



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO XXI

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APLICADA

“El gobierno Municipal como generador de participación ciudadana y cultura política”

Estudio de caso: Ciudad de Río Tercero

Autora: **GARRONE, ANA LAURA**

POL 016

Comisión Académica Evaluadora: Lic. Paola Baroni- Lic. Roberto Bazán

Julio de 2009



Agradecimientos

Este estudio fue desarrollado con el apoyo del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba, a través de su programa de becas “ConCiencia” y forma parte de los resultados de la misma.

Agradezco a mis padres, por haberme dado la posibilidad de estudiar una carrera universitaria, a mamá por su infaltable compañía y su inagotable paciencia, a papá por estar cerca aunque estuviera lejos, y a Ale, mi hermano, por su aguante, su compañía silenciosa y por los mates compartidos en largas tardes de estudio.

A mi hermosa familia, por sus llamados alentadores y su cariño constante.

A mis amigos, pasados y presentes. A mis compañeras de vida: Coti, Eva y Meli.

A la Municipalidad de Río Tercero, en especial a Gabriela y Diego por haberme permitido desarrollar el tema de investigación propuesto, y a Gabriela Di Marco y Cristina Canuto por brindarme sus conocimientos y experiencias.

Agradezco a otras muchas personas que a través de sus aportes y conocimiento de la materia en estudio me brindaron datos y material de gran utilidad para este trabajo, entre ellos Pamela Cáceres, Corina Echavarría, Rosita Pobor y Marcos Roggero.

A Ignacio Liendo, porque sin él mi historia hubiera sido diferente. A mis directores de tesis, Paola Baroni y Roberto Bazán por haberme guiado en éste camino.



RESUMEN

A partir de los años ochenta los países latinoamericanos adoptaron políticas de ajuste estructural en el marco del "Consenso de Washington" e iniciaron las reformas del Estado. La descentralización consistió en uno de los principales procesos iniciados con esta reforma. Los gobiernos locales vieron acrecentadas sus funciones a partir de la misma, recibiendo mayores demandas por parte de la ciudadanía. La participación ciudadana, debidamente canalizada, genera ahorros, moviliza recursos humanos y financieros, promueve la equidad y contribuye de manera decisiva al proceso de fortalecimiento de la ciudadanía y de la cultura cívica.

Palabras claves: participación ciudadana, cultura cívica, descentralización

ABSTRACT

Since the eighties, the Latin American countries adopted structural adjustment politics in the setting of "Washington Consent" and started the State reforms. The decentralization consisted on one of the main processes that has begun with this reform; the Town Halls had their functions increased, having more demands from the townspeople. Citizen participation, organized as it should be, produces money saving, moves human and finance resources, promotes equity and contributes to the strengthening process of the citizenship and of the civic culture in a decisive way.

Key words: citizen participation, civic culture, decentralization



INDICE DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	2
RESUMEN	3
ABSTRACT	3
INTRODUCCIÓN	6
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN	8
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	11
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	14
MARCO METODOLÓGICO	25
CAPÍTULO I: REFORMA DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN	27
1.1 Reformas estructurales: Reforma política (governabilidad) y Reforma administrativa (governancia). 27	
1.1.1 Governabilidad.....	31
1.1.2 Governanza	32
1.2 Rol del Estado en la relación Estado-Sociedad.....	34
1.3 Relación Gobierno y Ciudadanía	37
1.4 Lo público como diferente a lo estatal y lo privado	41
1.5 Descentralización. Lo local.....	42
CAPÍTULO II: CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SURGIMIENTO EN ARGENTINA: EVOLUCIÓN Y CAMBIOS	49
2.1 Aproximación conceptual de Participación Ciudadana.....	49
2.2 ¿Qué es la Participación Ciudadana?.....	50
2.3 Teoría Democrática Participativa	53
2.4 Evolución del concepto en Argentina.....	58
2.5 Índice de Participación Ciudadana en Argentina	61
CAPÍTULO III: CULTURA POLÍTICA	65
3.1 Cultura Política: definiendo un concepto complejo.....	65
3.1.1 Orígenes del concepto.....	66
3.2 Cultura política y ciudadanía: La Cultura Cívica.....	68
3.3 Cambios en la cultura política Argentina.....	71
3.3.1 Ciudadanía y participación: ciudadanía activa y pasiva.....	74
CAPÍTULO IV: INSTRUMENTOS PARA PROMOVER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN Y UNA CULTURA POLÍTICA 78	
4.1 Promoviendo una Cultura de la Participación.....	78
4.2 Herramientas de la Democracia Participativa	79
4.2.1 Institutos de Democracia Semidirecta.....	79
4.2.2 Audiencia Pública	82
4.2.3 Asambleas Barriales o Zonales	82
4.2.4 Presupuesto Participativo	83
4.2.4.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO para la Ciudad de Río Tercero.....	85
4.2.5 Auditoría Ciudadana.....	88
4.2.6 Mesas de concertación de Políticas Públicas y Concejos asesores o consultivos.....	93



CAPÍTULO V: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO: CIUDAD DE RÍO TERCERO	95
5.1 <i>Datos sobre la Ciudad de Río Tercero</i>	95
5.1.1 Ubicación Geográfica.....	95
5.1.2 Historia	96
5.1.3 Datos de Interés	97
5.1.4 Vida Económica y Política.....	99
5.2 <i>Descripción- Diagnóstico del gobierno y ciudad de Río Tercero.....</i>	101
5.2.1 Descripción y Diagnóstico del Gobierno	101
5.2.2 Descripción y Diagnóstico de la Sociedad de Río Tercero	112
5.3 <i>Mecanismos y experiencias de políticas de participación aplicadas en el municipio y sus resultados</i>	113
5.3.1 Concejo Deliberante Juvenil	114
5.3.2 Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil	118
5.3.3 Plan APELL de Seguridad Ciudadana.....	119
5.4 <i>Modelo Municipal de Participación Ciudadana como base de una cultura democrática participativa</i>	121
5.4.1 Diseño de un programa de educación cívica democrático y participativo	122
REFLEXIONES FINALES	126
BIBLIOGRAFÍA	136
ANEXO	150



Introducción

El proceso de Reforma del Estado realizado en América Latina a fines de los años ochenta, consistió en la aplicación por parte del Estado de una serie de recetas, provenientes del “Consenso de Washington”, que modificaron su estructura.

El paquete de reformas en un primer momento estaba destinado a cambiar los roles tradicionales del Estado, buscando reducir su tamaño al mínimo. En un segundo momento, se intentó avanzar hacia la profundización de las reformas, con el fin, ya no de reducirlo, sino hacerlo más eficiente, buscando no un menor Estado sino un mejor Estado.

Dentro de este paquete de reformas ubicamos el proceso de descentralización. Este término se refiere a un *acto conjunto de voluntad política, que consiste en la transferencia de responsabilidades técnicas y políticas a la unidad estatal municipio*¹. El proceso de descentralización dio como resultado un acrecentamiento de las funciones y responsabilidades de los gobiernos provinciales y locales, lo que significó a su vez un aumento de las demandas ciudadanas hacia ellos.

Como resultado de los cambios en la estructura estatal producidos por este proceso, la ciudadanía se encuentra más cerca de los responsables de resolver sus demandas, y es por esta razón que resulta mucho más exigente con ellos. Presenciamos un empoderamiento de la sociedad civil, por lo que la participación ciudadana se hace necesaria para el gobierno local. Se requiere la inserción de los habitantes en el Estado municipal, para que juntos, gobierno y sociedad puedan presentar soluciones a sus principales problemas.

La aparición de nuevas prácticas participativas que faciliten un mayor involucramiento de los ciudadanos, permite ampliar la legitimidad del modelo de democracia participativa. Las experiencias participativas se han desarrollado sobre todo en el ámbito local, ya que constituye el espacio más próximo al ciudadano y ante quién muestra un mayor interés. Este modelo de municipio abre las puertas a un mayor número

¹ ESCOBAR, Santiago y SOLARI, Ricardo. “El municipio y la Democracia moderna”. *Nueva Sociedad* [on line], N° 142, Marzo-Abril 1996, pp. 108-115, P. 2



de actores y ciudadanos, facilitando su incorporación a los procesos de gestión, decisión y prestación de servicios².

Se explicará cómo a partir de la Reforma del Estado, nace una nueva relación entre el Estado municipal y la sociedad civil. El gobierno local se presenta con más funciones y la ciudadanía con más poder y más demandas. La participación ciudadana es el camino para el diálogo y el trabajo conjunto de estos dos actores.

Se tomará la Ciudad de Río Tercero, ubicada en la Provincia de Córdoba, República Argentina, para realizar un estudio de caso a los fines de analizar las políticas de participación que tiene al alcance el gobierno de esta ciudad para promover la participación ciudadana y una cultura participativa y democrática.

El trabajo se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos está dedicado a analizar el proceso de reforma del Estado describiendo los cambios generados en la estructura del mismo y en la relación de éste con la sociedad civil. El segundo capítulo analiza el concepto de participación ciudadana, la teoría democrática participativa y sus principales representantes, y la evolución del concepto en Argentina. El tercer capítulo define el concepto de cultura política y analiza su evolución y cambios en el país. El cuarto capítulo describe los instrumentos para promover una mayor participación ciudadana y una cultura política, desde el ámbito local de gobierno. Por último, el quinto capítulo está enfocado en el estudio de caso, la ciudad de Río Tercero, donde se analizará la participación ciudadana en este ámbito local.

Para concluir se presentarán las reflexiones finales. En primer lugar se analizará si las políticas de participación empleadas por la Municipalidad de Río Tercero incentivan a una mayor participación ciudadana. En segundo lugar, a través de las conclusiones que arroje el estudio de caso, inferiremos propuestas y recomendaciones que pueden implementar los gobiernos locales para incentivar a una mayor participación ciudadana y promover una cultura cívica.

² MATEOS, Araceli. "Ciudadanos y Participación Política", sin data, P. 6 y 7



Problema de Investigación y Justificación

En el contexto de la actual crisis del Estado-Nación como articulador entre el gobierno y la sociedad civil, el objetivo de este Trabajo Final de Graduación es analizar las políticas de participación al alcance de los gobiernos locales o municipales para promover la participación ciudadana y una cultura participativa y democrática, creando nuevas formas de relación entre el Gobierno y la ciudadanía.

A partir del planteo de la problemática podemos formularnos el siguiente interrogante focalizado en el estudio de caso:

¿Cuáles son las políticas de participación que puede implementar el gobierno de la Ciudad de Río Tercero para incentivar una mayor participación ciudadana y promover una cultura cívica?

Este interrogante será el eje articulador del presente trabajo y a partir del cual se intentarán arrojar conclusiones que no sólo sean de utilidad para el caso en estudio, sino que también sean de interés para todos los gobiernos locales del país y región.

En este marco, cabría preguntarse ¿por qué es relevante estudiar la problemática en cuestión? ¿Qué fundamenta su desarrollo?

A partir de los cambios en la estructura del Estado, consecuencia de su Reforma, cobra importancia conocer la modificación, que producto de esto, surge en la relación Estado-sociedad. No sólo el Estado se ha visto alterado, sino también la Sociedad Civil. Esta transformación se puede evidenciar por un lado en la pérdida de la ciudadanía del bienestar general, así como también en el fortalecimiento de los nuevos movimientos sociales ante el debilitamiento y retroceso del Estado para dar repuestas a la demanda social, fenómeno que ha ido creciendo significativamente desde mediados de la década del ochenta y que ha coincidido con el inicio de los procesos de democratización en América Latina.

En el nivel local, en la ciudad, el ciudadano se enfrenta cara a cara con el Estado y demanda con mayor fuerza la resolución de sus principales problemas y necesidades. El Estado ve acrecentada la cantidad de demandas que recibe de la ciudadanía, y ante la escasez de recursos solicita del trabajo conjunto con la misma para resolver aquellas cuestiones que exigen una solución inmediata.



La mayor participación de los ciudadanos permite tomar mejores decisiones, porque son ellos los que están al tanto de sus necesidades. Es por esta razón que el gobierno local requiere conocer cuáles son las políticas de participación que pueden implementar para incentivar una mayor participación ciudadana y promover una cultura cívica. De esta manera Estado y Sociedad civil trabajarán conjuntamente para dar respuesta a las inquietudes y problemas de la misma.

Tradicionalmente la participación ciudadana, analizada desde la democracia representativa (DR), se veía meramente como parte del proceso electoral, es decir el momento en que cada ciudadano concurría a votar a sus representantes. La DR en este sentido, alienta la participación por un lado, y por otro la restringe, pues la ciudadanía es excluida del proceso deliberativo y decisorio de los actos de gobierno.

Por contrario, en la democracia participativa (DP), la ciudadanía se fortalece, nace una nueva modalidad para la toma de decisiones, donde el ciudadano se convierte en un actor protagónico en el proceso de participación, y junto con el Estado elabora propuestas, prioriza la atención de demandas, “delibera” y se convierte en auditor de la gestión de las políticas gubernamentales.

Junto con el proceso creciente de participación ciudadana, se inicia un proceso de construcción de una *nueva conciencia ciudadana*³. Se debe promover una cultura cívica participativa y democrática, esto implica educar a futuros ciudadanos comprometidos con su contexto, productores y transformadores de su medio. Se define como *cultura cívica democrática* al conjunto de valores, creencias y prácticas que alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia. Un alto nivel educativo de la población es fundamental para el buen funcionamiento de la democracia participativa. Si las personas van a tomar decisiones sobre diversos temas, deberían conocerlos⁴.

Las ideas en torno a la descentralización, el desarrollo local y la participación ciudadana adquieren relevancia en el debate político de los países latinoamericanos. Las experiencias de democracia participativa se vienen desarrollando en América Latina desde

³ ROMERO, Ricardo (comp). Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño (digital), Buenos Aires, Red Argentina de Ciencia Política “Mariano Moreno”, Ediciones Cooperativas, 2005, P. 24

⁴ Ibídem, P. 60



principios de los años noventa, con la consolidación de los regímenes democráticos. Brasil ha sido uno de los pioneros en este tipo de prácticas, las cuales fueron tomadas como modelo en el resto de los países latinoamericanos, especialmente la aplicación de la herramienta de Presupuesto Participativo en la ciudad de Porto Alegre.

En Argentina, luego de la reforma constitucional del año 1994, se han incorporado a la Constitución Nacional y a las Provinciales, distintos mecanismos tendientes a propiciar la participación. Entre los más conocidos, podemos mencionar, la iniciativa popular y el referéndum.

Las experiencias de democracia participativa han venido proliferando en el país durante estos últimos años. Las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Avellaneda, Paraná y Resistencia, por mencionar apenas las más importantes, han llevado adelante la iniciativa, en algunos casos con varios años de continuidad.

Se eligió a la Ciudad de Río Tercero como objeto de estudio, dado que desde el año 2003 se vienen ejecutando, y han sido ya aplicadas, políticas dirigidas a promover la participación ciudadana en el ámbito municipal del gobierno. Desde el análisis particular del gobierno local de esta ciudad, se tratará luego de inferir conclusiones útiles a otros municipios del país y región.



Objetivos de Investigación

OBJETIVO GENERAL:

- ✓ Analizar las políticas de participación que pueden implementar los gobiernos locales para incentivar a una mayor participación ciudadana y promover una cultura cívica, tomando como estudio de caso la Ciudad de Río Tercero.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Describir los instrumentos a través de los cuales el gobierno de la Ciudad de Río Tercero puede conseguir una mayor vinculación con la sociedad civil y de esta manera lograr una mayor participación ciudadana y una cultura política.
- Realizar una Descripción y Diagnóstico del municipio de Río Tercero, en cuanto a su estructura institucional, partido gobernante, presupuesto, relación con sociedad civil.
- Realizar una Descripción y Diagnóstico de la sociedad de Río Tercero, teniendo en cuenta antecedentes históricos, partidos políticos con presencia en la ciudad, principales problemáticas.
- Revisar y evaluar las políticas de participación aplicadas por la Municipalidad de Río Tercero.
- Analizar el papel que juega el gobierno municipal de la Ciudad de Río Tercero en la relación estado-sociedad civil, definiendo las estrategias a ser incorporadas por el gobierno local para hacer parte a la ciudadanía de la gestión municipal.
- Analizar la relación existente entre participación ciudadana y educación cívica.
- Estudiar el diseño de un programa de educación cívica democrático y participativo.



Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son las políticas de participación que puede implementar el gobierno de la Ciudad de Río Tercero para incentivar una mayor participación ciudadana y promover una cultura cívica?
- ¿Cuáles son las principales características del municipio de la ciudad de Río Tercero?
- ¿Cuáles son las principales características de la sociedad de Río Tercero?
- ¿Cuáles fueron las políticas de participación aplicadas por la Municipalidad de Río Tercero? ¿Cuáles fueron sus resultados?
- ¿A través de qué instrumentos puede el gobierno local conseguir una mayor vinculación con la sociedad civil y de esta manera lograr una mayor participación ciudadana y una cultura política?
- ¿Cuál es el papel que juega el gobierno municipal en la relación estado-sociedad civil? ¿Cuáles serían las estrategias a ser incorporadas por el gobierno local para hacer parte a la ciudadanía de la gestión municipal?
- ¿Qué relación existe entre participación ciudadana y educación cívica? ¿Se puede a través de la participación ciudadana originar elementos y valores positivos para la ciudadanía y su educación cívica?
- ¿Cuál sería el diseño de un programa de educación cívica democrático y participativo?

Variables e Indicadores

a) Políticas de participación

Indicadores: revisión de las herramientas de participación ciudadana existentes

b) Descripción y diagnóstico del gobierno de la ciudad de Río Tercero

Indicadores: diseño institucional del municipio a través de la lectura y análisis de la Carta Orgánica Municipal y de ordenanzas sancionadas al respecto, políticas implementadas, lectura del presupuesto.

c) Descripción y diagnóstico de la sociedad de la ciudad de Río Tercero



Indicadores: información demográfica, acontecimientos históricos, indicadores económicos (desempleo, actividad económica), nivel de educación.

d) Políticas de participación de la Municipalidad de Río Tercero

Indicadores: programas destinados a la participación de la ciudadanía aplicados por la Municipalidad de Río Tercero.

e) Instrumentos de participación política existentes

Indicadores: revisión de las herramientas de participación ciudadana existentes en Argentina como en otros países que emplean los instrumentos de la democracia participativa.

f) Tipo de relación entre el gobierno municipal y la sociedad civil

Indicadores: políticas públicas implementadas, programas de participación ciudadana, opinión pública sobre la gestión de gobierno municipal, relación entre gobierno y organizaciones e instituciones de la ciudad.

g) Nivel de relación entre participación y educación cívica

Indicadores: programas de participación ciudadana aplicados desde el municipio de Río Tercero, destinados a los habitantes de la ciudad.

h) Tipo de programa de educación cívica

Indicadores: creación de un programa municipal de educación cívica destinado al mejoramiento de la calidad cívica y la cultura política de la población.



Marco Teórico y Conceptual

Como se desprende del problema de investigación, el presente trabajo consistirá en analizar las políticas de participación al alcance de los gobiernos locales o municipales para promover la participación ciudadana y una cultura participativa y democrática, creando nuevas formas de relación entre el Gobierno y la ciudadanía. Esta problemática se desarrollará a través del apoyo de teorías y conceptos pertinentes a la materia en estudio.

David Held, en su libro “Modelos de democracia” (1987), describe la existencia de ocho modelos de democracia, los cuales son:

- Democracia Clásica
- Democracia Protectora
- Democracia Desarrollista
- Democracia Directa
- Democracia Elitista Competitiva
- Democracia Pluralista
- Democracia Legal
- Y Democracia Participativa.

