

# LA OFERTA Y LA DEMANDA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO LOCAL

Lic. Jorge Raúl Giuliani<sup>1</sup>

## 1- Introducción.

El descontento del ciudadano con el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, es una de las características de los regímenes democráticos consecuencia de su carácter de necesaria perfectibilidad. Los estudiosos del problema suelen proponer como una de las posibles soluciones generar una mejor calidad de los procesos participativos.

Se sostiene que el ámbito local (municipios, comarcas, ayuntamientos, o equivalente) sería más apropiado para ese objetivo ya que a menor escala de gobierno existe una mayor probabilidad de implementar una participación más efectiva, como consecuencia de la cercanía física entre gobernantes y ciudadanos. Esta posibilidad de mayor interacción supone que los que gobiernan deberían ofrecer oportunidades de participación, y que los ciudadanos realicen demandas de muy variados objetivos a fin de ser tenidos en cuenta en la toma de decisiones gubernamentales.

Para que exista una mejor calidad de democracia se deberían generar espacios participativos institucionalizados para la toma de decisiones colectivas. En esos espacios los distintos actores sociales - directamente o indirectamente- podrían expresar sus opiniones y deliberar con el fin de encontrar soluciones a distintas problemáticas.

En esta ponencia se analiza la “participación” a partir dos posturas: a) desde la oferta de oportunidades generadas desde el Municipio; como, b) desde la demanda realizada por actores sociales organizados o no, capaces de generar influencia sobre el gobierno.

A partir de algunas experiencias en Argentina se enuncian: 1) mecanismos participativos impulsados desde el Estado Local; 2) los actores sociales locales involucrados en la toma de decisiones colectivas, enunciando formas y tecnologías de participación.

## 2 - ¿Qué es la participación?

En primera instancia se intenta definir qué es la participación política, dentro del ámbito de la democracia. La búsqueda de su significado idiomático no brinda demasiada claridad, lo cual conduce a analizar distintos conceptos trabajados desde la doctrina. Si bien esto contribuye a esclarecer el panorama, se encuentran significaciones desde diversos paradigmas, lo que genera ineludiblemente la aparición de algunas barreras de tipo epistemológico que hace más complejo construir una definición.

No es el objetivo de este trabajo presentar distintas definiciones, ni transcribir las diferentes posturas epistemológicas sobre la elucidación del significado de la participación política, no obstante es posible vislumbrar que ésta se expresa bajo formas de actividad orientada tanto a la decisión como a la expresión política.

En primer lugar, desde el gobierno emergen dos tipos de comportamientos: a) *Formales*, como por ejemplo, invitar a ciudadanos y representantes de organizaciones a formar parte de comisiones o consejos y en foros, invitar a responder encuestas, referendums, asistir a asambleas y a reuniones barriales, participar en procesos de planeamiento y control, mediación, cogestión y otros; y b) *Informales*, tales como, organizar movilizaciones en base a redes clientelares para participar en marchas de apoyo a su gestión, realizar pegadas de carteles,

---

<sup>1</sup> La presente ponencia es un avance de la tesis de *Maestría en Sociedad e Instituciones* (UNSL) [giuliani@fices.unsl.edu.ar](mailto:giuliani@fices.unsl.edu.ar)

comparecer en los medios de comunicación para defender alguna causa, asistir a marchas de resistencias a acciones opositoras, etc.

En segundo lugar, desde la sociedad civil aparecen otros comportamientos que se pueden catalogar de : a) *ortodoxos*: como por ejemplo, votar, participar en el desarrollo de los comicios, afiliarse a un partido político, comenzar conversaciones políticas, convencer a otros sobre determinada propuesta, tener contacto con funcionarios, realizar aporte materiales e inmateriales a los partidos políticos, asistir a reuniones políticas, proponerse como candidato, ocupar cargos en partidos, trabajar en campañas electorales, dedicar tiempo a cuestiones políticas, asistir a manifestaciones y marchas, pedir dinero a candidatos, presentar demandas en órganos ejecutivos y/o legislativos, firmas petitorios, etc.; b) *heterodoxos*, como por ejemplo, adherir a un boicot, negarse a pagar impuestos como medida de protesta, *ocupar edificios o fábricas, realizar sentadas frente a un edificio, realizar huelgas, cortar el tráfico en calles o rutas*<sup>2</sup>, entre otros (Pasquino, Gianfranco, 1988).

En este trabajo se analizará la participación desde ambos sectores, que están interconectados y a veces muy vinculados con el proceso de toma de decisiones colectivas.

Desde esta perspectiva es posible conceptualizar la participación desde al menos dos concepciones:

1) como “*oferta*” o sea desde la concepción que hace énfasis en la élite gobernante, considerándola como: un conjunto de oportunidades generadas por la normativa o la voluntad de los gobernantes, destinadas a facilitar a distintos actores sociales instrumentos formales e informales, que viabilicen la opinión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones gubernamentales.

