCIAL**  
Detección de valores considerados relevantes que la imagen arquitectónica transmite: solidez, confiabilidad, magnificencia, distancia institucional, aproximación social, etc.
- **TIPOLOGÍA EDILICIA**  
Jerarquización de partes, composición clásica tradicional, simetría o asimetría, racionalismo abstracto, solución vanguardista, tecnología expuesta, etc.

---

<sup>12</sup> <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-318.html>. CALAME, Pierre, *Reinventar la democracia*.

- **MATERIALES EMPLEADOS**  
Nobleza y solidez, vinculación con el lugar geográfico, abstracción que permite adjudicar diferentes valores, preeminencia de superficies vidriada asociadas literalmente a la “transparencia”, preeminencia del contenedor murario, etc.
- **ESPACIO PARTICIPATIVO EXTERNO** (ceremonial o de uso cotidiano)  
Articulación con el espacio inmediato externo, posibilidad de uso del espacio público para la manifestación organizada, o para la apropiación doméstica, elementos de equipamiento urbano que caracterizan este tipo de espacios, visualización desde y hacia el edificio, etc.
- **GRADO DE CONEXIÓN FÍSICA O GEOGRÁFICA CON LOS OTROS PODERES**  
Ubicación geográfica, urbana central o descentralizada, conexión con otras escalas de edificios parlamentarios, medios que permiten la accesibilidad, etc.
- **ACCESIBILIDAD PÚBLICA A LA SALA DE SESIONES**  
Importancia de la participación pública en el interior del recinto, la llegada como un trayecto ceremonial intencionado, ubicación de la comunidad en el mismo nivel, desde lo alto, desde fuera, el espectáculo de la democracia visible desde el exterior o sólo desde el interior.
- **OFICINAS DE COMISIONES, LEGISLADORES Y ASESORES** (calidad espacial)  
Conexión con los espacios principales, grados de privacidad y transparencia.
- **JERARQUÍA DE RECEPCIÓN AL PÚBLICO** (halles de acceso, informes, etc.)  
El hall de acceso como expresión de lo solemne, o como expresión de un lugar que brinda servicios a los ciudadanos, administración de visitas externas, etc.
- **CONEXIONES HORIZONTALES Y VERTICALES**  
Este punto está conectado con el anterior, tiene que ver con la importancia de los medios de circulación interiores; ascensores, escaleras, circulaciones. Grado de exposición o privacidad de estos elementos.
- **GRADOS DE TRANSPARENCIA**  
La transparencia de los límites exteriores, o bien la transparencia de las circulaciones internas y de las oficinas como factor que contribuye a evitar las especulaciones ocultas de la política, etc.
- **COMPROMISO EDIFICIO EJEMPLIFICADOR RESPECTO DE CRITERIOS DE SUSTENTABILIDAD Y MEDIO AMBIENTE**  
Comportamiento ecológico del edificio, ahorro energético, tratamiento del agua, control de emisión de carbono, adhesión a normas de certificación internacionales o locales LEED, HQE, etc., sometimiento del edificio a sistemas evaluación y auditorías periódicas al respecto, etc.

## EL EJEMPLO DEL CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA



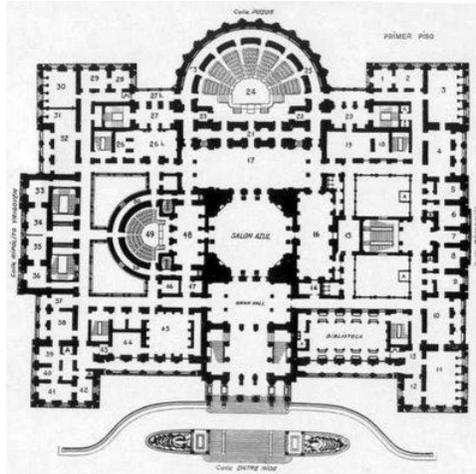
Imágenes de archivo y postal conmemorativa del Congreso de la Nación Argentina Buenos Aires

El concurso para la construcción de un nuevo edificio para el Congreso se sustancia en 1895, la inauguración tuvo lugar en 1906 para la apertura del 45º Período Legislativo, en época del Presidente José Figueroa Alcorta. Es una obra del arquitecto italiano Victor Meano, quien colaboró con Tamburini en el proyecto del teatro Colón y de la Casa de Gobierno. Meano también fue el autor del Palacio Legislativo de la ciudad de Montevideo. La distribución de los diferentes recintos se organiza según dos ejes perpendiculares. En el eje norte- sur se encuentra la Cámara de Senadores, mientras que en el eje predominante este -oeste se suceden el acceso principal, dos grandes vestíbulos, el Salón Azul, que es centro del conjunto bajo la cúpula, el salón de Pasos Perdidos y la Cámara mayor de los Diputados y Asamblea Legislativa. Este último elemento remata en un volumen en forma de ábside, visible desde el exterior.

El eje este-oeste reafirma, a modo de continuidad virtual, la escala urbana del eje de la Avenida de Mayo, de la cual el Congreso se constituye en remate oeste frente al foco este, representado por la Casa de Gobierno. La composición externa, responde a la tripartición de raíz académica: un pabellón central jerárquico con el eje de punta sobre el cual se eleva la cúpula como elemento más significativo del todo el conjunto, tanto a nivel edilicio cuanto a nivel urbano.

La idea de democracia a la que responde el edificio del Congreso está vinculada con una visión claramente instaurativa y de consolidación de los valores que esta implica al momento de cumplirse casi un siglo de la histórica Revolución de Mayo. La disposición urbana del conjunto actúa como la presencia de un fondo estético encargado de completar y sostener el ejercicio democrático, ubicado sobre el eje controlador de la Casa de Gobierno. Esta dualidad plantea la equivalencia significativa de ambos poderes, mientras el emplazamiento del Palacio de Justicia, casi contemporáneo del Congreso, se ubica excéntrico del eje de Avenida de Mayo.

Las Plazas Jardín, que enmarcan el conjunto, responden al pensamiento higienista de fines del Siglo XIX, que alentaba la creación de grandes espacios verdes, provistos de elementos ornamentales y tratados con un sentido paisajístico, siguiendo el modelo de las ciudades europeas.



Planta del edificio del Congreso donde se observa el eje principal que culmina en la Cámara de Diputados.