Es en este último modelo en donde nos focalizaremos, para luego proceder a analizar las teorías que se desprenden del mismo.

Los modelos participativos surgen en la búsqueda de nuevas alternativas y respuestas a los problemas e insatisfacciones que conllevaban los modelos elitarios, que predominaron en los años sesenta, y con las transformaciones históricas del período, tanto en América del Norte como en América Latina. Es un modelo que intenta abordar los problemas de la democracia contemporánea en sociedades de mercado (Held 1987: 306 y 307)⁵.

Las teorías que se derivan de este modelo presentan diferencias en cuanto a su postura, pero tienen un punto en común: la extensión de la democracia hacia esferas más

⁵ VERGARA, Jorge. “Teorías democráticas Participativas: un análisis crítico”, P.407 En: SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. “¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos”, op.cit., P.22



participativas y con ello a un nuevo pensar sobre las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedad civil. Además comparten la preocupación por descubrir las condiciones en las que el libre desarrollo de cada uno es compatible con el libre desarrollo de todos⁶.

Entre los teóricos más relevantes de la teoría democrática participativa desde fines de los años setenta hasta los ochenta, podemos nombrar a: *Robert Dahl*, *Peter Bachrach*, *Maurice Duverger*, *Jurgen Habermas*, *Crawford Macpherson*, *Carole Pateman* y *Nicos Poulantzas* entre otros. Luego en la década del ochenta se destaca *David Held*, de tradición liberal.

Nos basaremos específicamente en las ideas de Carole Pateman y Crawford Macpherson, pertenecientes a la Nueva Izquierda.

En su obra “Participation and Democratic Theory” (1970), Pateman explica que la Teoría de la Democracia Participativa está constituida alrededor del principio central que los individuos y sus instituciones no pueden considerarse aisladamente uno de otros. La existencia de instituciones representativas a nivel nacional no es suficiente para que haya democracia. Para alcanzar la máxima participación de todos en el nivel de la socialización, o capacitación y entrenamiento social para la democracia, ésta debe ubicarse asimismo en otras esferas para que puedan desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas. La principal función de la participación es educativa. “Participación” significa igual participación en la toma de decisiones e “igualdad política” se refiere a igualdad de poder en la determinación de los resultados de las decisiones. Además afirma que una política democrática sólo puede existir en una sociedad participativa, donde el sistema político esté democratizado y la participación tenga lugar en todas las áreas.

La autora cuestiona la idea de que efectivamente en las democracias liberales actuales los individuos sean “libres e iguales”. Un individuo con estas características es en la práctica muy difícil de encontrar. Diversos estudios indican que la mayoría de los individuos,

⁶ HELD, David. “Modelos de democracia”, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 1991, p.15 En: SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. “¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos”, op.cit., P.22



en especial los de menos status socioeconómico, tienen escaso interés en la política, y por ende menor participación en la vida política y social. (Pateman, 1970, 3-42-43)⁷.

Existe un continuo que va de la participación efectiva a la participación limitada. Si las personas creen que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que creen que la participación merece la pena, y por ende participen activamente. Pero si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, creerán que sus decisiones no serán tomadas en cuenta o no tendrán el mismo valor que las demás, y por lo tanto decidan no participar⁸.

Pateman duda que el Estado sea un poder imparcial e independiente. Critica de defectuosa la concepción liberal de la separación entre sociedad civil y Estado. La autora afirma que si el Estado está separado de las asociaciones y de las prácticas de la vida cotidiana, es plausible entonces verlo como un tipo especial de aparato que los ciudadanos deben respetar y obedecer. Pero si el Estado está inmerso en estas asociaciones y prácticas, entonces la idea de éste como poder imparcial circunscripto queda comprometida. El Estado está comprometido en el mantenimiento y reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana⁹.

Una solución, para Pateman, a la omnipresencia del Estado podría buscarse a través de la democracia participativa, ya que ésta favorecería el desarrollo humano, aumentaría la eficacia política, reduciría el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, estimularía la preocupación por los problemas colectivos y contribuiría a formar una ciudadanía activa, informada y experimentada en cuestiones públicas¹⁰.

Macpherson deriva algunas de sus inspiraciones teóricas de la revalorización de aspectos de la tradición democrática liberal. Su obra clave en donde plantea la democracia como participación es "La democracia liberal y su época" de 1977.

⁷ VERGARA, Jorge. "Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico", Revista venezolana de economía y ciencias sociales [on line], Universidad Central de Venezuela, Nº 2-3, Abril/Set, 1998, P.5

⁸ HELD, David. Modelos de democracia, Alianza Universidad Editorial, S.A., Madrid, España, 1991, P. 312

⁹ HELD, David. "Modelos de democracia", Alianza Universidad Editorial, S.A., Madrid, España, 1991, P.308 En: SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. "¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos", op.cit., P.23

¹⁰ VERGARA, Jorge. "Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico", Revista venezolana de economía y ciencias sociales, op.cit., P.5



Sostiene que la libertad y el autodesarrollo requieren como requisito para alcanzarse la participación directa y continua de los ciudadanos en la regulación de la sociedad y del Estado (Held 1987,310). Para que exista una sociedad más equitativa y más humana se requiere un sistema más participativo. Siguiendo esta postura, la participación como condición necesaria de los principales valores éticos tendría en sí misma un relevante valor ético.

Desde una perspectiva liberal, planteaba que la democracia participativa debía ser entendida no como una vía al socialismo, sino como la recuperación de la “mejor tradición de la democracia liberal” (Macpherson, 1977: 138)¹¹.

Entre los aportes más significativos de Macpherson, Held destaca en primer lugar, haber planteado las dificultades de implementar mecanismos participativos en sociedades grandes y complejas. Segundo, el haber propuesto un sistema complejo donde se combinen partidos competitivos y organizaciones de democracia directa. Macpherson afirma que los partidos requieren reorganizarse, hacerse menos jerárquicos y democratizarse. De esta manera podrán llegar a convertirse en partidos genuinamente participativos, que podrían operar en estructuras parlamentarias complementarias y controladas por organizaciones de pleno autogobierno, surgidos en lugares de trabajo y en las localidades¹².

El autor también critica las propuestas de democracia directa basadas en los nuevos medios electrónicos. Si bien expone la ventaja que estos medios acarrearán al poder consultar permanentemente a los ciudadanos a través de computadoras ubicadas en cada hogar, plantea la dificultad de expresar con preguntas la formulación de opciones de políticas públicas. Con esto nos quiere mostrar la dificultad hasta la imposibilidad de implementar la democracia directa, aún con la existencia de los medios tecnológicos.

En referencia a un principio formulado por Pateman, “una democracia participativa requiere de una sociedad participativa”, el autor señala que uno de los requisitos previos a la implantación de modelos participativos sería el cambio de la autopercepción y de la conducta de los ciudadanos medios, quienes deberían dejar de considerarse a sí mismos y

¹¹ ROMERO, Ricardo (comp). Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño, op.cit., P. 18

¹² VERGARA, Jorge. “Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico”, Revista venezolana de economía y ciencias sociales, op.cit., P.6



de comportarse sólo como consumidores y empezar a pensar y actuar como personas que ejercen sus propias capacidades y disfrutan con su ejercicio. Este cambio haría aparecer un sentimiento de comunidad que actualmente no existe. Suma como requisito para la democracia participativa, la disminución de las desigualdades sociales y económicas, ya que éstas requieren de un sistema de partidos no participativo, adecuados al funcionamiento de una sociedad de relaciones mercantiles desarrolladas.

Para Macpherson, este cambio sólo sería posible con un aumento de la participación política, planteándose un círculo vicioso: no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la conciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y de la conciencia si antes no aumenta la participación democrática (Macpherson, 1977, 121). La salida a dicho círculo se produciría combinando tres cambios: el convencimiento generalizado sobre los costos del crecimiento económico, una conciencia creciente de las consecuencias de la apatía política y por último la contradicción que se estaría produciendo, de una parte, entre la creciente capacidad del sistema de producir mercancías y la necesidad sistémica de ampliar su consumo, y, de otra, la necesidad de mantener y reproducir la desigualdad social y de consumo, acompañado de la tendencia al descenso de los niveles de vida y el aumento de la actividad reivindicativa¹³.

Pateman y Macpherson integran la corriente teórica de la *Democracia Participativa*. Esta teoría es definida como la expresión de una nueva forma de democracia directa, que a diferencia de la Democracia Representativa, amplía los espacios de representación y participación de la ciudadanía dándole un rol más protagónico en el proceso deliberativo. La ciudadanía delibera y decide, mientras que los funcionarios ejecutan. Se genera un empoderamiento de la sociedad civil frente a sus funciones tradicionales.

La democracia participativa surgió como un eslogan de los movimientos estudiantiles de la Nueva Izquierda de los años sesenta. De allí se extiende a la clase trabajadora en los sesenta y setenta, como una consecuencia del creciente descontento entre los trabajadores y el extendido sentido de alienación provocado por el funcionamiento de la democracia.

¹³ VERGARA, Jorge. "Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico", Revista venezolana de economía y ciencias sociales, op.cit., P.8



Desde entonces la democracia participativa ha avanzando frente al modelo neoliberal de los noventa.

Pateman retoma algunas de las ideas de Rousseau para explicar la teoría de la democracia participativa. Este autor puede ser llamado el teórico por excelencia de la participación. El aporte de Rousseau a la teoría democrática participativa está dado por su concepción de la soberanía popular. En su obra "El Contrato Social", cada ciudadano es depositario de una fracción de la soberanía y como tal participa en las decisiones colectivas. El resultado del proceso de participación, según Rousseau, asegura que la igualdad política se haga efectiva en la asamblea en que se toman las decisiones.

Otro de los autores que da énfasis a la participación es *Alexis de Tocqueville*. Para él el municipio es la única asociación tan arraigada en la naturaleza, "que dondequiera que hay unos hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio". Al mismo tiempo previene que "si el municipio existe donde existen hombres, la libertad municipal es cosa tan rara como frágil". "Es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres, puesto que las instituciones municipales son a la libertad lo que la enseñanza para una escuela; la ponen al alcance del pueblo; le hacen saborear su uso pacífico y le acostumbran a servirse de ella". Es aquí donde se encuentra la clave del elemento participativo en Tocqueville, porque él propone la participación a nivel local. Dado que es imposible lograr una participación masiva y a gran escala en el nivel nacional, debemos pues concentrarnos en aquellos ámbitos en que esta participación, reconocida por todos como beneficiosa y deseable, sea más practicable¹⁴.

La participación es un valor clave de la democracia según esta teoría. Ésta traería aparejado tres conjuntos de efectos positivos: hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos, capacidad de toma de decisiones y ejecución de actividades por parte de la ciudadanía, y creación de fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva en la sociedad. Estos tres factores además contribuyen al fortalecimiento de valores en la ciudadanía, como

¹⁴ SILVA JIMENEZ, Ana María. "Hacia una democracia participativa (II PARTE): TEORIA PARTICIPACIONISTA DE LA DEMOCRACIA", *Rev. derecho (Valdivia)* [online], Diciembre de 1997, Vol. 8, No. 1, P. 113-121.



capacidad crítica, educación cívica solidaria, deliberación, interacción comunicativa, acción concertada, entre otros.

Existe una conexión interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro. La participación ciudadana está íntimamente relacionada con el sistema democrático. Por un lado implica la máxima participación de los ciudadanos (*government by the people*), y por otro lado significa la existencia de líderes políticos que representen a los ciudadanos (Shumpeter, 1984).

La democracia participativa tiene como principal postulado generar la Participación Ciudadana, y a través de ella promover el juicio político ciudadano, es decir una Cultura Política. Además cree que la participación, origina toda una serie de elementos y valores extraordinariamente provechosos para la ciudadanía y su educación cívica, con un impacto muy positivo en la gobernabilidad del sistema a través de su democratización¹⁵.

El término *cultura política* tiene múltiples significados dependiendo de la orientación conceptual de donde se lo tome. No existe una noción única de “cultura política” ni tampoco una que podamos decir que se ha constituido en la más aceptada dentro de la investigación social. Muchos de los problemas de este uso tan ampliamente extensivo del concepto tienen que ver con los dos mundos o esferas de la vida social (la Política y la Cultura) que él interrelaciona y pone a dialogar.

Una de las tradiciones más difundidas en el estudio de la cultura política es la de la “*cultura cívica*” (*civic culture*), desarrollada en la investigación politológica norteamericana desde los trabajos de Gabriel Almond, G. Bingham Powell y Lucian Pye. Desde esta escuela, la cultura política es definida como “el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político”¹⁶. La cultura cívica es un tipo particular de cultura política, basado en la aceptación y adhesión de la autoridad política, la creencia en las posibilidades de influenciar las decisiones políticas y la confianza en los conciudadanos (Almond y Verba, 1963; Muller y Seligson, 1994)¹⁷.

¹⁵ DEL ÁGUILA, Rafael. “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, *Revista Iberoamericana de Educación, Educación y Gobernabilidad Democrática* [on line], N° 12, OEA. P. 9

¹⁶ LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. “Aproximaciones al concepto de cultura política”. *Convergencia* [on line] 2000, Mayo-Agosto, Año 7, N°22, P. 93-123.

¹⁷ AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, Cultura Cívica, Capítulo XIII, P. 442.



Si bien Almond y Verba fueron precursores en el estudio de la cultura cívica, y su modelo es una referencia obligada al momento de estudiarla, se le han realizado algunas críticas. En primer lugar la notoria naturaleza euro-norteamericana céntrica, institucionalista y universalista. Segundo, no tiene en cuenta los aspectos histórico-culturales ni los modos específicos de construcción de lo político, y desde la cuestión metodológica la prioridad otorgada en la búsqueda de datos cuantificables reduce la posibilidad de dar cuenta de otras facetas del fenómeno a través de otras herramientas, vinculadas a la metodología cualitativa y a la intención interpretativa.

Robert Putnam vincula el concepto de capital social al de cultura política, preocupándose por relacionar la presencia de valores coherentes y predominantes en una sociedad con las actitudes que favorecen la cooperación, el desempeño económico y el gubernamental. El capital social es definido por éste autor como “el conjunto de características de la organización social, tales como la confianza, las normas y las redes que aumentan la eficiencia de la sociedad, facilitando la acción colectiva”¹⁸.

Para Putnam la cultura cívica se mide en referencia a la participación en asociaciones, con la hipótesis, de que la participación amplía los horizontes de los individuos y contribuye a superar una visión mezquinamente individualista y desconfiada hacia los demás”¹⁹.

Esa participación política, requerida para el adecuado funcionamiento del sistema democrático, se hace posible gracias a una marcada densidad organizativa y a una vibrante vida asociativa: “el desempeño del gobierno y de otras instituciones sociales está poderosamente influido por el compromiso ciudadano en los asuntos comunales”.

Francis Fukuyama, siguiendo la perspectiva cultural o asociativa del capital social, afirma que en las sociedades modernas la membrecía de los individuos a múltiples grupos y el predominio de grupos secundarios, favorecen la circulación de información, los recursos y la innovación y por ende un mejor desempeño político y económico. Reuniéndose en asociaciones civiles, los individuos débiles se vuelven fuertes, ya que las asociaciones sirven de “escuelas de ciudadanía”, donde los individuos aprenden los hábitos de la cooperación.

¹⁸ ARNOLETTO, Eduardo, et.al. Índice de desarrollo local para la gestión, 1º ed. 1º reimpresión, Universidad Católica de Córdoba, 2005, P. 76

¹⁹ Hacia una noción de cultura política, sine data, P. 7



Inglehart intenta apoyar la importancia de la cultura cívica en el desarrollo económico y la democracia. Sostuvo que el desarrollo económico es importante para la ampliación del universo político relevante, pero que la evolución de una democracia estable requiere un desarrollo adicional: el surgimiento entre la población general de normas y actitudes que apoyen la democracia. Una vez alcanzado un cierto nivel de desarrollo en las sociedades industrializadas avanzadas, se hace posible y aparece, de manera paradójica, una serie de valores postmaterialistas, centrados en el altruismo o en la preocupación más general por la calidad de la vida.

Desarrolló una teoría basada en el modelo de la jerarquía de las necesidades. De acuerdo con ella, el hombre tiene necesidades prioritarias que satisfacer, por lo tanto se plantea cubrir necesidades elementales de orden psicológico, conocidas como valores materialistas. En cambio, cuando tiene garantizadas su seguridad y su subsistencia descubre necesidades de otro orden, como la pertenencia a un grupo, la realización de sí mismo, la satisfacción de intereses intelectuales o estéticos, es decir, reivindica valores post-materialistas.

Este autor define la cultura cívica como “un síndrome coherente de satisfacción personal, de satisfacción política, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente. Esas sociedades que alcanzan una posición alta en relación con ese síndrome, tienen una mayor posibilidad de aparecer como democracias estables, que aquellas otras que tienen posiciones bajas”²⁰.

Hay ciertos conceptos y definiciones que estarán presentes a lo largo de ésta investigación y que por lo tanto es necesario precisar su significado. Entre ellos cabe destacar el concepto de *Participación Ciudadana*.

Participar, en principio, significa “tomar parte”²¹. El término Participación Ciudadana tiene un significado amplio, dependiendo del contexto en el cual se lo analice. Muchas veces se tiende a confundir el término Participación Ciudadana con Participación Política. Pero estos conceptos presentan diferencias significativas. La Participación Política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los

²⁰ ARNOLETTO, Eduardo, et.al. Índice de desarrollo local para la gestión, op.cit., P. 85-86

²¹ MERINO, Mauricio. “La Participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* [on line], IFE, P. 2



gobernantes y/o influir en los mismos con respecto a una política estatal. Se asocia este término con los momentos de expansión de la idea de soberanía popular que terminarán expresándose bajo formas de movilización muy diferentes, como el sufragio y los procesos de acción colectiva²². La participación política estaría limitada al conjunto de actividades voluntarias con las que los ciudadanos de manera individual tienden a influir directa o indirectamente en las elecciones públicas de los diferentes niveles de participación del sistema político o en la composición de los diferentes gobiernos nacional o local²³.

Por contrario, el BID se refiere a la participación ciudadana como el “proceso por el cual las personas y entidades que tienen un interés legítimo ejercen influencia y participan en el control de iniciativas de desarrollo y en las decisiones y recursos que los afectan”. En consecuencia, la participación comprende lo siguiente: personas o entidades afectadas y beneficiadas en alguna o todas las fases del proyecto, promoción del papel de la sociedad civil en los procesos de desarrollo, metodologías y técnicas especialmente diseñadas para facilitar el proceso, toma de decisiones descentralizadas, e institucionalización de las decisiones descentralizadas o por delegación como parte normal y prevista del proceso de desarrollo²⁴.

La participación es el conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre los recursos, decisiones o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de la comunidad u organización. Se trata de modificar en mayor o menor medida el dominio que un grupo ejerce la cuestión en disputa²⁵.

Uno de los conceptos que más se acerca a nuestro objeto de estudio es el propuesto por Egon Montecinos, quien la define como el proceso de incidencia de ciudadanos en las

²² MATEOS, Araceli. “Ciudadanos y Participación Política”: op.cit, p. 1

²³ Ibídem, P. 1

²⁴ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Ignacio y DÍAZ MUÑOZ José Guillermo. “Repensando la Democracia Municipal: Hacia la Participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa” [on line]. En congreso: *Gobiernos locales; el futuro político de México*, (Septiembre 23 y 24 de 1999, Guadalajara, Jalisco).