2) desde la perspectiva que prioriza “*la demanda social*” (ciudadanos y asociaciones civiles), se considera apropiada la definición presentada por Gianfranco Pasquino (1988: pág.180) quien expone que la participación política es: “*el conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y mas o menos legal, sobre decisiones de los detentadores del poder en el servicio político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en la misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante*”.

De esta última definición se desprende la existencia de acciones políticas de la sociedad civil (personas que no ocupan cargos o posiciones de gobierno), las cuales están orientadas a ejercer influencia en el proceso de selección de representantes o en la toma de decisiones por parte de las autoridades.

Más allá de estas definiciones teóricas expuestas, si se observa la praxis política en Argentina en la actualidad, nuestros dirigentes no parecen estar dispuestos a la apertura de espacios participativos, y por el lado de los ciudadanos, no aparece una gran demanda de participación para resolver problemas sociales. Esta carencia de participación puede deberse – entre otras a dos cuestiones: a) el elevado nivel de descontento con la élite gobernante y con los representantes en los órganos legislativos, o bien, b) por la falta de la apertura de los espacios mencionados.

Sin embargo desde la doctrina se insiste en analizar en profundidad los posibles resultados de una apertura de espacios de participación quizá fundamentado en una doctrina normativa de alta confianza en el deseo de participación ciudadana.

### **3 - El ámbito local como espacio para la participación.**

En los sectores urbanos es donde se manifiestan -en mayor medida- la desigualdad social y la pobreza, que genera marginación, degradación, violencia y exclusión, todas

---

<sup>2</sup> Los ejemplos citados en cursiva, son del autor de la presente ponencia, y están relacionados con experiencias argentinas.

cuestiones socialmente complejas originadas en factores económicos asociados a políticas provenientes de diversos niveles de gobierno como así también de factores que son consecuencia de la globalización. En este marco los gobiernos locales se deben preparar para resolver múltiples problemas, en donde la realización de una gestión articulada con las de algunos actores organizados de la sociedad civil debe ser una prioridad. Esto se asocia a que las demandas son cada vez más complejas y requieren de respuestas más urgentes, y en donde los involucrados pueden ayudar a su resolución.

Los espacios públicos locales son considerados como unidades primarias de convivencia y como un ámbito propicio para prácticas participativas, desde tres perspectivas: a) *Económica* pues desde los gobiernos locales se cumplen funciones de protección ciudadana y además son considerados actores protagonistas e impulsores del desarrollo local; b) *Socio-cultural* dado que en la comunidad local se mantienen relaciones sociales más o menos estables, lo cual contribuye a la formación de identidad de los individuos; y finalmente c) *Política* ya que el desarrollo del estado de bienestar a nivel municipal es una de las cuestiones indispensables para resolver problemas cercanos a los ciudadanos (Navarro Yañez, C.,1998).

En este marco, el objeto a estudiar está focalizado en la participación organizada, es decir la incorporación de los ciudadanos y asociaciones en los procesos de toma de decisiones del gobierno municipal o local, circunscribiéndolo especialmente a los que se encuentran regulados institucionalmente.

Los supuestos que guían el presente trabajo son: a) el órgano ejecutivo está en manos del Intendente o Alcalde, que gobierna, como resultado de procesos electorales, y cuyo acceso a la administración le otorga ciertas ventajas, como puede ser la de poseer el monopolio de la oferta de oportunidades de participación política lo que posibilita que genere mecanismos participativos según sus necesidades electorales; b) la mayor posibilidad de relación directa entre gobernantes y gobernados se debería dar desde el Concejo Deliberante (Parlamentos Municipales), sin embargo, esta práctica se encuentra muy debilitada, observándose una notable deslegitimación de las acciones realizadas por este órgano legislativo; c) el órgano ejecutivo suele tener un mayor poder político, haciendo uso del mismo ante el legislativo a través de ciertos mandatos inflexibles, más allá de las funciones específicas establecidas en las Cartas Orgánicas respecto a dicho cuerpo. Muchas veces esto se fundamenta en la lentitud del órgano legislativo para tomar decisiones públicas que obstruye la satisfacción de las demandas sociales. Los últimos dos supuestos, se construyen a partir de limitaciones de los gobiernos locales en Argentina.

Para dar inicio al análisis sobre participación, se trabajará a partir de ciertos comportamientos políticos en el ámbito municipal, relativos a las dos dimensiones analíticas que se tendrán en cuenta: a) la oferta de participación desde las elites gubernamentales, y b) en relación a la sociedad civil, se priorizará la participación de las asociaciones locales como actores organizados para realizar demandas.

### ***3.1. La oferta de participación desde la élite gobernante.***

Como expone Clemente Navarro Yañez (1998: pág.120), si se parte de suponer que “*la élite gobernante*” centra su atención en la próxima elección se mencionan algunas premisas: 1) cada partido intenta conseguir el gobierno; 2) el partido (o coalición) ganador controla el gobierno hasta la siguiente elección; 3) la élite gobernante hace uso de recursos municipales de la manera que más le conviene, formal e informalmente; 4) el gobierno municipal compete con el gobierno provincial y nacional en cuanto a la oferta de oportunidades de participación; 5) todos los actores actúan racionalmente.

Dentro de las consideraciones efectuadas cabe reflexionar que desde el gobierno local se puede promover la participación fomentando la existencia de asociaciones locales a las

que se les proporcionan incentivos, a través de herramientas tales como: otorgamiento de subsidios, facilitarle locales de reunión, darle voz en órganos municipales, ofrecerles gestión de servicios, etc. Por otro lado, existe también la posibilidad de hacer más difícil o imposible su participación obstaculizando sus acciones, sobre todo si su comportamiento está orientado a la oposición a la gestión de gobierno.

### **3.2 Las asociaciones locales como demandantes.**

Se considera a éstas como pequeños grupos organizados, heterogéneos, estructuralmente dependientes, cuyo fin es tratar de obtener bienes públicos locales y desarrollar acciones colectivas. Estas dependen financieramente de los subsidios provenientes de distintos niveles de gobierno - como así también de las donaciones del ámbito privado- para su supervivencia y cumplir, así, con los objetivos para la cual fueron creadas. Podría clasificarse a estas asociaciones como ideológicamente afines (o al menos neutrales) o asociaciones contrarias al gobierno.

Resulta interesante la reflexión de Clemente Navarro Yañez que afirma que en el “*Juego de la Democracia*” es posible que se originen resultados tales como 1) El gobierno municipal con las organizaciones por las que tiene la seguridad de que son afines o al menos no hostiles, optará por la democratización, abriendo cauces a la participación en los órganos municipales de decisión apoyándolas fuertemente (clientelismo/prebenda); 2) El gobierno municipal con las organizaciones adversas, tendrá una estrategia no cooperativa o bien brindando un leve apoyo, disminuyendo, quizás, el proceso democratizador (Navarro Yañez, 1998).

## **4 - La participación desde la oferta de oportunidades en los Municipios Argentinos.**

La reforma del Estado implementada al final del siglo XX en nuestro país se caracterizó por la implementación de procesos privatización y concesión de servicios públicos, la apertura al Mercosur, la focalización de las políticas sociales y un proceso de descentralización desde la nación hacia las provincias, como así también hacia los municipios. Los gobiernos locales no se encontraban estructuralmente preparados para ese desafío, aunque desde las normas constitucionales se afirma su condición de autónomos. En la práctica, eran y son todavía en gran medida dependientes de los recursos económicos y financieros provenientes de las provincias, como así también del gobierno nacional.

Una de las estrategias impulsadas desde gobiernos locales, es la de generar espacios participativos, con el fin de realizar de actividades conjuntas, ya sea con ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros, con el fin de dar respuestas a demandas sociales cada vez más crecientes y que se manifiestan generalmente a nivel local. Lo que ocurre en realidad, es que no todos los municipios están configurados de la misma forma, ya que la cantidad de habitantes y el tamaño del territorio, -en especial- son variables que ejercen gran influencia en la composición de la sociedad.

La oferta de oportunidades por parte de los municipios, esta íntimamente vinculada a sus capacidades operativas, por lo que frente a la variedad de municipios que existen en Argentina, resulta imperante tener en cuenta como variable para su análisis el tamaño del municipio<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup>Para este planteo, resulta interesante la taxonomía construida por Daniel Arroyo (Arroyo, Daniel; 2000), que se basa en cinco categorías de municipios:

Partiendo de la base de que es posible que exista la voluntad por parte de la élite gobernante de realizar actividades conjuntas con otros actores sociales - lo cual conduce a ésta a generar espacios participativos desde el gobierno local - se pueden impulsar ciertos instrumentos participativos que ajustarán en función del tipo de municipio.

En la praxis, a nivel local se han ido gestando diversos procesos participativos innovadores, cuya iniciativa proviene de la élite gobernante, que crea algunos instrumentos con los cuales trata de legitimar su accionar. Claro está, que esto no significa que estas nuevas modalidades participativas no puedan originarse desde la sociedad civil.

El amplio abanico de mecanismos o instrumentos participativos que se ha ofertado debió ser adecuado al contexto en donde se desarrollaron. Su característica sobresaliente es que la apertura de espacios participativos se realizó mayormente hacia a grupos organizados (empresas y organizaciones de la sociedad civil), lo que ha sido susceptible de no pocas críticas pues se estaría limitando, focalizando y especializando de alguna manera la participación.

Se enumeran algunos mecanismos o instrumentos de participación tradicionales a nivel local, que fueron surgiendo a partir de la década del noventa en adelante, cuyos resultados aparentemente aún no son los que se esperaban:

**4.1. Mecanismos receptados legalmente** (en Constitución Nacional, Leyes o Cartas Orgánicas):

a) *Referendumn*: mecanismo de consulta popular sobre diversos temas, de mayor utilidad en el plano electoral y que facilita la participación de la totalidad de los ciudadanos. Es de origen gubernamental y pueden ser vinculante o no.

b) *Descentralización política y administrativa*: surge de la necesidad de delegar la toma de decisiones, siendo su justificativo la importancia de integrarse a la comunidad. Generalmente lo que ocurre es la desconcentración administrativa y no una verdadera descentralización. La Constitución de Buenos Aires ha llamado a las unidades resultantes de

---

**Municipios rurales** (hasta 2.000 habitantes): también llamadas comunas, en donde no existe un equipo técnico municipal. La sociedad civil se conforma especialmente por una red de familias, cuyo objetivo es la resolución de problemas con servicios y trabajos.