²⁵ DI TELLA, Torcuato S. Diccionario de ciencias sociales y políticas, 1^º ed, Buenos Aires, Ariel, 2004, P.525



decisiones públicas municipales, que puede ir desde la definición de proyectos hasta la fiscalización de la gestión de esos proyectos²⁶.

El término *Empoderamiento* (empowerment) propuesto por J. Friedmann será de gran utilidad para explicar cómo la sociedad va adquiriendo mayor poder frente a los órganos gubernamentales. En este caso, el poder se entiende como la capacidad de adquirir un mayor control sobre las decisiones que afectan la vida de la comunidad²⁷. Friedmann identifica ocho bases de poder social como las principales fuentes de empoderamiento, entre ellas: espacio vital definible, tiempo libre, conocimientos y habilidades, información adecuada, organización social, redes sociales, instrumentos de trabajo y medios de vida, y recursos financieros.

Otro de los conceptos que utilizaremos es el de *Descentralización*. El uso genérico del término es confuso y es necesario establecer definiciones más precisas de estos movimientos. Se emplea para referirse a los esfuerzos por “desconcentrar” o “delegar” la toma de decisiones de las oficinas principales de los ministerios del gobierno central en sus escalos inferiores o en sus oficinas delegacionales²⁸.

²⁶ MONTECINOS, Egon. “Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal”, *Revista de Ciencia Política* [on line], Vol 26, N° 2, 2006, P. 191-208.

²⁷ PINEDA PABLOS, Nicolás. “El papel de los gobiernos locales en América Latina”, P. 8

²⁸ *Ibidem*, P. 3



Marco Metodológico

La metodología de investigación se selecciona luego de transitar por el marco teórico o conceptual, y una vez escogidas las variables que darán respuesta al problema de investigación. Lo anterior determina una orientación específica que guiará el desarrollo del presente trabajo. Se trata del medio para avanzar desde la fundamentación teórica hacia la información recolectada y, de esta manera otorgar coherencia al proceso de investigación.

El diseño de investigación será del tipo *exploratorio*. Los estudios exploratorios se efectúan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos, y son más amplios y dispersos que estos otros dos tipos²⁹. “En general, los estudios exploratorios responden a la necesidad de lograr claridad sobre la naturaleza del problema o de alguna de las variables o aspectos en él implicados, buscando lo nuevo sobre la confirmación de lo que ya sabemos. Las exploraciones proveen datos para que sean clasificados, ordenados, analizados e interpretados con el fin de ideas y relaciones nuevas, aunque en algunos casos también es válido recurrir a estudios exploratorios para formular planes de estudios más precisos y establecer prioridades para posteriores estudios.”³⁰

El problema de investigación que será objeto de estudio es un fenómeno actual, por lo que el estudio exploratorio es el más apto debido a su flexibilidad (en coherencia con el método cualitativo) dada la posibilidad de poder plantear nuevas alternativas de desarrollo que se irán elaborando a medida que avance la investigación. Esta característica es denominada por Rut Vieytes “elasticidad” e implica la oportunidad de cambiar los planes cuando sea necesario³¹.

El presente TFG consiste en la realización de un *estudio de caso*. El caso a estudiar será la Ciudad de Río Tercero. Debido a que el análisis de la participación requiere un alto grado de sensibilidad respecto a los datos por buscar y observar, el estudio de caso es la

²⁹ SAMPIERI, “Metodología de la Investigación” [on line], sine data, 2002.

³⁰ VIEYTES, Rut. *Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. De las Ciencias, Buenos Aires, 2004.

³¹ *Ibíd*em



herramienta más útil para alcanzar este grado de sensibilidad y observación holística requerida.

Utilizaré **Técnicas de Investigación cualitativas**, dado que se considera necesario realizar este trabajo desde un marco flexible, que permita plantear nuevos interrogantes y ampliar la construcción de conocimiento sobre la realidad social. “La mayor parte de los estudios cualitativos están preocupados por el contexto de los acontecimientos, y centran su indagación en aquellos contextos en los que los seres humanos se implican e interesan, evalúan y experimentan directamente (Dewey, 1934; 1938)”³².

La investigación cualitativa es una forma de acercarse a la realidad que se propone mostrar, permite conocer cómo las personas construyen su realidad social ofreciendo una perspectiva más cercana a los seres humanos. El conocimiento del mundo social es un proceso interrelacionado que des-construye teóricamente las nociones espontáneas y, simultáneamente, re-construye la realidad en forma conceptual por la ciencia³³. Se trata de superar el saber inmediato para llegar al conocimiento científico de la realidad.

Entre las principales herramientas de recopilación de Datos que abordaremos se encuentran datos *primarios* y *secundarios*. Entre los primarios se empleará la técnica de la entrevista a funcionarios del gobierno municipal de la Ciudad de Río Tercero, entre ellos el Jefe del Departamento de Participación Ciudadana, el Jefe de la Comisión de Asuntos Vecinales, la Directora del Departamento de Desarrollo Humano, la Secretaria de Hacienda y el Intendente de la Ciudad. También se entrevistarán a especialistas en el tema de investigación e informantes claves. Otra de las técnicas a utilizar es la observación directa tanto sobre el ámbito municipal como sobre la sociedad civil. Entre los datos secundarios se utilizará la búsqueda bibliográfica en libros específicos del tema en cuestión, revistas científicas, artículos, boletines informativos, documentos públicos y privados, entre otros.

Todos los datos secundarios complementan la información primaria obtenida, y ambos nos orientan acerca de las miradas de otros especialistas sobre nuestro objeto de estudio y las principales líneas de discusión sobre la materia.

³² TESIS Y MONOGRAFÍAS, Asesoría en Metodología de la Investigación [on line], sine data, 2006.

³³ MEJÍA NAVARRETE, Julio. “Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo”, *Investigaciones Sociales* [on line], 2004, Año VIII, N°13, P. 277-299.



CAPÍTULO I: REFORMA DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN

1.1 Reformas estructurales: Reforma política (governabilidad) y Reforma administrativa (governancia)

A mediados de los años setenta comienza a evidenciarse en Argentina el debilitamiento de un modelo de Estado basado en una matriz estado-céntrica, de carácter social, nacional o popular, con el agotamiento del modelo industrial sustitutivo de importaciones. La llegada de la democracia inaugura una nueva época, pero que no va a poder escapar de una crisis que pone en jaque al Estado en su conjunto, teniendo como punto culmine la hiperinflación de 1989.

Como la mayoría de países latinoamericanos, Argentina no estuvo exenta de la Reforma del Estado, la cual no sólo significó la modificación de su estructura, sino también originó un cambio a nivel social, y en la relación entre el Estado y la sociedad. Las reformas se produjeron bajo el paradigma del *estado mínimo*, y consistieron en la aplicación de “recetas” provenientes del Consenso de Washington.

En lo económico, la crisis del modelo fue el correlato periférico de la crisis del keynesianismo de los países centrales. En lo político, se produce el pasaje de un modelo autoritario a otro democrático. En lo social encontramos pérdida de homogeneidad social, aparecen una pluralidad de grupos sociales y actores, diferenciación y desigualdad. En el contexto político internacional, se produce el fin de la guerra fría y el derrumbe de los socialismos reales, la caída del muro de Berlín, la hegemonía militar norteamericana y la constitución de un orden internacional ya no ligado a factores ideológicos, sino económico-tecnológicos³⁴.

A fines de los años setenta surge la *Teoría de la Transición*, que intenta adaptar el universo teórico a los cambios que se estaban produciendo en el mundo, y sobre todo en el ámbito del Estado. Esta teoría es un paradigma politológico que tiene como referentes

³⁴ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado y Sociedad-La nueva relación a partir del cambio estructural, Ed. Norma, 1994, P.57-62



teóricos a Locke, Hobbes y Sartori. Entre los principales problemas a resolver se encuentran: la participación ciudadana, la mediación política y el sistema de partidos. Se propone analizar principalmente el cambio de régimen. La hipótesis fundamental que sustentó esta teoría es la de ingobernabilidad por exceso de demanda, es decir que la excesiva presión sobre el sistema por parte de la sociedad, especialmente de los movimientos sociales, generaba una sobrecarga al Estado al no poder satisfacer esta excesiva cantidad de inputs, lo que ocasionaba, por ende, la crisis del mismo.

El enfoque institucional estuvo más comprometido con los procedimientos, sin tener en cuenta la problemática del poder y la igualdad. A finales de los años ochenta comienza a declinar, y surge el predominio del *enfoque neoliberal* del Estado. Este último aboga por la separación entre Estado y sociedad civil. Critica el excesivo tamaño del Estado y busca su achicamiento, otorgando mayores libertades al mercado, creando una visión demonizadora del mismo. La sociedad comenzó a ver de manera negativa al Estado, por lo que predicaba la sustitución del mismo por mecanismos privados, creyendo en la idea de que este sector brindaría una mejor prestación de los servicios, anteriormente a cargo del Estado. Este enfoque mantuvo su vigencia durante toda la década del noventa, sentando las bases ideológicas, políticas y culturales a partir de las cuales se llevaron a cabo los programas de ajuste del Estado.

Podemos dividir la Reforma del Estado aplicada en nuestro país en dos momentos. La primera parte de esta reforma consistió en que el Estado pasara a tener un *rol mínimo*, que tenía que ver con sus roles tradicionales (seguridad, defensa, justicia). Fue llevada a cabo a finales de los ochenta y tenía como objetivo solucionar el problema económico, la hiperinflación, y político, la estabilidad democrática, del Estado. También se buscaba efficientizar el gasto, garantizar la apertura económica, reducir el rol empresario del Estado y garantizar las condiciones para la radicación del capital extranjero. Entre las principales modificaciones que se introdujeron podemos mencionar; la implementación del Plan de Convertibilidad, la privatización de empresas públicas, la descentralización de las políticas sociales, la apertura económica, la desregulación de las actividades productivas, y el rediseño del sistema tributario y administrativo.



La primera generación de reformas se conoce como reformas hacia afuera, y tenían como objetivo reducir el tamaño del Estado. Se configura un nuevo rol del mismo. Si antes era interventor, impulsor del desarrollo, empresario, empleador, entre otros, ahora será fiscalizador, regulador, evaluador, garantista y privatizador³⁵.

La segunda parte, iniciada a mediados de los noventa, consistió en la profundización de las reformas estructurales. Ahora se intenta solucionar el problema organizativo y administrativo del Estado. Los objetivos principales de esta segunda generación de reformas son en primer lugar profundizar las anteriores, así como también mantener el tipo de cambio, disminuir el déficit, flexibilizar el mercado del trabajo y mejorar la calidad institucional. Entre las principales medidas podemos mencionar: descentralización hacia las provincias, la continuación de las privatizaciones, reforma laboral, de la salud, educativa, de las obras sociales, de la Justicia y del sistema tributario.

Esta segunda etapa de reformas se conoce como reformas hacia adentro, y ya no se buscaba un Estado más pequeño, sino un mejor Estado. La finalidad era mejorar la calidad de las instituciones y el desarrollo económico, tomando los preceptos del paradigma institucionalista.

Cuadro: Etapas de la Reforma del Estado

Etapas de la Reforma del Estado		
	1ª generación	2ª generación
Período	comienza a finales de los 80' hasta mediados de los 90'	desde mediados hasta fines de los 90'
Objetivos	1. Eficientizar el gasto	1. Profundizar las reformas
	2. Abrir la economía	2. Reducir el déficit fiscal
	3. Garantizar condiciones para la radicación de capitales extranjeros	3. Flexibilizar el mercado laboral
Principales Reformas	Plan de Convertibilidad	Reformas Sociales
	Reforma de la Constitución Nacional	Reformas Laborales
	Descentralización	Reformas provinciales
	Privatizaciones	Reforma de las obras sociales
	Alineamiento internacional	Reforma educativa
	Reforma Administrativa	Reforma de la Justicia
	Reformas fiscales	Política social focalizada
	Reforma Tributaria	Profundización de la privatizaciones
Tipo de reforma	HACIA AFUERA	HACIA ADENTRO

Fuente: Elaboración propia

³⁵ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, Ed. Ariel, 2002, P. 53



La característica fundamental de la Reforma estatal en nuestro país fue el carácter veloz y profundo que tuvieron las mismas³⁶. El Estado se centró a partir de ellas en sus funciones constitucionales, dejando los aspectos productivos al sector privado. La matriz *estadocéntrica* es reemplazada por una *mercadocéntrica*. Comienza a evidenciarse un nuevo Estado, llamado Postsocial o Neoliberal, que será menos interventor, con menos competencias (ahora en manos del sector privado), subordinado al poder económico, lo que significa la pérdida de la autonomía, y con ello el aumento de la pobreza y el desempleo, y por lo tanto la disminución de su capacidad política.

Entre los aspectos más significativos de la Reforma del Estado podemos identificar por un lado la reforma política, y por otro la reforma económica-administrativa.

Con la reforma política lo que se intenta es aumentar el grado de *governabilidad* del gobierno, es decir la capacidad política para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Para ello deberán tenerse en cuenta dos aspectos: la legitimidad del gobierno ante la sociedad y la adecuación de las instituciones políticas para la intermediación de intereses³⁷.

A través de la reforma económica-administrativa se intenta recuperar la *governancia*, es decir la capacidad financiera y administrativa de implementar decisiones políticas. Ésta incluye un aspecto financiero, la superación de la crisis fiscal, uno estratégico, la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social, y uno administrativo, la superación de la forma burocrática de administrar el Estado³⁸.

El Estado ahora debe superar el retraimiento que sufrió como consecuencia de las políticas reformistas aplicadas, que lo llevaron a desempeñar un rol mínimo, y a alejarse de sus funciones tradicionales que quedaron en manos del mercado. Si bien es prioridad que logre recuperar la legitimidad tanto en sus instituciones como en sus funcionarios, así como la capacidad económica para llevar adelante un buen gobierno, es decir una combinación de legitimidad, eficiencia y estabilidad, para de esta manera asegurar la gobernabilidad,

³⁶ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P. 45

³⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". P.518

³⁸ *Ibíd*em, P.518



también debe buscar los criterios que aseguren una buena *gobernanza*, que son transparencia, participación y rendición de cuentas. Mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la *capacidad* de gobernar, la gobernanza es una *manera* de gobernar³⁹.

1.1.1 Gobernabilidad

La gobernabilidad también es definida como “la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la *voluntad política* del poder ejecutivo mediante la *obediencia cívica* del pueblo”⁴⁰. Es una combinación de procesos de agregación de demandas e intereses diversos, y de dirección impuesta a una colectividad⁴¹.

En palabras de Huntington, el equilibrio entre las demandas al gobierno y su capacidad de administrarlas y atenderlas, aseguran la gobernabilidad. Es decir que un exceso de demandas que supere la capacidad de respuesta del gobierno nos lleva a un desequilibrio, que produce ingobernabilidad⁴². Para lograr la gobernabilidad o el buen gobierno se deben superar tres desafíos, componentes básicos de toda matriz sociopolítica: en primer lugar el fortalecimiento de la política, segundo la representatividad y el esfuerzo de la Sociedad Civil y por último, la Reforma del Estado.

El fortalecimiento de la política dependerá en gran medida del esfuerzo que emprendan los funcionarios para limpiar el escenario de una cultura política caracterizada por la corrupción y el nepotismo. Además se deben fortalecer las instituciones para devolverle su carácter representativo de la sociedad, y que de esta manera las personas puedan retornar su confianza en ellas. Debemos repensar la gobernabilidad a través de la

³⁹ REVESZ, Bruno. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. En: *Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”* [on line], Cochabamba. 19-21 septiembre 2006, P. 6

⁴⁰ ARBÓS Y GINER. “La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”, P. 13, 1993. En: REVESZ, Bruno. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. En: *Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”* [on line], Cochabamba. 19-21 septiembre 2006. P.3

⁴¹ REVESZ, Bruno. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”, op.cit., P.3

⁴² MÁRQUEZ, Francisca B. “Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Primera Parte”, *Revista Temas Sociales* [on line], N° 41, Octubre 2001, 1ª edición, Ediciones Sur, Santiago de Chile, P.4



participación ciudadana para que la sociedad civil pueda estar representada en la esfera pública, y para que mancomunadamente Estado y sociedad puedan lograr el equilibrio entre demandas y capacidades. Por último, sin una reforma del Estado que busque el mejor funcionamiento del mismo, en vista a tener un mejor y no un menor Estado, es imposible que el equilibrio sea logrado. Estado y sociedad deben gestionar participativamente, es decir que funcionarios públicos y ciudadanos deliberen abiertamente para buscar soluciones a sus principales problemas.

Para que un gobierno pueda gozar del privilegio de la gobernabilidad se requiere de un Estado que facilite los espacios para el ejercicio de una ciudadanía activa, y de una sociedad civil involucrada en la vida política a través de su participación, tanto en la formulación como control de las políticas públicas, de esta manera se puede avanzar hacia el fortalecimiento y profundización de la democracia.

El proceso de descentralización llevado a cabo dentro del marco de la Reforma del Estado, originó un nuevo concepto: “*gobernabilidad local*”⁴³, que hace referencia a este proceso dentro del ámbito local de gobierno. La necesidad de este nuevo término surge debido al mayor protagonismo que adquiere el municipio frente a la adquisición de mayores funciones y responsabilidades, delegadas por el poder nacional y provincial.

1.1.2 Gobernanza

La gobernanza (en inglés *governance*) designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Supone que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos.

⁴³ REVESZ, Bruno. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”, op.cit., P.4



Jean Leca la define como “la interacción de una pluralidad de actores “gobernantes” quienes no son todos estatales ni aún públicos”⁴⁴.

El control jerárquico del gobierno ha dado lugar a un nuevo esquema de relaciones entre “el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000)⁴⁵. Es decir que a la hora de decidir las políticas públicas, el Estado no se encuentra sólo, sino que decide conjuntamente con el resto de los actores sociales.

Kooiman (2004, 175) hace referencia al concepto de “gobernanza interactiva o sociopolítica” en tanto se intenta destacar que el gobernar ya no se suscribe a los actos del Gobierno, sino que comprende los procesos de interacción entre diferentes actores sociales, políticos y privados. La solución de problemas sociopolíticos (colectivos) y la posibilidad de encontrar oportunidades colectivas en las sociedades modernas, en donde las situaciones son complejas dinámicas y diversas, sólo es posible mediante fórmulas que mezclen respuestas compartidas y con co-acuerdos, con acciones combinadas público-privadas⁴⁶.

El enfoque de la Gobernanza se presenta como una nueva semántica que trata de incluir la idea de que lo político (la coordinación y cooperación entre actores con capacidades e intereses diversos) y lo institucional (el régimen político) son básicos para estructurar lo público y lograr objetivos sociales⁴⁷.

Dentro de la discusión en torno a la Gobernanza, autores como Ricard Gomá, Quim Brugué, Ismael Blanco, entre otros, proponen el concepto “*gobernanza de proximidad y participativa*” para denotar el cambio no sólo en la dimensión operativa del Estado, sino también en la relación entre éste y la sociedad civil. Los autores definen este concepto como “un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores claves: la

⁴⁴ LECA, Jean. “La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République”, 1996, P.339. En: REVESZ, Bruno. REVESZ, Bruno. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. En: *Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”* [on line], Cochabamba. 19-21 septiembre 2006, P.6

⁴⁵ CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. “Gobernanza y Proyectos Políticos: Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia” [on line], Documentos de Trabajo, FLACSO, México, P. 2

⁴⁶ KOOIMAN, Jan. “Gobernar en gobernanza”, 2004. En: CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. “Gobernanza y Proyectos Políticos: Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia” [on line], Documentos de Trabajo, FLACSO, México. P. 4

⁴⁷ CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. “Gobernanza y Proyectos Políticos: Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia”, op.cit., P. 4



participación y la proximidad, es decir, a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno (Blanco y Gomá, 2003,6)⁴⁸.