**Municipios chicos** (de 2.000 a 10.000 habitantes): se establecen diferencias entre zonas urbanas y rurales. Existe una mayor capacidad técnica del municipio, ya que cuenta con recursos humanos más capacitados, y emergen problemáticas algo más complejas, notándose en muchos casos una marcada dependencia del gobierno provincial. La afinidad política entre gobernador e intendente, suele determinar en buena medida la capacidad ejecutiva de estos municipios. La sociedad civil se organiza formando sociedades de fomento, clubes barriales, grupos comunitarios, etc.

**Municipios grandes** (de 10.000 a 100.000 habitantes): poseen mayor capacidad técnica, crean distintas áreas de gestión con buen manejo de información. La sociedad civil se organiza de una manera más compleja, por ejemplo surgen organizaciones de base, entidades intermedias, universidades y ONGs. Es posible articular trabajo conjunto con la sociedad civil organizada

**Ciudades intermedias** (de 100.000 a 250.000 habitantes): en éstas se comienza a perder el concepto de cercanía a medida que aumenta la cantidad y variedad de habitantes. La capacidad técnica del gobierno es mayor como también lo es la información a manejar. La identidad se conforma desde los barrios. Se requiere tener fuertes lazos de comunicación con el gobierno nacional y manejar un presupuesto adecuado. La prestación de servicios es más compleja y en consecuencia hay mayores reclamos sobre los municipios. En la sociedad civil - aparte de las organizaciones mencionadas en la categoría anterior - se agregan nuevos movimientos sociales que demandan una mejor calidad de vida, por ejemplo luchan por mantener el medio ambiente entre otras acciones. Todo esto hace surgir la necesidad de una mejor articulación entre Estado y Sociedad Civil

**Áreas metropolitanas** (más de 250.000 habitantes): su problemática es compleja, pues se trata de ciudades receptoras de poblaciones periféricas. La gente vive en un municipio y trabaja en otro. La sociedad civil sigue aumentando su complejidad y participa mucho más en muchas cuestiones. La articulación entre el primer sector (gobierno local), segundo sector (empresas) y el tercer sector (organizaciones de la sociedad civil) llega a ser cada vez más organizada.

la descentralización "comunas", otorgándoles incumbencias políticas y de gestión, que tienen competencia exclusiva sobre algunos temas y en otros se les otorgan poderes concurrentes con el del gobierno de la ciudad. Su órgano de gobierno es colegiado y se denomina Junta Comunal. La Carta Orgánica de Córdoba (Argentina) prevé órganos de gestión descentralizada que son gobernados por Juntas de Participación Vecinal con menores incumbencias"<sup>4</sup>.

c) *Consejos consultivos*: instrumento de base asociativa, compuesto por actores públicos y privados. Los integrantes externos (o sea los no gubernamentales) suelen ser elegidos directamente. Estos consejos pueden ser: 1) Temáticos: de planeamiento, de seguridad, del deporte, de arte y cultura, de la juventud, de economía, sociales, de investigación científica, etc.; 2) Territoriales: barriales o zonales<sup>5</sup>. También se los puede clasificar como abiertos o cerrados y permanentes o temporarios. Se caracterizan por ser un ámbito de discusión sobre uno o más temas, donde quienes participan están bien informados y capacitados y forman parte de un sector organizado.

d) *Unidades de gestión local*: estos organismos son entidades de representación indirecta integrados por representantes de organizaciones barriales, cuya misión es comunicar al municipio las necesidades más urgentes a través de circuitos administrativos especialmente creados para ese fin. Se trata de una experiencia participativa de la comunidad en la gestión local, así como de articulación de las distintas unidades del gobierno local, con el fin de mejorar el canal de solicitud y gestión de demandas sociales. Generalmente lo que se busca es potenciar un tejido social, mejorar la articulación público-privado, identificar las necesidades prioritarias, siendo generalmente su objetivo más pragmático el mejoramiento de la recaudación.

e) *Planificación participativa*: los ejemplos más conocidos son: 1) *Planeamiento estratégico*: este tiene origen en la fijación de objetivos a largo plazo. Este tipo de herramienta de planeamiento consiste en un proceso que inicia con la realización de un análisis interno y externo del municipio que arroja información útil que es incorporada a algunos modelos administrativos cualitativos y cuantitativos de decisión. Su resultado debe ser la formulación de una estrategia, la cual se la define como un plan específico que permite alcanzar dichos objetivos a largo plazo. Es en esta etapa cuando interviene una comisión creada al efecto, integrada por distintos actores públicos y privados de la comunidad. Esta estrategia luego debe ser implementada, para lo cual generalmente hay que realizar ajustes estructurales en el municipio, formular objetivos, presupuestos, programas y políticas anuales, como así también poner en marcha mecanismos de evaluación y control pertinentes; 2) *Planeamiento presupuestario*: es un proceso que se realiza y que arroja como resultado: un presupuesto. Este es un tipo de plan donde se presenta un listado de egresos e ingresos estimados para un período determinado. Desde el gobierno local generalmente se confecciona un borrador del plan el cual se presenta a una comisión para que se discuta por todos los ciudadanos, aunque la participación en los hechos se acota a los representantes de instituciones intermedias; 3) *Programas de contratación transparente*: generalmente son planes formulados por el gobierno y que se articula con representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil. Su finalidad es garantizar la transparencia, especialmente en los procesos de licitación pública, con el objetivo de asegurar la igualdad en la competencia entre los oferentes de bienes y servicios.

f) *Despachos públicos*: donde los concejales atienden las demandas, en horarios y días previamente establecidos y contribuyen con la descentralización administrativa pues se distribuyen por la ciudad.

---

<sup>4</sup> Constitución de la ciudad de Buenos Aires, artículos: 127, 128,130, 131 y. Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba, artículo 155

<sup>5</sup> Por ejemplo los establecidos en la Constitución de la ciudad de Buenos Aires, artículos 19, 35, 40, 45, 58.

g) *El concejal de turno*: se designan concejales que deben estar disponibles para recibir quejas para lo cual se deberán encontrar dentro del territorio municipal y comunicados de manera eficiente a fin de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos.

h) *La banca del vecino*: el Concejo Deliberante se deberá oír al comienzo de cada sesión ordinaria y durante un tiempo determinado a cualquier vecino o representante de alguna organización social, que solicite expresarse sobre algún tema en especial y de interés público. Esta institución debe estar reglamentada.

i) *Audiencias públicas y cabildos abiertos*: mecanismo que permite una participación más amplia, pues hacen oír su voz muchas personas. La diferencia con la anterior estaría, en que las primeras son solicitadas por los vecinos, en cambio en los segundos son solicitados por los concejales<sup>6</sup>.

j) *Voluntariado y padrinazgos*: participación directa de ciudadanos o grupos en decisiones que les afectan mediante la consulta periódica o mediante la intervención en organismos cuyo servicio depende de su vida cotidiana (cuidado de plazas, atención de salas de primeros auxilios etc)

k) *Mediación*: su finalidad es que actores privados y/o públicos acerquen posiciones, especialmente en conflictos relacionados con temas municipales (ambientales, de transporte, urbanización, de salud, etc.)

#### **4.2. Mecanismos no receptados legalmente.**

a) *Encuestas de opinión sobre servicios públicos*: tecnología de relevamiento de información similar a la utilizada en investigaciones de mercado realizadas por las empresas que es dirigida a ciudadanos y/u organizaciones mediante la implementación de cuestionarios. Estas pueden ser distribuidas entre los encuestados en papel preimpreso, o bien ser enviadas por correo electrónico o ser bajadas desde una página web. Esta herramienta permite la comunicación con un mayor número de actores sociales.

b) *Reclamos telefónicos*: consiste en la habilitación de líneas telefónicas generalmente gratuitas por parte del municipio con el fin de que los ciudadanos informen, denuncien o realicen reclamos específicos.

#### **4.3. Algunos comportamientos informales.**

Algunos ejemplos al respecto pueden ser: la invitación a participar en actos políticos; ejercer presión hacia beneficiarios de planes sociales para que asistan a actos o marchas; obligar a trabajar en procesos de fiscalización electoral; ordenar la pega de carteles en distintas zonas; publicar listas con participantes en procesos de planeamiento cuando en realidad no es verdad, etc. En realidad es difícil hablar aquí de participación, ya que la misma, si bien, puede llevarse a cabo, suele estar originada en la acción de presión, lo cual viola fuertemente la libertad del ciudadano.

### **5- La participación desde la demanda en los Municipios Argentinos.**

Es posible que la participación tenga origen en la demanda de los ciudadanos, es decir, desde la sociedad civil. En ella se suelen constituir grupos o movimientos sociales autónomos de las acciones estatales y del mercado, enmarcados en una misión, que tratan de alcanzar, integrados por fuertes lazos de solidaridad. Este segmento no forma parte de la sociedad de mercado, ni tampoco, es sólo oposición al mercado o al Estado, sino que significa la

---

<sup>6</sup> Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba (Argentina), en su artículo 150.

construcción de instancias colectivas de representación social y política en pos de profundizar la calidad de la ciudadanía y en la generación de lazos comunitarios (De Piero, Sergio; 2005).