Esta propuesta recupera el lugar de lo local, tanto de los municipios como de los actores que se encuentran en este territorio, y les adjudica la tarea de recuperar la eficiencia del Estado, ya que se encuentran más próximos entre sí. Plantea la idea de un *gobierno local relacional*, situando a la gestión municipal en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas locales (Blanco y Gomá, 2003, 13). Supera la visión jerárquica y burocrática del Estado tradicional, a quien ve como redes horizontales y participativas, donde intervienen una pluralidad de actores sociales, privados, políticos y públicos, entre quienes se delibera y articula la agenda local.

1.2 Rol del Estado en la relación Estado-Sociedad

El Estado Argentino vivió un cambio estructural por el pasaje de un Estado Social, Popular, al Estado Neoliberal. El Estado Social fue planificador y fuertemente centralizado, que asumió el rol de empresario e interventor entre el capital y el trabajo. Fue un Estado productor, empleador, previsional y prestador. Luego de las reformas encaradas a finales de los años ochenta, éste comienza a desempeñar otros roles, muy distintos a los que venía desarrollando anteriormente. Ya no se pretende su activa participación, sino que se formó un consenso que requería un Estado *privatizador, desregulador, descentralizador, aperturista, garantista*. A continuación se desglosarán cada uno de estos roles.

Las privatizaciones consistieron en el traspaso al sector privado de las empresas que brindaban servicios públicos, y que pertenecían por lo tanto a este sector, como agua, gas, energía, ferrocarriles, transporte aéreo, entre otros. La desregulación implicaba desarrollar políticas tendientes a reducir los costos de las transacciones en los diferentes mercados y aumentar la competitividad en los mismos a través de la eliminación de todo tipo de control o intervención del Estado. La descentralización consistió en el traspaso a las provincias (y

⁴⁸ MONTECINOS, Egon. Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?, *Gestión y Política Pública* [on line], Vol XVI, Nº 2, II semestre de 2007, P.324



éstas a los municipios en algunos casos), de los servicios públicos como educación, salud, entre otros. Con aperturista y garantista, se refiere a que el Estado realizó las reformas necesarias para abrirse y permitir la instalación del capital extranjero, por ejemplo a través de la reducción de aranceles a la importación y remoción de las mayorías de las barreras no tarifarias. A su vez tenía que garantizarle a los sectores económicos las mejores condiciones para que destinaran sus inversiones hacia nuestro país. Esto significó un drástico debilitamiento en favor del mercado.

El Estado se ausentó de muchos aspectos que antes permanecían bajo su órbita. Se achicó, se desmanteló. Esto ocasionó un cambio en las condiciones de vida de la sociedad Argentina. El Estado redujo su tamaño a través del proceso de privatizaciones, pasaron a manos privadas la compañía petrolera estatal, los ferrocarriles, la aerolínea del Estado, entre otras. También disminuyó el nivel de cobertura social por parte del Estado debido a la desregulación de las obras sociales; si bien a partir de entonces empresas privadas pudieron brindar servicios de salud, lo que podría haber significado una mejora en la prestación de éstos, también generó una disminución del grado de solidaridad del sistema, es decir la protección social a los más necesitados. La pobreza se acrecentó dramáticamente, alcanzando para 1996 niveles cercanos al 30 por ciento. El desempleo llegó a niveles nunca antes conseguidos, llegando a su pico máximo, 17,5 por ciento, en el año 1995.

Cuadro: Tasa de desempleo entre 1990 y 1998

Tasa de Desempleo (en porcentajes)								
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
7.4	6.5	7	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9

Fuente: Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

A través de estas cifras de evidencia como la sociedad comienza a pagar los costos de la aplicación de este modelo. A su vez se configuró un nuevo poder económico empresarial, que se vio favorecido por las privatizaciones y la apertura unilateral del mercado.



La crisis involucró múltiples aspectos. Fue social por la continuidad de una orientación económica fiscalista y excluyente, política por la pérdida de apoyo electoral, y económica por el aumento del déficit de cuenta corriente y del riesgo país⁴⁹.

Una consecuencia fundamental de la reforma del Estado fue la modificación de la antigua relación público-privado. Si antes el sector público abarcaba importantes y vastos sectores económicos de nuestra sociedad, desde principios de los noventa el ámbito privado ha ido haciéndose cargo de la gestión de sus funciones esenciales como de la satisfacción de las necesidades de los individuos. El sector público deja de gestionar directamente las actividades económicas y se convierte en administrador y controlador de las tareas ejecutadas, ahora, por agencias no estatales.

Esta nueva relación entre lo público y lo privado tiene diferentes consecuencias entre las que pueden destacarse su impacto negativo tanto en el índice de desempleo, pues las empresas estatales eran importantes receptoras de mano de obra, como en el ingreso, ya que subsidiaban, mediante menores tarifas, el consumo social.

Por otra parte, esa modificación en la relación público-privado muestra a un ciudadano muy indefenso frente a las organizaciones privadas que, muchas veces, en busca de sus intereses sectoriales perjudican la realización de los intereses generales de la sociedad. Empresas que provocan una distorsión de los mercados y dejan al usuario imposibilitado de actuar frente a su superior poder económico-financiero, transformándose así en corporaciones generadoras de conflicto social.

El Estado de los años noventa en Argentina, al que podemos llamarlo Postsocial o Neoliberal, se caracterizó por un modelo de Estado con las siguientes características:

- En términos del sistema político es un Estado Democrático-Liberal Representativo,
- Presenta un sistema de partidos denominado “agarra todo” o “catch all party” (los partidos políticos orientan su ideología hacia el centro, de esta

⁴⁹ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.61



manera desradicalizan sus posiciones ideológicas a los fines de atraer mayor cantidad de votantes), con un formato bipartidista.

La implementación de las reformas estructurales rompió con la matriz centralizada en el Estado (*estadocéntrica*), dando lugar a una nueva focalizada en el mercado (*mercadocéntrica*). Ésta se configura en los años noventa y se caracteriza por la diferenciación entre Estado, mercado y sociedad, con un claro predominio del mercado, con una pérdida del poder de los gremios y partidos políticos, y con un crecimiento importante del número de organizaciones no gubernamentales, voluntarias y de movimientos sociales llamados Tercer Sector⁵⁰.

1.3 Relación Gobierno y Ciudadanía

En los años de Reforma del Estado y con el predominio del mercado, se acentuó una visión negativa del Estado, como una carga pesada, de la cual la sociedad debía desligarse. El Estado, totalmente desprestigiado, junto con los sindicatos y partidos políticos, debía dejar lugar al sector privado, y específicamente a la sociedad civil, para ocuparse de aquellas cuestiones en donde no podía dar soluciones. Así emergen un conjunto de actores alternativos, denominado *Tercer Sector o Sector Social*.

Se produce una profunda transformación en la relación Estado-sociedad civil, marcada por un renovado interés en esta última. Asistimos a una reconfiguración de la relación Estado, mercado y sociedad, a la cual llamaremos *matriz sociocéntrica*. La sociedad demanda al Estado mayor participación. Pero la sociedad civil ya no se encuentra sola, está organizada en redes, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, entre otras, que desde lo local, intentan resolver aquellas cuestiones de donde el Estado se ha retirado y ha dejado librado al azar, especialmente a los sectores sociales más indefensos. Intenta cubrir los vacíos generados por el Estado, dando lugar a una nueva forma de gestión social.

⁵⁰ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.35



Se estaría generando un nuevo fenómeno, la emergencia de la sociedad civil, como distinta del Estado y del mercado. Un desplazamiento de lo público hacia lo social, donde se cuestiona la centralidad del Estado y se han configurado nuevos patrones de legitimidad de la acción pública revalorizando la participación de actores no estatales⁵¹.

Según García Delgado son cuatro las causas de este renovado interés por la sociedad civil. En primer lugar se encuentra la tercera ola de democratizaciones, que en Argentina se realizó a principios de los años ochenta. La segunda causa está relacionada a la crisis del socialismo, y al hecho de que los movimientos sociales accionarán en nombre de la sociedad civil. En tercer lugar, estos cambios han generado nuevas elaboraciones teóricas y filosóficas que dan cuenta de este fenómeno. Por último, las organizaciones internacionales, principalmente el Banco Mundial y el BID, han impulsado y financiado la participación civil y socioeconómica⁵².

Se evidencia el pasaje de la sociedad de masas a la *sociedad de redes*, compuesta por múltiples organizaciones y movimientos sociales, que modifican la relación entre el Estado y la sociedad. Los nuevos movimientos sociales demandan al Estado la resolución de problemas puntuales, ligados a lo local y territorial. Su articulación es horizontal y abierta, no están ligadas al Estado, y se prioriza al individuo, la autonomía y la diversidad. La participación tiende a ser más social y menos partidaria. Elina Dabas define a las redes como “estructuras flexibles de coordinación horizontal que se constituyen para sumar esfuerzos, dar posibilidades y recursos, o cuando la capacidad de diseñar, ejecutar y evaluar políticas se encuentra dispersa entre distintos actores públicos o privados”⁵³.

Este Tercer Sector, dice Garretón, es una combinación de búsqueda de pertenencia y acción colectiva con alto nivel de individualismo, anhelo de cambio social pero también de orden, y rechazo a las formas conflictivas antagónicas; desconfianza ante modelos utópicos cerrados; armonización ética del deber; cuestionamiento de las formas tradicionales de

⁵¹ CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. “Gobernanza y Proyectos Políticos: Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia”, op.cit., P. 2

⁵² GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.224-225

⁵³ DABAS, Elina. “Red de Redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales”, Paidós, Buenos Aires, 1993. En: GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.231



representación y del militarismo partidario; deseo de articulación pero también de autonomía, de institucionalidad que proteja lo privado. En resumen es el fin de la política heroica⁵⁴.

La globalización y el paradigma neoliberal construyeron un nuevo modelo cultural denominado *individualismo competitivo*. Este modelo orienta al individuo hacia lo privado, alentando el consumo. El individualismo aparece en la afirmación del presente desligado del pasado, donde se valora el proyecto personal. Se evidencia una crisis ideológica aunada a la crisis de representación de los partidos políticos. Para el Estado el individuo ya no es un ciudadano, un trabajador, sino que se transforma en un cliente, un consumidor, un usuario de servicios públicos. Esto genera desmotivación por la cosa pública y la desaparición del concepto de bienestar general.

La globalización también produce homogeneización cultural, producto de la mayor interconexión entre las culturas y sociedades. Surge una ciudadanía postmoderna o postindustrial, caracterizada por la pérdida de centralidad de la política, por la individualidad y la independencia, y la información proporcionada por los mass media.

El debilitamiento del Estado-Nación y de sus capacidades gubernamentales ha llevado a una crisis del sistema de representación. Entre los factores que contribuyeron a la misma se encuentra la crisis de legitimidad de los gobiernos, una cultura política marcada por el clientelismo, la corrupción y el caudillismo, y la debilidad institucional, con instituciones poco representativas y escaso margen de autonomía decisional. Éstos, han generado una sociedad apática, desencantada de la política, y desinteresada por las cuestiones públicas. Como señala Cheresky, se produce una recomposición de la vida política sobre bases más personalistas, y más cifradas en una ciudadanía independiente e informada, pero con poca iniciativa y pendiente de representaciones que le ofrece el

⁵⁴ GARRETÓN, Manuel Antonio. "La transición chilena: un corte de caja", Nexos, N° 159, México, marzo de 1991, pág.46. En: GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.145



espacio público en el que conviven partidos, medios de comunicación y movimientos sociales puntuales⁵⁵.

Los cambios ocurridos durante la década del ochenta y noventa impactaron no sólo en la estructura del Estado sino también en la relación de éste, con la sociedad. Si antes la principal característica era la fusión entre ambos, a partir, de éstas transformaciones se evidenció un mayor alejamiento y separación. El Estado se encuentra mucho más pequeño, con menos funciones e atribuciones, y frente a la crisis económica-fiscal, con menos recursos para enfrentar las demandas ciudadanas. La sociedad es más compleja, donde los individuos pesan más que el conjunto, donde hay multiplicidad de intereses, ampliación de los espacios de libertad y de competencia pero, a la vez, menos solidaridad e integración y mayor desarticulación y fragmentación.

Este cambio en la estructura estatal pone en evidencia la crisis de la política que se traduce en una *crisis de representación*, la sociedad pierde la confianza en las instituciones, ya sean partidos políticos, el parlamento, la justicia, y se muestra apática y desinteresada por todo lo relacionado con la política, y especialmente al ámbito de lo público. Hay un distanciamiento cada vez mayor entre la sociedad y el Estado, que se manifiesta en la desafección de la primera ante todo lo relacionado al Estado y a la política, principalmente originado por el incumplimiento de éste ante las demandas constantes de la población, que evidencia altos índices de pobreza, exclusión y desigualdad.

Además surge un nuevo ciudadano, que presenta nuevas demandas⁵⁶, entre ellas preservar el medio ambiente, los derechos del consumidor, promover el desarrollo económico y tecnológico, entre otras, sumadas a las demandas tradicionales.

Hoy el ciudadano ejerce demandas y exige respuestas acordes a sus nuevos requerimientos, pero no encuentra las soluciones en las instituciones tradicionales del sistema. La inacción de éstas generó que la sociedad busque nuevas formas de autorepresentación para la solución de sus principales problemas.

⁵⁵ CHERESKY, Isidoro. "El futuro de las nuevas democracias", XVIII Asamblea General de CLACSO, Buenos Aires, 24-28 de noviembre de 1997. En: GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.135

⁵⁶ FERRARI WOLFENSON, Gustavo y MAZZINA, Constanza. Mecanismos de participación [on line]. En: *V Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, 14 al 17 de noviembre de 2001. P. 8



La crisis de representación, aunada a la transformación de la estructura estatal, generó la emergencia de la sociedad civil, junto a un conjunto de organizaciones denominadas Tercer Sector, que a través de la participación social y apartidaria, intentarán cubrir los vacíos dejados por el sector público. En esta nueva forma de organización, la política se vive en forma más individual y subjetiva, más asociada a un espacio público no estatal o no político⁵⁷. Se configura así un nuevo esquema de funcionamiento democrático, integrado por la sociedad civil junto con el Tercer Sector y el Estado.

Podemos hablar de una redefinición del concepto de Estado, siguiendo la corriente democrático-participativa y enfocándonos en la matriz sociocéntrica, como “una organización integrada por un conjunto híbrido de flujos, redes y organizaciones en el que se combinan e interpretan elementos estatales y no estatales, tanto nacionales, como locales y globales, y del que el Estado es articulador” (Sousa Santos 2005, 88)⁵⁸. Lo que significa que el Estado no se extingue, sino que adquiere un nuevo rol, y trabajará compenetradamente con la sociedad civil para articular sus demandas y necesidades.

1.4 Lo público como diferente a lo estatal y lo privado

Desde la matriz sociocéntrica, se introduce una tercera dimensión denominada “*lo público*”, que supera la visión dicotómica que enfrenta “lo estatal” con lo “privado”, ante la necesidad de asignar una nueva proyección a las relaciones entre Estado y sociedad (Portantiero, 1989, 56). Para Lechner (1992, 11-12) lo público constituye un ámbito diferenciado de la esfera política y estatal, es el *lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política*. Habermas (1990, 1992) define a la esfera pública como la recuperación de una instancia deliberativa, que media entre el Estado y la sociedad⁵⁹. Para este autor, es un espacio que se encuentra fuera del Estado y en el cual los actores privados

⁵⁷ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, op.cit., P.145

⁵⁸ CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. “Gobernanza y Proyectos Políticos: Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia”, op.cit., P. 10

⁵⁹ CUNILL GRAU, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [on line], Nº 4, Julio de 1995, Caracas, P.3



de la sociedad se reúnen e interactúan con el objetivo de debatir y convencerse entre sí mediante un discurso argumentativo racional⁶⁰.

La participación ciudadana permite redefinir el significado de lo público, al quitarle el uso exclusivo de lo público a lo estatal y propiciando conquistas en manos del mercado y la sociedad. Lo público involucra a la sociedad civil, crea espacios de participación y puede contribuir a corregir las fallas en el mercado y del Estado, así como construir y reconstruir instituciones⁶¹. Significa que Estado, sociedad civil y mercado deban estar imbricados, para negociar constantemente, y poder convivir.

La noción de lo público no estatal, dice Cunill Grau (1997:58), remiten a la creación de una institucionalidad que no sólo involucre la necesidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino también de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social⁶².

La participación ciudadana se convierte en el mecanismo esencial de la construcción de lo público entre el Estado y la sociedad⁶³.

1.5 Descentralización. Lo local

Uno de los principales aspectos introducidos por la reforma del Estado iniciada a fines de los años ochenta es el proceso de descentralización. Podemos ubicarlo dentro de la segunda generación de reformas. Para definir este concepto, debemos diferenciarlo de otros dos términos muy ligados. El primero es el proceso de *desconcentración*, que hace

⁶⁰ HABERMAS, Jürgen. "La transformación de la estructura pública". Madrid. 1989. Pág 15. En: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir. EL Presupuesto Participativo-Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía-La experiencia del Departamento de Risaralda. Colombia [on line].

⁶¹ SANHUEZA, Andrea. "Participación Ciudadana en la gestión pública", Corporación PARTICIPA, Santiago, 2004 P.2. En: CUNILL GRAU, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [on line], op.cit., P.3

⁶² CUNILL GRAU, Nuria. "*Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1997. En: OUVIÑA, Hernán. Las asambleas barriales y la construcción de lo "público no estatal": la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe* [on line], Programa Regional de Becas CLACSO, 2002, P.6

⁶³ RESTREPO BOTERO, Dario I. "Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Revista Reforma y Democracia* [on line], CLAD, Nº 7, Enero de 1997, Caracas. P.10



referencia a la delegación de competencias de una administración central (por ejemplo un ministerio) a ciertos órganos dependientes. El segundo concepto es el de *descentramiento o privatización*, que implica un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, y puede darse por la vía de la informalización o por la privatización, pero resignando la responsabilidad estatal, pública y política⁶⁴.

Una vez diferenciados estos conceptos, definimos la *descentralización* como un *acto conjunto de voluntad política, que consiste en la transferencia de responsabilidades técnicas y políticas a la unidad estatal municipio*⁶⁵. Está relacionado con la transferencia de competencias y recursos del nivel central de gobierno hacia otro de distinto origen y que conserva su autonomía.

Dentro del proceso de descentralización podemos diferenciar tres áreas: la *descentralización fiscal* siendo el conjunto de medidas tendientes a aumentar los recursos fiscales disponibles en los niveles subnacionales de gobierno, la *descentralización política* que es el conjunto de medidas de reforma de los sistemas electorales o constitucionales que devuelve capacidades y autonomía electorales o políticas a los niveles o actores políticos subnacionales, y la *descentralización administrativa* que consiste en transferir la administración y provisión de servicios sociales desde los niveles altos de gobierno hacia otros más bajos⁶⁶.

En Argentina, la descentralización fue mayoritariamente administrativa, y no estuvo acompañada de nuevos recursos. Fue impulsada por el gobierno central, justificando que ésta permitiría acercar las prestaciones sociales al ciudadano y por lo tanto generaría una mejora en la calidad de las mismas. Pero la verdadera causa era aliviar el gasto público federal, transfiriéndoselo a las provincias⁶⁷.

Podemos describir tres enfoques principales que abordan al proceso de descentralización de funciones del Estado nacional a los Estados locales. El primero es denominado *desde arriba o interés por la descentralización*. El mismo indica que este

⁶⁴ ASSIES, Willem. "La descentralización en perspectiva", P.2

⁶⁵ ESCOBAR, Santiago y SOLARI, Ricardo. "El municipio y la Democracia moderna". *Nueva Sociedad* [on line], N° 142, Marzo-Abril 1996, P. 2

⁶⁶ SMULOVITZ, Adriana Clementina (comp). *Descentralización, Políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 1ª edición, Buenos Aires, 2004, P.21

⁶⁷ *Ibidem*, P. 7 y 8



proceso de transferencia de funciones hacia abajo significa un alivio para el Estado nacional, al verse descongestionado, logrando mayor grado de efectividad de la acción gubernamental. Se le atribuye un valor negativo a la centralización, y uno positivo a la descentralización. Desde esta posición la descentralización es definida como *los esfuerzos por desconcentrar o delegar la toma de decisiones de las oficinas principales de los ministerios del gobierno central en sus escalones inferiores o en sus oficinas delegacionales*⁶⁸ (Harris 1983, pág.183). La idea de este enfoque está asociada a la privatización y la despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado⁶⁹. Según indica esta postura, en América Latina los principales problemas para aplicar este enfoque es el contexto político de burocratización prematura, en el que las estructuras burocráticas formales se desarrollaron con mayor rapidez y fuerza que los planes para la representación política (Harris, p190), y la limitada capacidad administrativa de los gobiernos locales (Harris, p196).

El enfoque *desde abajo o el interés por la democratización* es el que más se acerca al tema planteado en ésta investigación. Se trata de un enfoque desde abajo ya que aborda la base política de los gobiernos locales. Podría denominarse como de la democratización del municipio y el empoderamiento de la comunidad. Por un lado el Estado local debe abrir nuevos canales de comunicación con la sociedad civil para la representación y participación de la misma. Por otro lado se evidencia un empoderamiento y una mayor organización de la sociedad. El término empoderamiento (empowerment) es definido por Friedman como la *capacidad de otorgar poder a un individuo o grupo*. En este caso el poder se entiende como la capacidad de adquirir mayor control sobre las decisiones que afectan la vida de la comunidad⁷⁰. Los ciudadanos aumentarán su participación para lograr una mayor solución a los problemas de la comunidad. La descentralización permite una renovación de la gestión pública “desde abajo” y una priorización de las necesidades de los sectores populares⁷¹. Se convierte en un instrumento de democratización del Estado.

⁶⁸ PINEDA PABLOS, Nicolás. “El papel de los gobiernos locales en América Latina”, Gestión y política pública, op.cit., P. 3

⁶⁹ ROSENFELD, Alex. “Los gobiernos locales en América Latina”, op.cit., P. 3

⁷⁰ PINEDA PABLOS, Nicolás. “El papel de los gobiernos locales en América Latina”, op.cit., P. 8

⁷¹ ASSIES, Willem. “La descentralización en perspectiva”, op.cit., P.7



El tercer enfoque es llamado *desde adentro o el interés por el ejercicio del poder*, y se centra en la capacidad y autonomía de los municipios para recibir nuevas responsabilidades, encauzar las demandas de los grupos sociales y satisfacer las necesidades de la comunidad. Se considera a los municipios como prestadores de servicios y como agentes clave para llegar a la población⁷². Se modifica el rol del Estado, donde el municipio pasa a tener un rol fundamental.

Cuadro: Enfoques sobre la descentralización

<i>Desde arriba</i>	<i>Desde adentro</i>	<i>Desde abajo</i>
Estado mínimo o gerencial creador de condiciones para la acumulación, pasivo y descentralizado. Tras la revisión del Consenso de Washington se pone más énfasis en el fortalecimiento institucional y se dirige una nueva atención a los sectores de educación y salud.	Estado regulador para guiar el proceso de desarrollo y promover la creación de empleo productivo y la redistribución del ingreso. "Estado social de derecho".	Estado regulador con fuertes responsabilidades para con el bienestar social.
Libre mercado	Integración selectiva, desarrollo "desde dentro".	¿Globalifóbicos?
Régimen económico privado y no regulado	Varias formas de propiedad y de gestión, regulación selectiva.	Extensión de la democracia dentro de las empresas.
Democracia formal, procedimental y delegativa. Participación entendida como forma de reducir costos de servicios (cost sharing).	Democracia con algunos aspectos de participación ciudadana. Enfatiza el "tercer sector" de lo "público no estatal" en la provisión de servicios para la reproducción de la fuerza de trabajo.	Democracia participativa o "radical" como forma conjunta de gestión de lo público. Se habla de una "nueva esfera pública" para contrarrestar el poder económico.
La descentralización está ligada a la búsqueda de eficiencia y la disminución del gasto público. Servicios pueden ser concesionados a empresas privadas. Focalización de políticas sociales (pobreza extrema).	Descentralización permite menos distorsión tributaria y mayor coordinación en la producción de bienes y servicios. Reconstrucción de políticas de bienestar.	La descentralización permite una renovación de la gestión pública "desde abajo" y una priorización de las necesidades de los sectores populares
En términos de gobernabilidad el objetivo es una relegitimación del estado y de las elites y la dispersión de la conflictividad social hacia arenas locales y fragmentadas.	Evitar una sobrecarga sobre el gobierno central. Las modalidades descentralizadas de las políticas sectoriales pueden contribuir a combatir la inequidad.	La democracia participativa al nivel local es un laboratorio para la construcción de una sociedad alternativa "desde abajo".

Fuente: ASSIES, Willem. "La descentralización en perspectiva"

⁷² PINEDA PABLOS, Nicolás. "El papel de los gobiernos locales en América Latina", op.cit., P. 9



Para que la descentralización sea un proceso efectivo, debe realizarse teniendo en cuenta lo siguiente: el estado municipal debe contar con los recursos suficientes para afrontar nuevas responsabilidades.

La descentralización ha ocasionado una profundización de la participación ciudadana en la gestión municipal, debido a que la ciudadanía se encuentra más cerca de los responsables de ejecutar las políticas que los benefician. Las respuestas locales a los nuevos dilemas urbanos son frecuentemente más efectivas; las respuestas llegan al núcleo de las realidades locales, a sus motivaciones y culturas⁷³.

Los impulsores de la descentralización argumentan que este proceso promueve un acercamiento del Estado con los ciudadanos, lo que lleva a mejorar los niveles de eficiencia en el ejercicio de los recursos del gobierno⁷⁴. Se habla de un empoderamiento de la sociedad civil. De la misma manera las competencias del gobierno municipal se han acrecentado enormemente, producto del proceso descentralizador, que ha significado el traspaso de atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos locales. También como producto de las mayores complejidades y demandas de la sociedad civil.

En este nivel micro, en local, nos acercamos al ciudadano, quién introduce el territorio, el barrio; en fin, la ciudad. Ésta se convierte en el escenario que permitirá a los/as ciudadanos/as, a través de su participación, dejar de ser meros espectadores/as y vecinos/as, para aprehender con y desde la ciudad, y erigirse como habitantes, como ciudadanos, transformando la realidad y la propia vida cotidiana a través de relaciones sociales⁷⁵.

Lo *local* es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente. Es el ámbito natural para el desarrollo de las personas. En general, la vida en sociedad de cualquier individuo involucra directamente a un limitado número de personas, las cuales

⁷³ RUBLE, A. Blair. "Globalism and Local Realities", Center Special Studies, Washington, 1996. En: ZÁRATE, Zenón Jorge. "Las nuevas formas de participación ciudadana y los cambios necesarios para eficientizar la gestión municipal" [on line], P. 4

⁷⁴ SMULOVITZ, Adriana Clemente Catalina (comp). Descentralización, Políticas sociales y participación democrática en Argentina, op.cit., P.1

⁷⁵ BERRETA, Diego; TURRA, Silvana y FERRERO, Mónica. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN-Construyendo ciudad(anía) en Rosario (Argentina), *Revista Electrónica Latinoamericana de estudios sobre Juventud* [on line], Año 2, Nº 05, Noviembre-Diciembre 2006, P. 1



viven en una ciudad. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades⁷⁶. Este espacio, la ciudad, lo local adquiere relevancia frente a la crisis del Estado nacional. Los municipios pasan a tener un rol fundamental.

Robert Dahl asegura el éxito de esta desconcentración territorial, diciendo que “cuanto menor sea una unidad democrática, tanto mayor será el potencial de la participación ciudadana y tanto menor la necesidad de que los ciudadanos deleguen las decisiones políticas en representantes”⁷⁷. Se produce un doble movimiento, por un lado de descentralización, es decir el traspaso de funciones del ámbito nacional al municipal; y por otro de democratización a través de la mayor participación de los ciudadanos en el proceso de gestión del gobierno local⁷⁸.

Robert Putnam (1993) señala que al participar a nivel local, los individuos acumulan un bien fundamental para mejorar la vida tanto personal como de la comunidad: el capital social. Una vida de participación activa a nivel local promueve la cooperación entre los ciudadanos y eso a su vez, según Putnam, promueve la estabilidad democrática y la eficiencia del gobierno⁷⁹.

La Reforma del Estado en Argentina se realizó en un plazo de tiempo muy corto. En una primera etapa, iniciada a fines de los años ochenta, se buscó la reducción del tamaño del Estado, a través de las privatizaciones, la apertura económica y la desregulación. La segunda etapa, lanzada a principios de los años noventa, consistió en una profundización de las reformas encaradas en la primera etapa, siendo el proceso de descentralización una de las medidas con más significación.

La Reforma del Estado marca el nacimiento de un nuevo tipo de Estado, lo que se puede evidenciar en el paso de una matriz estado-céntrica hacia una mercado-céntrica primero, y desde esta última hacia otra socio-céntrica después. En cada una de estas

⁷⁶ REVESZ, Bruno. REVESZ, Bruno. “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. En: *Congreso Internacional “Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina”*, op.cit., P.8

⁷⁷ DAHL, Robert. “La democracia. Una guía para los ciudadanos”. En: VANEGAS, Luz Marina y CASCANTE, María José. “Transformaciones políticas en América Latina” P.2

⁷⁸ KEINERT, Tania Margarete y SILVA DE CASTRO, Claudete. “Globalización, Estado Nacional e instancias locales de poder en América Latina”, *Nueva Sociedad* [on line], N° 142, Marzo-Abril 1996. P. 10

⁷⁹ NIILUS, Pamela. “Tensiones en la implementación y ejecución de políticas participativas en el nivel local. El caso de las auditorías ciudadanas” [on line], P.2



matrices la relación Estado-Sociedad Civil se presenta de manera diferente. En la centrada en el mercado, el Estado asume el rol de garantizar a los actores económicos las mejores condiciones para su bienestar económico, dejando en manos del sector privado aquellas áreas que ha desregulado o privatizado (por ejemplo la producción y distribución de electricidad y gas). A fines de los años noventa, el predominio se acentúa en la sociedad civil, acompañada de un conjunto de organizaciones, movimientos sociales, entre otros, llamados Tercer Sector, que desde lo local, demandarán al Estado la resolución de problemas puntuales.

Es la ciudad el escenario que adquiere mayor protagonismo. A través del proceso de descentralización el estado municipal vio acrecentada sus competencias, por el traspaso de atribuciones y funciones desde el estado nacional y provincial. Por ejemplo, el municipio de la ciudad de Río Tercero debió hacerse cargo de funciones anteriormente bajo responsabilidad del estado provincial, como la atención primaria de la salud (APS).

A través de la participación ciudadana, de manera conjunta, estado y sociedad, buscarán diseñar y ejecutar políticas que den respuesta a los problemas que se plantean en su seno.



CAPÍTULO II: CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Surgimiento en Argentina: evolución y cambios

2.1 Aproximación conceptual de Participación Ciudadana

Para abordar el concepto de participación ciudadana primero es necesario precisar el significado de ciudadanía, y analizar su evolución en el tiempo.

El concepto *ciudadanía* aborda dos dimensiones. La primera, de carácter formal, hace referencia a la pertinencia del individuo a una colectividad o comunidad territorial, teniendo la posibilidad como ciudadano, de acceder al espacio público. La segunda, de carácter jurídico o sustantivo, refiere a los derechos adquiridos por el individuo como ciudadano. La ciudadanía significa pertinencia, identidad y derechos en relación a una determinada comunidad política⁸⁰.

La concepción moderna de ciudadanía se origina en el pensamiento del sociólogo Thomas H. Marshall, quién la define como “la pertenencia plena a una comunidad” y que dicha pertenencia se define como la participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. El autor distingue tres elementos:

- Una *ciudadanía civil* referida a la igualdad de derechos de los individuos ante la ley,
- Una *ciudadanía política* referida a la igualdad en el derecho a participar en el ejercicio del poder político, y
- Una *ciudadanía social* que concierne la prerrogativa de todo individuo para disfrutar una amplia gama de derechos sociales que van desde un nivel mínimo de bienestar y seguridad económica, hasta el vivir una vida civilizada, de acuerdo a los estándares prevalecientes en la sociedad⁸¹.

⁸⁰ GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano. “La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos” [on line], P. 2

⁸¹ SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. “¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos”, P.5



Nancy Masbernat describe una doble dimensión de la ciudadanía, por un lado es una condición legal, es decir la plena pertenencia a una comunidad política particular, derivada de la posesión de ciertos derechos civiles, políticos y sociales, cuya finalidad consiste en que cada uno sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales; y por otra parte, es una actividad deseable que abarca ciertos deberes y responsabilidades, y que implica diversos grados de participación en la comunidad⁸².

La concepción tradicional del concepto ciudadanía se encuentra en un proceso de discusión y renovación, especialmente frente a los cambios ocasionados por el proceso de globalización y la crisis del Estado-Nación. Nos encontramos ante una ciudadanía que asume la condición de sujeto de derecho frente al Estado, pero amplía su acepción a una ciudadanía responsable con los asuntos públicos adquiriendo un compromiso activo con la sociedad. Esto ha dado origen a un nuevo concepto denominado **ciudadanía activa**, entendida como alguien que participa activamente en los asuntos de la comunidad o que se siente responsable del rumbo que toma el país. La ciudadanía activa se caracteriza por guardar más relación con el vínculo social que con el sistema político, y el ciudadano está más dispuesto a organizarse junto a otras personas y no a retrotraerse a la vida privada⁸³.

Este concepto lleva implícito la idea de la participación ciudadana, definida como el ejercicio de la ciudadanía activa, la manera por la cual se exige el cumplimiento de los derechos, como así también se hacen efectivas las responsabilidades, se desarrollan actitudes y comportamientos cívico-públicos, y se fomenta la pertenencia e identidad a una comunidad determinada, al mismo tiempo que a través de la participación, se favorece la efectividad y el éxito de las políticas públicas.

2.2 ¿Qué es la Participación Ciudadana?

Los múltiples cambios vividos por la humanidad han llevado a replantear este concepto. Especialmente surge con fuerza en la década del setenta, con la crisis del Estado

⁸² MASBERNAT, Nancy. "La ciudadanía a nivel local". En: SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. "¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos", op.cit., P.6

⁸³ SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. "¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos", op.cit., P.6 y 7



de Bienestar en los países europeos. En América Latina, la lucha contra los regímenes militares, la sustitución de la matriz estado-céntrica por otra centrada en el mercado y la expansión de los movimientos sociales, crearon una mayor demanda de participación social ante la necesidad de mayores respuestas frente a las demandas realizadas al Estado.

La participación ciudadana es definida como “toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o influir en los mismos con respecto a una política estatal”⁸⁴. Otros autores la definen como el “proceso de incidencia de ciudadanos en las decisiones públicas municipales, que puede ir desde la definición de proyectos hasta la fiscalización de la gestión de esos proyectos”⁸⁵. Se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas⁸⁶.

La participación se ha venido desarrollando sobre todo en el ámbito local, donde ésta se institucionaliza a través de diferentes mecanismos como los institutos de democracia semidirecta, los presupuestos participativos, los concejos de vecinos, entre otros.

La participación rompe con el tradicional esquema de la política, donde el ciudadano sólo se limita a votar. Ahora el vecino puede intervenir activamente en la gestión pública, combinando democracia directa o participativa y democracia representativa. La participación significa mucho más que ayudar a implementar políticas, también incluye la deliberación y la toma de decisiones.

La participación ciudadana es una forma que tiene el individuo de intervenir en los asuntos públicos, además a través de ella puede participar en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas. Con respecto a la primera, las entidades gubernamentales tienen la obligación de definir qué actos administrativos podrán ser sujetos a consulta, ya sean leyes, reglamentos, ordenanzas, entre otros. Además deben establecer los mecanismos para llevar adelante las mismas. La ejecución consiste en determinar el cómo

⁸⁴ MATEOS, Araceli. “Ciudadanos y Participación Política”, op.cit., P.1

⁸⁵ MONTECINOS, Egon. “Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal”, *Revista de Ciencia Política* [on line], Vol 26, N° 2, 2006, P.195

⁸⁶ RESTREPO BOTERO, Darío I. “Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”, *Revista Reforma y Democracia* [on line], op.cit., P.1



se llevarán a cabo las políticas. Por último, el control implica supervisión y seguimiento de cómo fueron ejecutadas las políticas públicas⁸⁷.

La participación ciudadana es una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, que es promovida por el propio Estado, con el objetivo de ampliar el espacio público incorporando a la sociedad civil en la toma de decisiones públicas. A través de este mecanismo se busca convertir lo estatal en público y asegurar que la toma de decisiones públicas no se restrinja al ámbito del Estado. Constituye un valor agregado para el Estado, puesto que “cada uno de los individuos y comunidades que participen en los procesos de toma de decisión, van a estar concentrados en defender sus intereses particulares y por ende va a ser supremamente difícil la construcción de una racionalidad colectiva que se sobreponga a la racionalidad individual. Si las demandas son amplias y los bienes a repartir escasos, la única forma de que la decisión sea lo suficientemente legítima y racional es que ésta obedezca a un criterio colectivo que, al menos parcialmente, trascienda las visiones, expectativas y necesidades estrictamente particulares”⁸⁸.

En la literatura científica y en el discurso político se utilizan indistintamente los términos participación política y participación popular, pero, siguiendo la corriente teórica marxista, la participación es popular cuando la inmensa mayoría de la población, independientemente de su posición económico-social y política, raza, sexo y religión, tienen todas las oportunidades para participar en la política en una sociedad determinada, y no se restringe a la minoría o élite, como ocurre en las sociedades divididas en clases antagónicas. La participación está estrechamente vinculada con la naturaleza del poder político y en dependencia de éste se puede adjetivar o no como popular⁸⁹.

Rafael González Ballar define a la participación ciudadana como “un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los

⁸⁷ MARREGOT GONZÁLEZ, Miguel. “La Participación ciudadana como alternativa de gobierno”. *Revista Aportes Andinos* N° 14 [on line], Participación y ciudadanía. Julio 2005, P.2

⁸⁸ AZÓCAR, Ramón. “La revolución de la ciudadanía. Participación ciudadana y desarrollo en América Latina. Ensayo crítico conflictual”, *Revista Académica Electrónica Episteme* [on line], Universidad del Valle de México, Rectoría Institucional, N° 6, Año 2, Octubre-Diciembre 2005, P.22

⁸⁹ VALDÉS ESTRELLA, Mercedes y TOLEDO GARCÍA, José Antonio. “Una aproximación al tema de la participación política” [on line], P.1



asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve". Este autor divide a la participación en tres campos de acción:

- a) la **Participación Privada**: la realiza el ciudadano a nivel privado, con el objetivo de cumplir sus deberes y responsabilidades, como el pago de impuestos, respetar las leyes, entre otras.
- b) La **Participación Social**: se realiza con el objetivo de mejorar la calidad de vida de una determinada colectividad, por ejemplo en Juntas Vecinales, sindicatos, entre otros.
- c) La **Participación Política**: el ciudadano participa del acto electoral, al elegir a través del voto a sus representantes.