En Argentina, desde los noventa en adelante, se ha ido modificando el escenario social a consecuencia de la profundización y permanencia del desempleo, el incremento de los niveles de pobreza y la disminución del grado de calidad de vida de un amplio sector social<sup>7</sup>. Así fueron surgiendo rápidamente nuevas formas de exclusión social, como así también una nueva categoría de personas a la que se denomina “*los nuevos pobres*” (Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel, 1992), para hacer referencia a un fenómeno particular: la clase media argentina en franco proceso descendente en lo que se refiere a su calidad de vida. A esto, además, se le suma el progresivo agotamiento del modelo del Estado de Bienestar. Esto va generando una situación de alerta en la sociedad que progresivamente comienza a elevar la voz demandando la necesidad de la apertura de espacios participativos, muy preocupados por la crisis, no solo económica, sino, social e institucional.

En la sociedad local es posible encontrar diversos tipos de actores sociales tales como: *ciudadanos, el sector empresario privado, organizaciones de la sociedad civil (OSC), los nuevos movimientos sociales (NMS), las instituciones educativas estatales e Iglesia*, entre otros.

Estos actores se pueden organizar en grupos de ciudadanos o enrolados en movimientos sociales, no aislados, generalmente bien informados y con conocimiento de las problemáticas en la que se encuentran involucrados. Esto no se da por casualidad, si no porque los incentivos para participar que provienen del gobierno local generalmente se dirigen a las organizaciones y no tanto hacia los ciudadanos individuales.

¿Cuáles son las principales características de algunos de los actores a los que se hace referencia? Ellas son:

El “**sector empresario privado**” (también denominado segundo sector) está integrado por el conjunto de empresas industriales, comerciales y de servicios, asentadas en el ejido municipal. Son sujetos de derecho privado, realizan actividades económicas, siendo su característica más saliente, que persiguen fines de lucro, estando más interesadas por el desarrollo económico que al social. Desean, en general, ser tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones de gobierno a fin de que se contemplen sus prioridades de orden económico, no sólo a nivel local, sino también a nivel regional.

Las “**Organizaciones de la Sociedad Civil**” (también denominadas tercer sector) han reforzado su rol social, muchas veces fomentado tanto desde órganos de gobierno ejecutivos como legislativos. Realizan actividades complementarias a las funciones del Estado (en este caso el local), amparadas en supuestos tales como: la transparencia de gestión, cercanía con la ciudadanía, flexibilidad, reducción de costos, etc. Son entes de derecho privado y sus fines son sociales. En principio se trata de organizaciones voluntarias, no partidarias, no gubernamentales y generalmente orientadas a la beneficencia y al desarrollo social. Existe una marcada heterogeneidad tanto en la variedad como en sus fines pero, en general, es posible clasificarlas como: **a) De ayuda mutua:** organizadas en base a la pertenencia y beneficio de sus propios miembros, asociados por algo en común. Generalmente se las denomina “Asociaciones”. Estas se pueden subdividir en: 1) Asociaciones de afinidad (mutuales, gremios, sindicatos y sus federaciones, colegios profesionales, cámaras de empresarios, clubes, cooperadoras, etc.); y, 2) y Organizaciones de base territorial (sociedades de fomento, asociaciones vecinales, clubes barriales, asociaciones ligadas al arte, etc.); **b) De iniciativa filantrópica:** organizadas en base al interés público, siendo los beneficiarios la comunidad toda. Dentro de esta categoría encontramos a las fundaciones. Estas se pueden subdividir en: 1) Fundaciones empresarias creadas por diversos fines sociales (capacitación, mantenimiento

---

<sup>7</sup> Sergio De Piero (2005). lo denomina “Nueva Cuestión Social”



de espacios públicos, etc.); y, 2) Organizaciones de apoyo, orientadas a la transferencia de bienes y servicios (Fundaciones ligadas a la Salud, Organizaciones de Promoción y Desarrollo, Centros Académicos, Institutos de investigación Científica, Fundaciones de Partidos Políticos, Organización de Defensa al Consumidor, etc.

Entre las dos categorías mencionadas (a y b) construir una categoría intermedia, en la cual se encuentran “*Cooperativas*”, que pueden ser de consumo, de vivienda, agrarias, de trabajo, de crédito y de servicios. En general estas organizaciones ven a la comunidad como un espacio abierto en el cual sustentar la construcción de ciudadanía, enfocando su accionar en aquellos que el sistema no es capaz incorporar, tratándolos de sumar y tener en cuenta en el momento de generación de participación colectiva. No se hace referencia a una ciudadanía de enunciación, sino al fruto de un proceso de acción política y social.

Los “*Nuevos Movimientos Sociales*” surgen a raíz de la débil representación que poseen algunos actores sociales en las instituciones argentinas. La mayoría de estos grupos todavía no están constituidos como organizaciones, poseen un alto grado de heterogeneidad, pero cada uno con una fuerte identidad. Las problemáticas sobre las que hacen énfasis son: la defensa de pueblos indígenas, la defensa de residentes extranjeros que viven en el país, la preservación del medio ambiente, el respeto de los derechos del consumidor, la convivencia urbana, la defensa de derechos de la mujer, los derechos sobre los hijos por parte de padres divorciados, los derechos de los homosexuales, el cuidado del cuerpo, el cuidado de la salud, las nuevas manifestaciones religiosas, control sobre gobernantes y funcionarios públicos, denuncias mediáticas y escándalos, entre otros. El hecho que generalmente no estén constituidos formalmente, no les priva de manifestarse y muchas veces logran sus cometidos, enfrentándose fuertemente tanto con el mercado como al Estado<sup>8</sup>.

Las “*Instituciones Educativas Estatales*” e “*Iglesia Católica*” que son actores influyentes tradicionales, que muchas veces se presentan como mediadores o intermediarios entre gobierno y sociedad civil, algunas veces ligados a cuestiones sobre políticas públicas y otras al control social.

Cada uno de estos actores, expresan sus demandas de diferentes maneras en función de la situación y del contexto en el cual se desenvuelven.

A continuación se enumeran algunas de las formas de participación provenientes desde la sociedad civil local, más comunes en Argentina:

### ***5.1 Participación contemplada en instituciones receptadas legalmente:***

a) Derechos Políticos: votar; iniciativa popular; peticionar a las autoridades; derecho de asociación; afiliarse a un partido político, etc.

b) Oportunidades legales de participación originada en la oferta gubernamental que son utilizadas ya sea individualmente o como miembros de organizaciones sociales. Se trata de las instituciones antes mencionadas como oferta gubernamental, ya sea orientada, tanto en la toma de decisiones colectivas, como así también la ligadas al control social.

### ***5.2 Participación no contemplada generalmente instituciones legales, sin violación de la norma jurídica.***

a) Formar parte de organizaciones, aunque a veces todavía no constituidas legalmente, pero orientadas a una futura institucionalización, tales como: ambientalistas, clubes de trueque, algunas organizaciones vecinales u otras, que generalmente ejercen demandas ligadas a obtener reivindicaciones.

b) Formar parte de movimientos sociales tales como: desocupados, desaparecidos, de

---

<sup>8</sup> El surgimiento de varios de estos movimientos, es trabajado profundamente en: De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil*. Editorial Paidós.

jubilados, ex combatientes, sexistas, tribus urbanas y otros.

Este tipo de participación está relacionada a la rendición de cuentas y es denominada *Accountability Social*, la cual es definida por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, como: un “mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basados en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimiento ciudadanos, así como también en acciones mediáticas” (2002; Pág.32). Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponiendo y denunciando sus actos ilegales (corrupción y/o transgresión). Es posible encontrar dos variantes: a) *formales*, por ejemplo, mediante la el inicio de acciones legales o los reclamos ante organismos de supervisión orientadas a la aplicación de penas para los culpables que infringieron las normas; b) *informales*, tales como las movilizaciones sociales, denuncias mediáticas o generación de escándalos, orientadas en provocar la toma de conciencia por parte de la sociedad.

### **5.3 Participación no reconocida legalmente.**

Tal es el caso de la Participación Beligerante, que va acompañada de enfrentamiento y a veces con violencia. Por ejemplo, formar parte de organizaciones y/o movimientos sociales tales como, piqueteros, víctimas de la represión policial o siniestros, movimientos de desocupados permanentes, movimientos de los “Sin techo”, “Sin tierras” o “Barrios de pie”, etc.

Es posible incorporar, también a movimientos de protesta por parte agentes estatales, tales como la Policía y Beneficiarios de Planes Sociales.

Los actores mencionados suelen recurrir al uso de “*tecnologías de protesta*” generalmente ilegales, que suelen violar los derechos de los demás y al menos rechazadas por la comunidad, entre las cuales es posible citar: marchas de silencio, marchas de antorchas, tractorazos, cacerolazos; adhesión a un boicot, realización de sentadas, quema de boletas de impuestos, instalación de carpas, cortes el tránsito, bocinazos, apagones, quema de cubiertas, tira de basura, toma y pintada de edificios públicos, denostar públicamente “escarches” a políticos o funcionarios, acuartelamientos, entre otras.

## **6. Las orientaciones de la participación social.**

Los actores sociales suelen ser invitados a formar parte en lo referente a procesos de formulación o implementación de políticas públicas, sobretodo a nivel local. Estos actores poseen distintas orientaciones, ligadas a sus propósitos institucionales, algunas de estas son (Arroyo, Daniel, 2000):

a) *De asistencia*: en la cual no existe una marcada participación. En esta relación el gobierno local entrega algo a un grupo de ciudadanos pasivos para cubrir necesidades urgentes. No existe articulación alguna entre estos actores, sino, más bien se trata de resolver problemáticas graves, que puedan provocar consecuencias indeseables. También es posible encontrar alguna relación con ciertas entidades que suelen colaborar con la élite gobernante en la distribución, formándose a veces verdaderas redes clientelares.