A su vez, la participación debe analizarse en su triple connotación jurídica:

- a) como **derecho**: la facultad de involucrarnos en el quehacer social para influir en nuestro devenir.
- b) Como **deber**: la responsabilidad de participar en los asuntos públicos.
- c) Como **mecanismo**: instrumento mediante el cual podemos ejercer nuestros derechos y deberes⁹⁰.

2.3 Teoría Democrática Participativa

Desde fines de la década del sesenta y setenta comienzan a formularse explícitamente modelos democráticos participativos aplicables. Si bien su existencia puede remontarse a la antigüedad con la democracia ateniense y al plebiscito romano, y luego en el siglo XIX y XX con la concepción anarquista, marxiana y marxista de la democracia directa, los nuevos modelos democráticos no son una reedición de los antiguos, sino que se diferencian de éstos al combinar elementos de la democracia representativa con la participativa (Held, 1987 y Miró Quesada, 1990)⁹¹.

⁹⁰ ¿Qué es Participación ciudadana?, *Revista Aportes Andinos* [on line], Participación y ciudadanía, Nº14, agosto de 2005, P. 1

⁹¹ VERGARA, Jorge. "Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico", *Revista venezolana de economía y ciencias sociales* [on line], op.cit., P.2



David Held, en su libro “Modelos de democracia” (1991), describe la existencia de ocho modelos de democracia, entre los cuales se encuentra la Democracia Participativa.

La palabra democracia fue incorporada al inglés en el siglo XVI, proveniente de la palabra francesa *democratie*, pero sus orígenes son griegos y deriva de la palabra *démokratia*, que significa demos (pueblo) y kratos (gobierno)⁹². En el sentido epistemológico del término, democracia significa “gobierno del pueblo”⁹³. David Held afirma que existe un consenso en nuestra sociedad moderna con respecto a la democracia que parece dotar un aura de legitimidad a la vida política moderna: normas, leyes, políticas y decisiones parecen estar justificadas y ser apropiadas si son democráticas⁹⁴.

Este autor define como principio justificativo de la democracia participativa la posibilidad de alcanzar a través de la misma el derecho igual para todos al autodesarrollo. Sólo en una sociedad participativa, donde los individuos sientan preocupación por los problemas colectivos y se comprometan a la búsqueda de la eficacia de la política, lograrán alcanzar este desarrollo y convertirse en una ciudadanía sabia.

Entre las características fundamentales de la democracia participativa se encuentra la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local. También se incluye el reacomodamiento del sistema de partidos, con una plena participación de los partidos políticos en el parlamento y donde los cargos del partido sean directamente responsables ante sus afiliados. Se aboga por un sistema institucional abierto, donde se permita experimentar con nuevas formas políticas.

Entre las condiciones generales que deben presentarse para el desarrollo de este tipo de democracia Held enumera en primer lugar, la mejora en la asignación de recursos a los grupos sociales, segundo la reducción o erradicación (si fuese posible) del poder burocrático en la administración pública, tercero una mayor apertura al acceso a la

⁹² SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. “¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos”, op.cit., P.13

⁹³ DI TELLA, Torcuato S. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, op.cit., P.161

⁹⁴ SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. “¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos”, op.cit., P.13



información pública, y por último que el acceso a la participación se presente en igualdad de oportunidades ante cualquier género y edad.

La democracia participativa es el conjunto de mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas sin requerir necesariamente de la representación partidista, gremial, clientelista o de las vías de hecho cívicas o armadas⁹⁵.

Los teóricos de la *democracia participativa*, consecuentes con la teoría clásica de la democracia del siglo XVIII, se pronuncian por la incorporación eficaz de las masas al proceso de toma de decisiones políticas. Plantean que la posición supuestamente "antidemocrática" de las masas, es resultado de la insuficiente instrucción, de la desigualdad económica y de que no tienen posibilidades reales de influir eficientemente en los procesos políticos. Además, estiman que es necesario destruir los principios oligárquicos de organización y toma de decisiones, poniendo bajo el control de las masas no sólo la labor de los dirigentes de los partidos, sino de los órganos administrativos y legislativos; consideran que esta participación es necesaria porque sin ella no hay posibilidad de establecer límites razonables a quienes controlan las instancias de poder⁹⁶.

A su vez, fundamentan que en las sociedades occidentales actuales, por su nivel de complejidad, es inevitable la representación política, o la democracia representativa, y algunos proponen una forma mixta de organización política, donde se conjugan la democracia directa y la representativa. Al respecto Macpherson expresó: "En las grandes sociedades la democracia participativa debe estar organizada con un sistema piramidal, con democracia directa en la base y democracia de los delegados en cada nivel encima de ella"⁹⁷.

La crisis del Estado de Bienestar, en sus distintas versiones, en América Latina favoreció un proceso de izquierdización política que promovieron la influencia de corrientes relacionadas al socialismo y el marxismo, que trajeron de nuevo a escena el tema de la

⁹⁵ RESTREPO BOTERO, Darío I. "Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano", *Revista Reforma y Democracia*, op.cit., P.1

⁹⁶ MAGRANIAN, Andrianik. "La participación política en las teorías burguesas de la democracia", *Revista Ciencias Sociales*, Volumen III, Editorial Moscú, 1989. En: VALDÉS ESTRELLA, Mercedes y TOLEDO GARCÍA, José Antonio. "Una aproximación al tema de la participación política", op.cit., P. 3

⁹⁷ *Ibidem*, P. 3



participación. Carole Pateman indica como en los años sesenta la palabra participación se incorporó al vocabulario político cotidiano en los países del Norte (Pateman,1970,1)⁹⁸. Contribuyó a este proceso una serie de acontecimientos que se sucedieron principalmente en Estados Unidos, como las protestas de estudiantes universitarios que pedían la participación en la educación superior, la guerra de Vietnam y la lucha de las minorías por los derechos civiles.

Macpherson marca como nacimiento de la idea de considerar a la democracia de participación como modelo los años sesenta, cuando fue utilizada como consigna de los movimientos estudiantiles de Nueva Izquierda. En los años setenta la idea empieza a ser adoptada por varios gobiernos nacionales iniciando programas que contenían una amplia participación ciudadana, por ejemplo el Programa de Acción de la Comunidad, aplicado por el gobierno de Estados Unidos en 1964.

Cuadro: Características de la Participación Ciudadana por período

	Entre 1880 y 1920	Años 70	Desde 1980
Ampliación de los derechos	Primeras demandas de una ciudadanía activa. Igualdad política a través del sufragio universal.	Movilización por los derechos sociales y culturales.	Retorno a las exigencias de una ciudadanía activa. De los derechos simples a los derechos complejos.
Ampliación de la participación	Órganos de gestión corporatista.	Pluralismo integrativo (neocorporatismo): formación de los órganos consultivos.	Redes de políticas y formas de gobernanza societal.
Democratización de la administración pública	Separación entre electos y burócratas.	Lobby e incidencia para influir en la agenda política.	Fiscalización y control social dentro de la modernización del sector público. La revolución de la accountability.

Fuente: Prado, Silvio. "Breve recorrido por las teorías de la democracia"

Como resultado de la pérdida de legitimidad teórica del concepto de dictadura del proletariado, hacia la década del setenta se difundió la idea de que existían dos formas de

⁹⁸ VERGARA, Jorge. "Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico", Revista venezolana de economía y ciencias sociales [on line], op.cit., P.3



democracia: la representativa y la participativa. Esta última estaba basada en la organización de base, con poca interferencia de la división de poderes, y bajo la tutela del partido revolucionario⁹⁹.

La Democracia Representativa pasa a ser un ritual periódico, el acto electivo, en cambio la democracia participativa es más aleatoria, e indica un acto de pronunciación sobre temas de interés comunitarios. En la democracia representativa los ciudadanos deciden quienes tomarán las decisiones, pero no permite la posibilidad de definir qué asuntos serán los prioritarios y cómo serán resueltos.

Los autores de la participación consideran que las instituciones representativas, sin la participación continua de los ciudadanos, no son suficientes para garantizar que las decisiones políticas se alejen de la voluntad de los mismos o que tiendan hacia los grandes intereses económicos o geopolíticos (Barber, 1984). Así mismo, consideran que la política es una forma de vida y una manera de aprender a vivir comunalmente. Piensan que los ciudadanos deben buscar un mayor autogobierno, con una actitud cívica, cuyo fin sea el bien común. La participación contribuye a educar cívicamente al ciudadano, enseñándole a conocer los problemas de la sociedad y a pensar en términos públicos y de mutualidad por medio de la deliberación. Favorece, también, a contrarrestar el poder de los gobernantes mediante una amplia participación de todos en la política¹⁰⁰.

La Democracia Participativa por su potencial movilizador es “concientizador”, y permite a la ciudadanía “redescubrir el Estado, apropiarlo y establecer un efecto revelador para otros sectores de la sociedad”¹⁰¹.

La democracia participativa no se presenta como una alternativa radical a la democracia liberal, sino como complementaria. Tiene como principal interés aumentar la participación de los ciudadanos como un mecanismo para contrapesar el poder de los

⁹⁹ DI TELLA, Torcuato S. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, op.cit., P.165

¹⁰⁰ BAÑOS, Jessica. “Teorías de la democracia. Debates Actuales”, *Andamios Revista de Investigación Social*, op.cit., P. 47

¹⁰¹ PONT, Raúl. “Democracia representativa y Democracia Participativa”. En: ROMERO, Ricardo (comp). *Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño*, op.cit., P.22



gobernantes y para que sean tomados en cuenta intereses previamente demostrados y voces marginadas de la sociedad¹⁰².

2.4 Evolución del concepto en Argentina

La democracia participativa no es un fenómeno excluyente de Argentina, sino que, según Félix Bombarolo, se viene aplicando en América Latina como consecuencia de seis causas: la presión continua a la que ha estado sometida Latinoamérica después de la Segunda Guerra Mundial, el debilitamiento de las economías nacionales, la necesidad por parte de los inversionistas extranjeros de propiciar mejores condiciones jurídicas a sus concesiones y contratos, la aceleración del desmejoramiento de la trama social, las presiones del bloque de países desarrollados de occidente por motorizar a través del FMI las políticas económicas y sociales de los pueblos latinoamericanos por la vía de recetas, y el evidente cierre de los canales de participación ciudadana que han propiciado una acción directa de rebeldía y violencia en la búsqueda de respuestas institucionales que le den espacio en la toma de decisiones políticas a la ciudadanía.

Colombia fue el primer país de América Latina en sancionar una Ley en 1991 que resguarde la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público del Estado. Luego la sucedieron Perú en 1993 y Argentina y República Dominicana en 1994¹⁰³.

Las experiencias de democracia participativa han venido desarrollándose en los últimos años en Argentina con mayor intensidad. Pero éste no es un fenómeno nuevo, podemos rastrear sus orígenes en nuestro país siguiendo la carrera política de Silvio Frondizi, conocido como el “caballero de la democracia participativa”. En los años cincuenta, toma contacto con las experiencias de autogestión que se venían desarrollando en la Europa socialista. A través de la militancia en organizaciones locales, sociedades de fomento, juntas comunales y municipios, que luego se materializaron en efímeros agrupamientos vecinales, como las Ligas de Resistencia y Lucha Popular y la Fuerza Autónoma Popular, pudo

¹⁰² HELD, David. “Modelos de democracia”, Alianza Editorial, S.A., Madrid, España, 1991. En: BAÑOS, Jessica. “Teorías de la democracia. Debates Actuales”, *Andamios Revista de Investigación Social*, op.cit., P.46-47

¹⁰³ AZÓCAR, Ramón. La revolución de la ciudadanía. Participación ciudadana y desarrollo en América Latina. Ensayo crítico conflictual, op.cit., P.18



profundizar la praxis de la autogestión. Cabe destacar que la forma de democracia autogestionaria que Frondizi inició, estaba basada en las ideas de la izquierda, con inspiración latinoamericana y revolucionaria. Sus ideas traspasaron las fronteras del país hacia Brasil, donde sus libros y relatos fueron leídos por quienes luego participaron en la formación del PT de Río Grande do Sul, y de la experiencia de presupuesto participativo de Porto Alegre¹⁰⁴.

La evolución en la adquisición de derechos por parte de la ciudadanía argentina no es un proceso continuo, sino por el contrario ha sufrido de la combinación de progresos y retrocesos a lo largo de los años. Los años setenta se vieron marcados por el surgimiento del autoritarismo burocrático y de formas de terrorismo de Estado de distinta intensidad, que significaron la abrogación de derechos civiles y políticos¹⁰⁵.

Desde la década del ochenta, la instauración de un régimen democrático sentó las bases para la canalización democrática de las demandas de ampliación de la ciudadanía Argentina.

A principios de los noventa, las reformas del Estado aplicadas, modificaron las relaciones de poder entre los diferentes sectores, clases y movimientos sociales. Bajo el paradigma neoliberal, se produjo un proceso de polarización social, producto del aumento del desempleo y la exclusión social. Lo político queda relegado a un rol secundario, donde la misión del Estado es velar por la conservación del mercado, definido como el mejor asignador de riqueza. Esto significó una reducción del poder estatal y el crecimiento del poder transnacional y del mercado.

Frente a esta realidad, la sociedad se volvió apática, descreída, individualista, se retiró del espacio público, comenzando a construir espacios alternativos de poder, como los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, entre otras, para de esta manera reivindicar derechos y exigir respuestas a sus principales problemas. Se asigna un nuevo rol a la sociedad civil, los intereses privados pueden organizarse para realizar tareas anteriormente a cargo del Estado.

¹⁰⁴ ROMERO, Ricardo (comp). Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño. [digital], op.cit., P.18-19

¹⁰⁵ ASSIES, Willem, CALDERÓN, Marco Antonio y SALMAN, Ton. "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina", *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales* [on line], Vol 32, 2002. P.59



El proyecto neoliberal privilegió a los derechos civiles en cuanto sostienen el papel asignado a la sociedad civil, mientras acogen una visión restringida y procesal de los derechos políticos, así como una forma abreviada de los derechos sociales¹⁰⁶.

Luego del período de regímenes autoritarios en Argentina, el retorno del sistema democrático trajo alivio en la población, pero el gobierno de Alfonsín no logró dar respuestas en lo social, por lo que la pobreza y la inflación no dejaban de aumentar hacia fines de los ochenta, y la ciudadanía pasó del entusiasmo al desencanto. A comienzos de los noventa, el proceso de ajuste estructural iniciado por el Estado y las privatizaciones, generó una sociedad orientada al consumo, al mercado, y recluida en el sector privado. Luego de la crisis del año 2001, la población Argentina sufre una vez más el descontento, se suceden olas de protesta, culminando en el voto bronca que da por ganador al futuro presidente de los argentinos, Fernando de la Rúa. Pero la crisis económica persistió y tuvo su corolario hacia fines del 2001 con la confiscación de los depósitos bancarios (corralito). Esto generó no solo el cuestionamiento de un gobierno que no podía dar respuestas, sino también al modelo económico instaurado en los noventa. La salida fue buscada por los ciudadanos a través de la movilización y la protesta, lo que significó una nueva forma de repensar el ejercicio de la ciudadanía, a través del protagonismo, de la lucha y de la participación.

La crisis del año 2001 produjo la reacción de la sociedad argentina en un doble sentido: a través de movilizaciones de protesta y de nuevas redes de solidaridad social, como forma de afrontar la crisis económica y social.

Marcamos la crisis del 2001 como un momento significativo de la sociedad Argentina. Pero ésta fue sólo un acontecimiento circunstancial, que no tuvo como corolario una continuidad en las prácticas allí adoptadas, como fueron las movilizaciones masivas (denominadas *cacerolazos*). Pero destacamos su importancia como punto de despegue de la participación ciudadana, luego de años de letargo y desmovilización. Los ciudadanos sintieron la necesidad de una revitalización o aparición de otras formas de participación política, vías alternativas a través de las cuales se sientan miembro de la comunidad. La

¹⁰⁶ ASSIES, Willem, CALDERÓN, Marco Antonio y SALMAN, Ton. "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina", *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales* [on line], op.cit., P.60



participación se caracteriza por una incidencia más directa del individuo en la solución de problemas más delimitados y concretos de su radio de acción.

La incorporación del tema de la participación ciudadana en la agenda de los gobiernos tiene diferentes causas, entre ellas podemos nombrar en primer lugar la falta de capacidad del Estado para resolver las demandas de la población. En segundo lugar, es un mecanismo para promover la democracia y acercar a la ciudadanía a la vida pública, de esta manera surgen enfoques gerenciales y de Reforma del Estado que abogaban por una desburocratización del mismo y por la incorporación de herramientas que integren al ciudadano a la vida del Estado, como por ejemplo la rendición de cuentas o la auditoría ciudadana¹⁰⁷. Otra de las causas por las que surge un mayor involucramiento de la sociedad en las cuestiones públicas, es la necesidad de introducir ciertos temas, establecidos como prioridades por la población, en la agenda del gobierno. John W. Kingdon formula la teoría de Agenda Setting, donde se pregunta ¿Por qué algunas cuestiones surgen en la agenda mientras que otras son desatendidas?, ¿Por qué algunos problemas ocupan la atención antes que otros?¹⁰⁸. Las agendas de gobierno muchas veces son divergentes y hasta opuestas de las verdaderas necesidades de la población, es por esta razón que a través de movimientos sociales, huelgas de trabajadores, medidas de lucha, presionan a los dirigentes para que las cuestiones y asuntos de interés público sean introducidos en la agenda, y luego se materialicen en políticas públicas.

2.5 Índice de Participación Ciudadana en Argentina

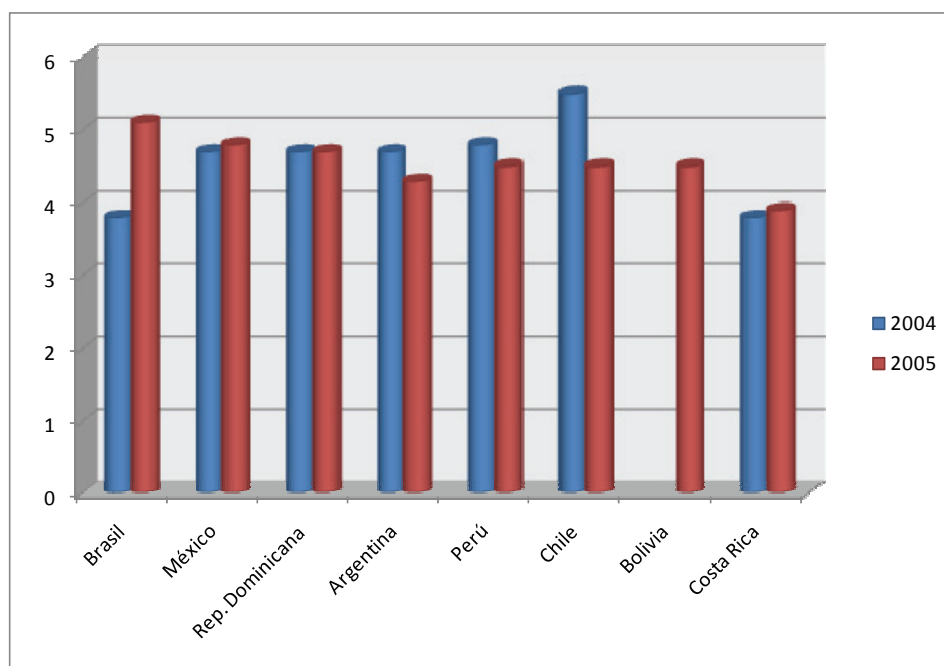
El *Índice de Participación Ciudadana*¹⁰⁹ indica que en el año 2005, el nivel de participación de la sociedad Argentina fue de 4,3 puntos sobre 10 posibles, uno de los más bajos de América Latina.

¹⁰⁷ MARREGOT GONZÁLEZ, Miguel. "La Participación ciudadana como alternativa de gobierno". *Revista Aportes Andinos* N° 14 [on line], Participación y ciudadanía, Julio 2005, P.2

¹⁰⁸ ROMERO, Ricardo (comp). *Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño*, op.cit., P.41

¹⁰⁹ Es elaborado por la Red Interamericana para la democracia (RID). Se puede consultar en: http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe2_Arg.pdf

Gráfico: Índice de Participación Ciudadana por País

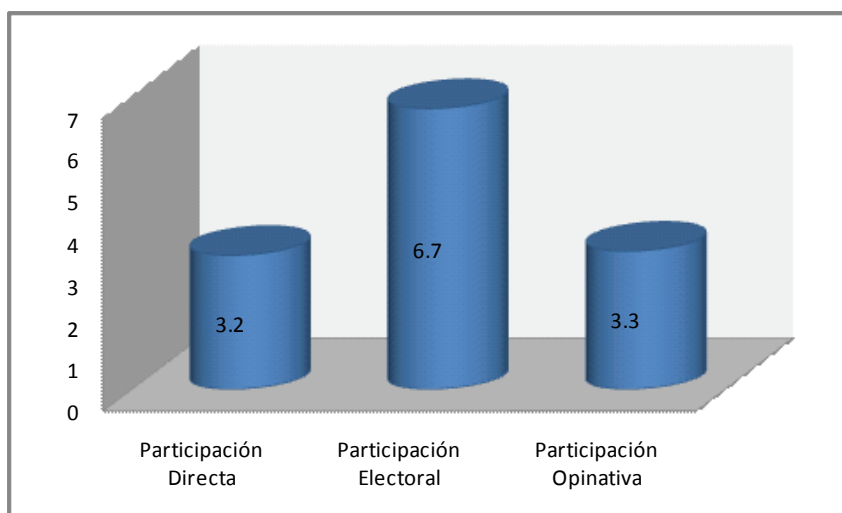


Fuente: elaboración propia según datos del IPC 2004-2005

Según éste, el 50,2% de la población tiene una baja participación ciudadana, mientras que el 16,4% tiene una participación alta. El 67,2% de los que participan pertenecen a un nivel socioeconómico alto, siendo los sectores más bajos los que menos participan. La mayor participación, según el sexo, la tienen los hombres, con el 52,6%. En relación a la edad, Argentina tiene uno de los índices de participación juvenil más bajo de América Latina.

De acuerdo al tipo de participación, presenta los valores más bajos de participación en la de tipo directa (en partidos y movimientos políticos, ONG's, entre otras), siendo la más alta, la electoral con un 6,7%. La mayor parte de la ciudadanía participa en actividades de beneficencia y asistencialistas, deportivas y religiosas. La participación sindical, política y cívica representa los valores más bajos, sólo un 4% de la población, dentro de los cuales hay el doble de hombres que de mujeres. En este rango, la población que más participa comprende la franja etaria de entre 56 años o más. En comparación con países latinoamericanos, Argentina tiene, después de Bolivia, el valor más alto de participación en marchas y movilizaciones callejeras.

Gráfico: Niveles de Participación Ciudadana por tipo de participación



Fuente: elaboración propia según datos del IPC 2004-2005

El IPC permite establecer la relación que existe entre el nivel y la calidad de participación, y la defensa, promoción o apego a la democracia como forma de gobierno. En Argentina, los niveles de participación óptima alcanzan al 13% de la población más cercana a los valores democráticos, y desciende al 3,2% cuando estas convicciones disminuyen.

El IPC 2005 establece como fortalezas para la Argentina el presentar el mayor porcentaje de participación en la población que otros países latinoamericanos, destacándose las actividades de beneficencia y asistenciales, lo que implica un alto nivel de compromiso y solidaridad. Como debilidades, marca una caída en la participación respecto del informe del año 2004, explicada por la limitación en la intensidad y el compromiso con las organizaciones en las que se participa, limitándose a actividades más bien pasivas, recibir información o hacer aportes, pero sin participar en la toma de decisiones o en las actividades directivas. Como oportunidades, los jóvenes son el grupo que más se destaca, generando un importante capital social. Entre las amenazas, la debilidad percibida en algunas variables que permiten observar el apego a valores democráticos, debería ser analizada con mayor profundidad, e integradas a una estrategia global de inclusión cívica a través de mecanismos de participación que fortalezcan los valores democráticos, con quienes presentan alta correspondencia¹¹⁰.

¹¹⁰ Índice de Participación Ciudadana 2005, Red Interamericana para la democracia, Noviembre 2005



La participación ciudadana se define como el ejercicio de la ciudadanía activa, es decir que el individuo, miembro de una comunidad, participa activamente en los asuntos de esa comunidad, constituyendo junto a otros miembros, el capital social vivo de la sociedad.

Tomamos el concepto de participación ciudadana como una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, instrumento a través del cual los ciudadanos pueden influir en el proceso de toma de decisiones públicas, dándose con mayor facilidad en el ámbito municipal de gobierno, debido a la proximidad entre las personas y el Estado.

En Argentina, el fenómeno de la democracia participativa se ha desarrollado con mayor rapidez a partir de fines de los años noventa, y viene creciendo en los últimos años, especialmente la participación electoral, alcanzando uno de los porcentajes más alto de América Latina. Si bien podemos marcar la crisis del 2001 como acontecimiento de gran significancia para la sociedad Argentina, las cifras ponen en evidencia que ésta fue sólo un acontecimiento circunstancial, que no tuvo como corolario una continuidad en las prácticas allí adoptadas, presentando en el año 2005 uno de los índices más bajos de participación ciudadana comparado con el resto de países latinoamericanos. Pero si podemos destacarla como punto de despegue de la participación ciudadana, la cual fue impulsada por los gobiernos, especialmente locales, para integrar a los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas, como una forma de eficientizar el uso de los recursos públicos, y desde la ciudadanía como una vía alternativa a través de las cuales se sientan miembro de la comunidad.

Para la Teoría Democrática Participativa, cuyos referentes teóricos son Pateman y Macpherson, la participación es un valor fundamental para el desarrollo de la democracia. Para Pateman la participación es decisiva para la construcción de una ciudadanía activa y crítica, a la vez que mejora la eficacia política, el desempeño administrativo y la autonomía de los municipios respecto a la autoridad central. A través de la participación el Estado logra desarrollar políticas más eficaces para la mejora en el bienestar de sus habitantes, a la vez que la profundización de la democracia. La participación tiene una *función educativa*, ya que combate la apatía social, mejora la asignación de recursos públicos y renueva el compromiso cívico, a través del pensamiento colectivo.



CAPÍTULO III: CULTURA POLÍTICA

3.1 Cultura Política: definiendo un concepto complejo

El término Cultura Política involucra dos conceptos. La *cultura*, definida como el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmite de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales. La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hallan condensadas herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a la población su sentido de pertenencia, pues es a través de ella que se reconoce a sí misma en lo que le es propio. La *política* es el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define cómo se distribuyen los bienes de una sociedad, o sea, que le toca a cada quién, cómo y cuándo.

Siguiendo esta línea de razonamiento, la cultura política estaría formada por las normas, costumbres, valores, orientadas específicamente al ámbito político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder¹¹¹.

No hay un consenso alrededor de lo que distintas disciplinas, campos de estudio y diferentes grupos de investigadores asumen como cultura política o como “lo político-cultural” en una sociedad. El corpus bibliográfico notablemente amplio producido sobre el tema por las diferentes ciencias, pone en evidencia las dificultades de consensuar epistemológicamente y metodológicamente un marco explicativo.

Podemos diferenciar dos grupos que se acercan a una definición de cultura política. Por un lado, uno de orientación politológico, la cultura cívica junto con otras perspectivas cercanas, ubicada en las teorías de la modernización y metodológicamente centrada en el estudio de la cultura política sobre la base de encuestas. Por otro lado, se encuentran un

¹¹¹ PESCHARD, Jacqueline. La Cultura Política Democrática, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Nº 2, Instituto Federal Electoral, 2001, México, P. 2



conjunto de perspectivas más abiertas y menos restringidas a la hora de tratar el componente cultural de la cultura política, que conducen a distintas opciones en términos de estudio de temas, problemas, procesos, a diferentes ubicaciones disciplinarias o confluencias interdisciplinarias en la aproximación a esos objetos de estudio, y al uso de herramientas metodológicas también diferenciadas¹¹².

3.1.1 Orígenes del concepto

Los orígenes del término cultura política pueden remontarse a la antigüedad, pero como concepto propiamente dicho fue acuñado, a partir de la Revolución Conductista, por la Ciencia Política norteamericana en los años cincuenta. Éste se planteaba como una alternativa al concepto *ideología*, muy utilizado por la teoría marxista en aquellos años.

Siguiendo el enfoque conductista, Almond y Verba fueron los primeros en desarrollar una teoría sobre la cultura política. Desde la *Teoría de la modernización del estructural-funcionalismo*, desarrollada a principios de la década del sesenta, la cultura política es definida como “el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político”. La cultura política comprende un conjunto de fenómenos que pueden ser identificados y, hasta cierto punto, medidos, por ejemplo a través de la opinión pública, las encuestas de actitud, las entrevistas profundas, entre otras.

Los autores clasifican a la cultura política en tres tipos. La cultura política *parroquial*, donde los individuos no tienen demasiado conocimiento sobre el sistema político y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. La cultura política *súbdito* o *subordinada*, donde los ciudadanos conocen el sistema político, pero se consideran súbditos del mismo antes que participantes del proceso político. Por último, la cultura política *participativa*, donde los ciudadanos tienen conocimiento del sistema político y se interesan por conocer su funcionamiento. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas. Una sociedad que adquiera este tipo de cultura logrará alcanzar una democracia estable, pero además requiere ser complementada con la cultura cívica, definida como la existencia

¹¹² LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. “Aproximaciones al concepto de cultura política”, op.cit., P.11.



en una sociedad de personas activas y comprometidas, capaces de llevar sus demandas al gobierno, quien debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder.

Esta Teoría tiene una notoria naturaleza euro-norteamericana céntrica, institucionalista y universalista. No tiene en cuenta los aspectos histórico-culturales ni los modos específicos de construcción de lo político, y desde la cuestión metodológica la prioridad otorgada en la búsqueda de datos cuantificables reduce la posibilidad de dar cuenta de otras facetas del fenómeno a través de otras herramientas, vinculadas a la metodología cualitativa y a la intención interpretativa.

Desde la *Antropología Social*, se le cuestionó a esta corriente su sentido universalista, occidentalista e institucionalista de la concepción de la cultura política, a la vez que la disociación entre política y cultura que provocan al restringir cultura a valores, creencias y disposiciones de comportamiento en relación con el sistema político. La crítica se focaliza en la naturaleza institucionalista de la cultura cívica, ya que según ellos, ésta hace referencia al lugar desde el que mira el concepto de cultura política, pues más que informarnos de cómo las culturas locales ven realmente, desde su óptica parcial, a las instituciones, a lo que tiende es a examinar a aquellas desde las exigencias de la legalidad y el funcionamiento institucional¹¹³. Ellos afirman que la cultura política construida en la sociedad, es diferente a la que se construye en las instituciones. Reconocen la existencia de sentidos prácticos, inmediatos, de la organización de la convivencia, que resultan básicos en la definición de un nosotros colectivo, sugiriendo que las soluciones locales al problema de la identidad y al de la participación, constituyen formas genuinas de cultura política.

Algunos autores plantean superar el reduccionismo teórico que considera político todo aquello que hable de política o que es enunciado por un político. Se debe ampliar el caudal semiótico que conforma la cultura política, al incluir las creencias, el sentido común, la información, la religión, las identidades de género, sociales, regionales, los rituales, entre otros. Desde esta perspectiva, Torcuato S. Di Tella afirma que no sólo forman parte de las culturas políticas los conceptos, las ideologías o las doctrinas que se refieren directamente a hechos políticos, sino que también pueden abarcar un campo semiótico más amplio: las

¹¹³ CRUCES, Francisco y DÍAZ DE LA RADA, Ángel. La cultura política, es parte de la política cultural, o es parte de la cultura? En: *XX Congreso de ALAS*, Ciudad de México, 2 a 6 de octubre de 1995, pp15 En: LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. "Aproximaciones al concepto de cultura política", op.cit., P. 5



creencias religiosas, el sentido común, el flujo informativo, las memorias individuales y grupales, los símbolos, entre otros¹¹⁴.

Para Jacques Lagroye, la cultura política es la memoria social construida en el tiempo, reactivada por ciertos grupos y propuesta a todos como referencia común. Es el resultado de una historia común de enfrentamientos y conflictos, pero también de negociaciones y concesiones. Forja la identidad colectiva, y pone su impronta en todos los sistemas de actitudes individuales por medio de la socialización o aculturación¹¹⁵.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Luis Madueño afirma que ésta nos permite dar cuenta de las dimensiones y clivajes que se producen y reproducen al interior de las relaciones conflictuales de las sociedades. La cultura política se propone dar respuesta a aquellas orientaciones de las prácticas políticas que se mueven dentro de contextos culturales tradicionales, sometidos a la inclemencia e incertidumbre de los cambios sociales, económicos y políticos¹¹⁶.

En América Latina, los académicos comenzaron a utilizar con mayor frecuencia el término "cultura política" desde mediados de los años ochenta. Especialmente, este interés surge como consecuencia de la caída de los regímenes militares. Otras de las causas fue el reconocimiento de los factores culturales en la consolidación de la democracia.

3.2 Cultura política y ciudadanía: La Cultura Cívica

La "*cultura cívica*" (civic culture), desarrollada en la investigación politológica norteamericana desde los trabajos de Gabriel Almond, G. Bingham Powell y Lucian Pye, es una de las tradiciones más difundidas en el estudio de la cultura política. Desde esta escuela, la cultura política es definida como "el patrón de actitudes individuales y de orientación con respecto a la política para los miembros de un sistema político". Es el aspecto subjetivo que subyace en la acción política y le otorga significados. Esas

¹¹⁴ DI TELLA, Torcuato S. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, P.147

¹¹⁵ LAGROYE, Jacques. *Sociología Política, Fondo de cultura económica*, Buenos Aires, 1993, P.379 En: CERNADAS DE BULNES, Mabel N. *El velo de la ilusión democrática: reflexiones sobre algunos rasgos de las culturas políticas en Argentina*, P.2

¹¹⁶ MADUEÑO, Luis. *La construcción de la cultura política a través de los actores*, P. 2



orientaciones individuales incluyen los siguientes componentes. En primer lugar orientaciones cognitivas que son el conocimiento preciso o no de los objetos políticos y de las creencias. En segundo lugar, las orientaciones afectivas, definidas como el sentimiento de apego, compromisos, rechazos y otros similares respecto de los objetos políticos. Por último las orientaciones evaluativas, juicios y opiniones sobre los políticos que suponen la aplicación de determinados criterios de evaluación a los objetos y acontecimientos políticos¹¹⁷.

Para Gabriel Almond y Sidney Vera, el término cultura política remite, y prácticamente se limita, a la noción de *cultura cívica*. Podemos definir ésta última como una “forma específica de cultura política que condicionaría o facilitaría el desarrollo y funcionamiento de los sistemas democráticos”¹¹⁸. También la precisan como la voluntad explícita de los individuos para participar en los asuntos públicos, o la idea de concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y trabajo, en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección¹¹⁹.

La cultura cívica es un tipo particular de cultura política, basado en la aceptación y adhesión de la autoridad política, la creencia en las posibilidades de influenciar las decisiones políticas y la confianza en los conciudadanos (Almond y Verba, 1963; Muller y Seligson, 1994)¹²⁰.

O’Donnell la define como “el conjunto de valores y creencias que alimenta las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia”. En ella se sustenta el régimen legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que

¹¹⁷ ALMOND, Gabriel y POWEL, GB. Política comparada, Ed Paidós, Buenos Aires, 1972, pp50. En: LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. “Aproximaciones al concepto de cultura política”. *Convergencia* [on line] 2000, Mayo-Agosto, Año 7, N°22, P.4

¹¹⁸ *Ibidem*, P. 1

¹¹⁹ MERINO, Mauricio. “La Participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, op.cit, p.10

¹²⁰ AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, *Cultura Cívica* [on line], Capítulo XIII, P. 442.



prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley (O'Donnell, 2003:72)¹²¹.

Para Robert Putnam “la cultura cívica se mide en referencia a la participación en asociaciones, con la hipótesis, de que la participación amplía los horizontes de los individuos y contribuye a superar una visión mezquinamente individualista y desconfiada hacia los demás”¹²².

Aristóteles consideraba la participación como medio eficaz de socialización política¹²³, de inculcar el civismo entre los ciudadanos. La cultura política, como resultado del proceso de socialización política, es entendida como la que realiza la vinculación entre el sistema político como conjunto de los elementos estructurales y el sistema del individuo con su psicología y sus orientaciones políticas. Es la socialización política la que la configura. Esta puede desglosarse en varios aspectos: en el plano de la capacitación política como proceso de formación de la cultura política; en el plano del estudio de la correlación de lo individual y lo social en la conciencia política; en el plano de la participación política como el ejercicio de los ciudadanos de sus deberes y derechos en la esfera de la vida política; y en el plano de los medios y métodos de educación política, lo que incluye el papel de la información a las masas.

A partir de la cultura política se definen las formas de participación de los ciudadanos en la vida social. Su fin estratégico es educar, moldear al sujeto necesario a los fines socio-políticos de la nación. La cultura política y la socialización política determinan la

¹²¹ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales "Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades", 16-19 Junio 2008, Miami, P.6

¹²² Hacia una noción de cultura política, op.cit, p. 7

¹²³ KOVLER, Anatoli. "Metodología para investigar la participación política en: Problemas del Mundo Contemporáneo", Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1982. En: VALDÉS ESTRELLA, Mercedes y TOLEDO GARCÍA, José Antonio. "Una aproximación al tema de la participación política", op.cit., P.7: define a la **socialización política** del individuo como la influencia que sobre él ejerce la familia, el medio circundante y el sistema político. Es el proceso de asimilación por el hombre de un determinado sistema de conocimientos, normas y valores que le permiten funcionar como miembro de la sociedad, incluye tanto la influencia orientada sobre el individuo como los procesos espontáneos que influyen en su formación.



participación política. A su vez la participación política de los ciudadanos acelera el proceso de socialización política¹²⁴.

3.3 Cambios en la cultura política Argentina

A mediados del siglo XIX se constituyó el Estado Liberal, con un régimen político oligárquico hasta 1916. A partir del acceso de Yrigoyen a la presidencia del país se transforma en democrático, caracterizado por insertarse en el mundo capitalista bajo la división internacional del trabajo, y apoyándose en el modelo agroexportador, como principal motor de la economía.