b) *De promoción*: ingresan al juego actores de la sociedad civil, algunos organizados y otros no, como así también pueden ingresar ciudadanos más activos. En este juego, alguien da (gobierno local) y alguien recibe (familias, grupos de personas, etc.), pero los actores mencionados, participan en la formulación de la política y se capacita para su implementación. Se produce un fortalecimiento en la relación estado – sociedad civil, pero más orientado a políticas sociales y no, económicas.

c) *De desarrollo productivo*: aquí juegan un rol importante, el sector empresario local. La orientación es más hacia lo económico, no solo local, sino también regional. Se da una

articulación, no solo entre gobierno local y sector empresario, sino, también entre distintos gobiernos locales de la región.

d) *De desarrollo local*: intervienen todos los actores sociales (empresas, OSC, NMS, la universidad, la iglesia, ciudadanos activos). Se debe prever una articulación entre gobierno local (primer sector), empresarios (segundo sector) y sociedad civil (tercer sector). La orientación hacia el desarrollo local, significa la generación de recursos, la inserción de lo local o regional como base para un crecimiento y desarrollo económico y social, pero como consecuencia de una participación más activa de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones articulados correctamente con el gobierno local.

Además de las orientaciones mencionadas, ha ido emergiendo, como consecuencia del no cumplimiento de deberes por parte de gobernantes y funcionarios públicos, una nueva orientación ligada al control o vigilancia social, lo cual deja mucha tela por cortar y seguramente será tema de otro trabajo.

## **7. Conclusiones.**

En este documento se ha fijado la mirada en las prácticas políticas a fin de indagar respecto de la potencialidad del gobierno local como unidad de análisis en los procesos políticos, económicos y sociales. La cercanía del gobierno local permite que se puedan desarrollar las estructuras de oportunidades para la redefinición del papel de los gobiernos y sociedades municipales.

En tal sentido el espacio social y político que conforma el municipio resulta propicio para la generación de acciones de participación ciudadana. Pareciera que a nivel de las instituciones normadas en los regímenes municipales existe la posibilidad de que las élites comunales generen mejores oportunidades de participación.

Por su parte es reiterado el diagnóstico de la complejidad de los problemas a abordarse desde las diversas escalas de gobierno. En este marco de ofertas formales y demandas reales el desafío radica en ahondar en el estudio de la posible complementariedad de esta dupla.

La participación no es sólo un deseo proclamado a nivel de las normativas, es esencialmente una práctica social que se sostiene en valores y que se incorpora a partir de los sujetos que la internalizan, para lo cual habría que ahondar en la ética en tanto construcción social que devalúe el individualismo y genere confianza en el otro, para la construcción social del conjunto.

La propuesta no se trata de la centralización de poder en el gobierno local, sino, en compartirlo con actores sociales, para lo cual es necesario una mejor distribución de las relaciones de poder y además reducir el grado de desigualdad en pos de generar sujetos más autónomos y no dependientes del Estado.

Para el municipio, es esencial avanzar hacia una transformación estructural más orgánica y flexible, adaptada a este ambiente heterogéneo e inestable, lo que seguramente contribuirá con el mejoramiento de la gobernabilidad.

La apertura de espacios de participación, tanto respecto a la toma de decisiones colectivas como al control social, debería estar respaldada institucionalmente, en especial en lo referente al procedimiento para la selección de los actores participantes en esta coalición para la toma de decisiones colectivas, como así también, en los incentivos que se ofrecerán y en la existencia de reglamentaciones que regulen la realización de los debates.

La interacción entre el gobierno local y los actores a participar deben estar institucionalizadas. En la medida que se fijen reglas de juego claras y compartidas por todos los actores, seguramente el municipio en primer lugar alcanzará un estado de equilibrio, para luego transformarse en una institución impulsora de desarrollo local.

## 8. Bibliografía.

- Acotto, Laura (2003). *La Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la reconstrucción de ciudadanía*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2000). “*La participación de la sociedad civil en el nivel local: experiencias regionales en Argentina*”. FLACSO.
- Bobbio, Norberto (2004). *El futuro de la democracia*. Editorial fondo de cultura económica.
- Cartas Orgánicas de Córdoba, San Juan y de San Luis.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil*. Editorial Paidós.
- Diaz, Cristina y otros (2002). Compiladoras. *Tecnologías y gestión local en Argentina*. Editorial. Homo Sapiens.
- Etkin, Jorge (2000). *Política, Gobierno y Gerencia*. Editorial Prentice Hall.
- Font, Joan (cordinador) (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Editorial Ariel S.A. Barcelona (España).
- Navarro Yáñez (1998). *El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*. Edita Diputación de Córdoba (España).
- O'Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Criticas democráticas a la democracia*. Editorial Prometeo.
- Painé, M. (1998). “Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre Estado y el mercado”. *Reforma y Democracia*, N° 13, Caracas.
- Pasquino, Gianfranco (1988) (Compilador), *Manual de ciencia política*. S. Bartolini...(et.al). Versión española de Pilar Chávarri, M Luz Morán, Miguel A. Ruiz de Azúa.: Editorial Alianza. Madrid
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (Editores) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Editorial Temas.