El Estado, en pleno proceso de organización, tenía una escasa presencia en la vida de las personas, cuestión que va mejorando a medida que va ampliando sus funciones y consolidando su estructura organizativa. Así, con la llegada de Yrigoyen a la presidencia, el Estado deja de ser un protector exclusivo de los derechos civiles, para tener el rol de mediador de la conflictividad social y armonizador de los intereses en juego. Se va consolidando una sociedad más democrática y más participativa, en especial con el surgimiento del primer partido de masas, el Radicalismo.

El golpe militar de 1930 pone en jaque a esta incipiente democracia, y la crisis de ese mismo año golpea fuertemente el modelo económico agroexportador, con la reducción del comercio internacional. Ante la Gran Depresión, los países se cierran en sí mismos buscando una escapatoria ante la situación. Si antes el Estado cumplía solo funciones ligadas al mantenimiento de las condiciones propicias para el funcionamiento del mercado, ahora tendrá un rol fundamental, ya que deberá ser el motor del desarrollo. El Estado adquiere un nuevo protagonismo, dando nacimiento a lo que se conoció como Estado de Bienestar, que en nuestro país fue social-nacional-popular. Con respecto al sistema político, surge el movimentismo como un modelo de partido predominante con tendencias hegemónicas que

¹²⁴ KOVLER, Anatoli. "Metodología para investigar la participación política en: Problemas del Mundo Contemporáneo", Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1982. En: VALDÉS ESTRELLA, Mercedes y TOLEDO GARCÍA, José Antonio. "Una aproximación al tema de la participación política", op.cit., P.7



presuponía una alta politización de las relaciones sociales, una organización de los sectores populares y centralidad del Poder Ejecutivo¹²⁵.

En 1966 con el golpe de Estado que derroca al presidente Perón, surge el Estado Burocrático-Autoritario, iniciándose la Revolución Libertadora. Este Estado se caracterizó por una fuerte exclusión política de la sociedad y por la presencia de corporaciones industriales en el poder¹²⁶. La idea principal de los fundadores de este modelo de Estado era despolitizar a la sociedad, que se había convertido en una pieza fundamental del modelo de organización del Estado peronista.

A fines de la década del setenta y principios de los años ochenta, el EBA comienza a evidenciar su desgaste. El regreso de la democracia y la reformulación de la estructura estatal a través de las Reformas del Estado originan el Estado Postsocial o Neoliberal, éste se ocupará solo de cuestiones mínimas dejando el resto en manos del mercado. En lo social se evidencia una pérdida de homogeneidad al encontrarse una cantidad significativa de grupos sociales y actores. Hay un aumento de la estratificación y diferenciación social. La dictadura, además, dejó como legado una fuerte desarticulación de la sociedad.

Pese a los logros significativos que tuvo el retorno de la democracia en América Latina, especialmente en cuanto a protección de los derechos humanos y de las libertades políticas, las sociedades latinoamericanas se han visto inmersas en graves problemas sociales, políticos y económicos. Después de la llamada “década perdida” de los ochenta, y a partir de la etapa de ajuste estructural, la mayoría de los países experimentaron un lento crecimiento económico durante la década siguiente, pero cuyos costos sociales fueron sumamente elevados. El incremento de la incidencia de la pobreza, la ampliación de la brecha social entre ricos y pobres, el crecimiento incesante de los índices de desempleo, sumados a los escándalos de corrupción pública y la impunidad con la que la justicia los ha enfrentado, entre tantas otras cuestiones, han incrementado el sentimiento de descrédito de la política y socavaron la relación entre partidos políticos y sociedad civil. En contraposición, las organizaciones de la sociedad civil aparecieron en la escena pública

¹²⁵ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado y Sociedad-La nueva relación a partir del cambio estructural, op.cit., P.49

¹²⁶ *Ibidem*, P.51



como referentes sociales, baluartes de la credibilidad, canales legítimos y novedosos de participación ciudadana¹²⁷.

Oscar Terán llama a la cultura política de los años noventa *cultura bizarra*, caracterizada por una mezcla de populismo y neoliberalismo que atentó contra la vigencia de las garantías constitucionales¹²⁸. La imposición del orden neoliberal configuró una sociedad despolitizada basada en la filosofía del “no te metas”, que puso en evidencia el derrumbe de la escala de valores y principios, configurando lo que se llamó la “cultura neoliberal”. La principal característica fue la división entre la sociedad política y la sociedad civil, producto de los escándalos de corrupción y la falta de transparencia en los actos del gobierno nacional, que generaron el hartazgo de la sociedad civil por interesarse sobre las cuestiones políticas y la desesperanza social por un cambio. Pero a la vez esta sociedad se fue haciendo más pluralista y capaz de constituirse en un actor participativo, tomando parte de la construcción de alternativas que resuelvan las principales demandas ciudadanas.

La consolidación y evolución del Estado Argentino incidió en la configuración de la ciudadanía. Son bien conocidas las tradiciones de autoritarismo, caudillismo, mentalidad gremialista, rentista, patrimonialismo y clientelismo que influyen en la conformación de la ciudadanía latinoamericana. Dichas “tradiciones” han dado lugar a una cultura civil y política personalizada que contrasta con el imaginario occidental respecto a la ciudadanía con sus rasgos individualistas y universalistas¹²⁹.

La larga transición hacia la democracia, luego de fuertes regímenes autoritarios, provocó que la calidad de esa democracia no fuera lo suficientemente consolidada como para sortear estas tradiciones y poder establecer un régimen que promueva la defensa de los derechos civiles y políticos, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y un sistema de partidos democrático y participativo con todos los sectores de la sociedad. O’Donnell llama a este tipo de democracias “*Democracias Delegativas*”, si bien éstas son democracias porque cumplen con los criterios que propone Robert Dahl para definir la

¹²⁷ GAMALLO y TABOADA, 2004. En: Índice de Participación Ciudadana Edición 2005, *Red Interamericana para la democracia* [on line], P. 9 y 10

¹²⁸ CERNADAS DE BULNES, Mabel N. “El velo de la ilusión democrática: reflexiones sobre algunos rasgos de las culturas políticas en Argentina”, op.cit., P.2 y 3

¹²⁹ ASSIES, Willem, CALDERÓN, Marco Antonio y SALMAN, Ton. “Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina”, op.cit., P.62



poliarquía¹³⁰, no son, ni parecen encaminadas a ser, democracias representativas. No son democracias institucionalizadas. Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato¹³¹.

O'Donnell describe a Argentina como una democracia delegativa, no institucionalizada, con ciudadanía de baja intensidad, débiles componentes liberales y republicanos, débil accountability horizontal y con zonas marrones¹³².

3.3.1 Ciudadanía y participación: ciudadanía activa y pasiva

La crisis que estalló en diciembre de 2001 en Argentina, produjo cambios en el escenario político, social e institucional de nuestro país. Una ola de protesta social, provocada por un conjunto de factores, entre ellos la política económica, los altos índices de corrupción, el aumento del desempleo y la pobreza, originaron que los últimos días del año 2001 en Argentina fueran testigos de un estallido social sin precedentes.

Como si se hubieran despertado de una larga siesta, impulsivamente los ciudadanos demostraron, a través de las numerosas y concurridas movilizaciones de protesta, la necesidad de participar en los asuntos públicos que antes les resultaban ajenos. La participación ciudadana marcó un punto de inflexión durante esos días, ya que a través de ella la población manifestó su hartazgo de una dirigencia política vacía de contenido a través del “que se vayan todos”.

La crisis de diciembre de 2001 expuso con crudeza la debilidad de las instituciones argentinas y reveló básicamente que, por un lado, la ciudadanía valoraba positivamente a la democracia como régimen político, pero desacreditaba el funcionamiento de sus principales instituciones y de la política en general; por otro lado, que aún le faltaban herramientas

¹³⁰ Ellos son: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación.

¹³¹ O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos-Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Ed. Paidós, P. 293

¹³² ROMERO, Ricardo (comp). *Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño*, op.cit., P.27



para canalizar ese reclamo de manera que se tradujera en el fortalecimiento de esas instituciones¹³³.

La discontinuidad del fenómeno participativo, resurgido con el estallido social en diciembre del año 2001, se debió a que no estuvo respaldado por las instituciones políticas vigentes, que ayudaran a canalizar las energías sociales, e animaran y dieran sentido a continuar con esa movilización.

A la sociedad Argentina se le presentaba una oportunidad histórica para despertar del letargo vivido durante la década del noventa, había llegado la hora de entrar en acción, de involucrarse, de decidir, de construir una democracia más participativa¹³⁴. Es el momento de pasar de una *ciudadanía pasiva a un ciudadanía activa*, donde todos sientan la necesidad de ser parte, para sentirse miembros activos de la sociedad a la que pertenecen.

Al Estado, por su parte, se le presenta la ocasión justa para promover una *cultura de la inclusividad*, donde los ciudadanos sientan que tienen las habilidades y capacidades para participar en la cosa pública. Para ello, Estado y sociedad deberán superar ciertas barreras culturales, que caracterizan a la cultura política del país, y que impiden el desarrollo de la participación ciudadana y el involucramiento de las personas en la vida del Estado. Entre ellas podemos nombrar la apatía y el escepticismo producto de la desconfianza en el sistema político, en la política y en los políticos. La cultura clientelar y el paternalismo, que han provocado el rompimiento de los mecanismos formales para acceder al Estado, siendo socavados por los contactos políticos, el amiguismo o el favoritismo. El burocratismo, junto con la pérdida del tiempo como un recurso valioso para el ciudadano, al multiplicar las instancias y exigencias para solucionar sus problemas.

Si se logra superar estas dificultades la participación propiciará el aumento de la autoestima de la población, ya que a medida que puedan resolver sus problemas y necesidades se sentirán útiles con ellos mismos y con la comunidad. Los ciudadanos, aunado a esto, se verán mayormente comprometidos en y con la política, se evidencia una politización de los habitantes, lo que significa mayor participación, mayor involucramiento, y

¹³³ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", op.cit., P.2

¹³⁴ ROMERO, Ricardo (comp). Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño, op.cit., P.43



mayor conocimiento sobre lo que sucede en la sociedad. Comienzan a tomar conciencia de su condición de ciudadanos, es decir con derechos y deberes que se concretan en espacios sociales comunes¹³⁵.

A través de la participación de la ciudadanía el Estado tiene la posibilidad de generar *capacidad de gestión participativa*¹³⁶, como una alternativa a los esquemas tradicionales clientelistas u asistencialistas de la cultura política.

Retomando el concepto de cultura política de Putnam, al cual vincula con el capital social, podemos relacionar la presencia de valores positivos hacia la participación de la ciudadanía con actitudes que favorezcan la cooperación, el desarrollo económico y gubernamental. Es decir que como el capital social es un recurso individual y colectivo a la vez, el involucramiento de la sociedad a través de la participación genera beneficios que traspasan la individualidad, es un recurso de todas las personas que forman parte de la estructura social y por ende del conjunto de la sociedad. Putnam toma el involucramiento cívico, ya sea la voluntad de los individuos para participar en los asuntos públicos, la idea de concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y trabajo, en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección, como un indicador de la existencia de un capital social subyacente que define como confianza, normas y redes¹³⁷. A su vez esa participación contribuye a la formación de una cultura cívica democrática y participativa.

Luego del predominio en los años noventa de una “cultura política neoliberal”, caracterizada principalmente por la división entre la sociedad política y la sociedad civil, la crisis del año 2001 presentaba a la sociedad Argentina la oportunidad de dejar de ser la ciudadanía pasiva de la década del noventa. Había llegado la hora de entrar en acción, de involucrarse, de decidir, de construir una democracia más participativa, de convertirse en *una ciudadanía activa*.

¹³⁵ EL TROUDI, Haiman; HARNECKER, Marta y BONILLA, Luis. “Herramientas para la Participación” [on line], P.21

¹³⁶ SMULOVITZ, Adriana Clemente Catalina (comp). Descentralización, Políticas sociales y participación democrática en Argentina, op.cit., P. 58

¹³⁷ ARNOLETTO, Eduardo, et.al. Índice de desarrollo local para la gestión, op.cit., P. 82



Por su parte, los gobiernos cuentan con variados instrumentos y herramientas de la democracia participativa que les permiten activar la participación de los ciudadanos. A continuación analizaremos esos instrumentos, que les posibilitarán a los gobiernos locales aumentar la participación ciudadana y mejorar la cultura política de sus habitantes.



CAPÍTULO IV: INSTRUMENTOS PARA PROMOVER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN Y UNA CULTURA POLÍTICA

4.1 Promoviendo una Cultura de la Participación

El Estado municipal de la ciudad de Río Tercero vio acrecentadas sus funciones y responsabilidades como consecuencia del proceso de descentralización, producto de la Reforma de la estructura del Estado realizada a fines de los años ochenta.

El traspaso de funciones se efectuó no sólo del Estado nacional al provincial, sino también desde éste hacia los municipios. En la mayoría de los casos se realizó sin tener en cuenta las capacidades locales disponibles para hacerse cargo de las nuevas tareas.

El municipio de la ciudad de Río Tercero tiene como competencia la prestación de los siguientes servicios: alumbrado público, agua potable, cloacas, recolección y disposición final de residuos, limpieza de espacios públicos, mantenimiento de la infraestructura urbana, atención primaria de la salud y guarderías escolares. Como servicio complementario posee transporte urbano de pasajeros.

El proceso de descentralización generó nuevas responsabilidades para el Estado municipal que, como se dijo anteriormente, no vinieron acompañadas de los recursos financieros ni humanos necesarios para poder afrontarlas. Además de estas nuevas funciones, la proximidad con el vecino hace que el municipio sea el canal de reclamo más directo que tenga el ciudadano para expresar sus inconformidades, los límites y prioridades de la acción municipal varían constantemente, lo que ha generado una nueva fuente de demandas que el Estado local debe satisfacer, como el cuidado del medio ambiente, desarrollo local, generación de empleo, políticas culturales, entre otras.

El Estado local, sobrecargado ante esta nueva realidad, no puede enfrentar por sí sólo la atención de todas las demandas. Frente a esta situación, numerosos sectores de la sociedad civil, denominados Tercer Sector o Sector Social, sirvieron de colaboradores, y en algunos casos hasta reemplazaron al Estado en el cumplimiento de estas obligaciones.



La participación del Sector Social en la gestión, evaluación y control de las políticas municipales, puso en evidencia la tendencia a una mayor participación ciudadana en las sociedades locales, entendiéndose que esto redundará en una mejora sustancial en las prestaciones y en la asignación del gasto social, ya que nadie conoce mejor las necesidades de la gente que la propia sociedad. También desde los gobiernos locales se empezará a aplicar programas destinados a incorporar a la ciudadanía tanto en la identificación de problemas y soluciones, como en el diseño, ejecución y control de gestión de las acciones en el ámbito público, como el presupuesto participativo, los programas de planificación estratégica, fortalecimiento de organizaciones sociales y asociaciones vecinales, consultas ciudadanas, entre otros.

En la ciudad de Río Tercero, el aumento de la participación comienza de la mano de las asociaciones vecinales y con la implementación, desde el Estado municipal, de programas destinados a promover la integración de ciudadanos comunes al espacio público estatal.

4.2 Herramientas de la Democracia Participativa

A continuación se expondrán las distintas herramientas e instrumentos que tiene al alcance el gobierno de la Ciudad de Río Tercero, para promover una mayor participación de sus habitantes en la vida del Estado, de manera que, conjuntamente, Estado y sociedad, puedan resolver los principales problemas que los aquejan.

4.2.1 Institutos de Democracia Semidirecta

La ola de reformas constitucionales producidas en la década de los noventa puso en el centro de la escena institucional de América Latina el tema de la participación y los derechos ciudadanos, con el objetivo de transformar la débil democracia representativa en una más participativa¹³⁸.

¹³⁸ BOMBAROLO, Félix. “El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”, P.17



Los institutos de democracia semidirecta no sustituyen a la democracia representativa, sino que la complementan, permitiendo una mayor participación de la sociedad en la formación de la voluntad del Estado.

A continuación se describirán los institutos de democracia semidirecta que se encuentran en la Constitución Nacional y de la Provincia de Córdoba, para de esta manera conocer qué mecanismos de participación se hayan establecidos en las mismas, y cuáles no.

A través de la reforma realizada a la Constitución Nacional en el año 1994, se introdujeron dos mecanismos de democracia semidirecta, que fueron incorporados en el Capítulo “Nuevos Derechos y Garantías”. Ellos son:

- a) **Iniciativa popular:** Establecida en el artículo Nº 39 y sancionada por la Ley 24.747, establece el derecho de iniciativa de los ciudadanos de presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, quien deberá darle tratamiento expreso dentro del término de doce meses, siempre y cuando ese proyecto tenga un consenso en la ciudadanía representado por el tres (3%) del padrón electoral. Se prohíbe constitucionalmente ser objeto de iniciativa proyectos referidos a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuestos y materia penal.
- b) **Consulta Popular:** Presente en la Constitución Nacional en el artículo Nº 40 y reglamentada por la Ley 25.432, establece que, a diferencia de la iniciativa popular que es convocada por el propio pueblo, es el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, quien podrá someter a consulta popular un proyecto de Ley, una Ley o una determinada política, en este caso se conoce como “Referéndum”; o cuestiones de estado excepcionales, llamado entonces “Plebiscito”. La consulta puede ser “vinculante”, donde el voto de los ciudadanos es obligatorio, la ley de convocatoria no puede ser vetada y él voto afirmativo del proyecto por el pueblo lo convierte en Ley de la Nación, o “no vinculante” donde por el contrario, el voto no es obligatorio, lo puede convocar el presidente de la Nación y la decisión del pueblo no obliga a sancionar el proyecto.



Cabe mencionar que la Constitución de la República Argentina al introducir estos artículos sigue la tendencia del sistema internacional de protección de derechos humanos, que reconoce estos mecanismos como derechos fundamentales del hombre¹³⁹.

La consulta popular no fue utilizada nunca desde su introducción a la Constitución en 1994, y sólo dos proyectos de iniciativa popular fueron tratados por el Congreso.

La Constitución de la Provincia de Córdoba, donde se encuentra la Ciudad de Río Tercero, establece los siguientes mecanismos de democracia semidirecta:

- a. **Derecho de Iniciativa**: Se encuentra expresado en la Constitución Provincial en el artículo N° 31.
- b. **Consulta popular y Referéndum**: El artículo N° 32 de la Constitución establece que todo asunto de interés general para la provincia puede ser sometido a consulta popular, de acuerdo con lo que determine la ley. El referéndum solo se autoriza para los casos previstos en la Constitución.

En el Título Segundo de la Constitución Provincial denominado “Municipalidades y Comunas”, el artículo N° 183 inc. 4 establece que las Cartas Orgánicas Municipales deben asegurar:

- a) El **Derecho de Iniciativa**
- b) El **Referéndum**
- c) la **Revocatoria de Mandato**
- d) Y las **Comisiones de Vecinos**

En el capítulo V, se describen los mecanismos de participación incluidos en la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Río Tercero. Entre ellos se encuentran: la consulta e iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria como institutos de democracia semidirecta, y las asociaciones vecinales, el Consejo Económico y Social, las audiencias públicas, y las acciones voluntarias como formas de participación vecinal y sectorial.

¹³⁹ Por ejemplo, la Declaración de los Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece en el artículo 21.1 que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, *directamente* o por medio de representantes libremente escogidos”.



4.2.2 Audiencia Pública

La Audiencia Pública es una instancia de participación ciudadana en el proceso de toma de una decisión. Constituye un mecanismo de participación que permite avanzar en políticas que promueven mayor vinculación y proximidad entre el Estado y los ciudadanos. A través de él, un ciudadano o un grupo de ellos, puede expresar su opinión y sus propuestas al órgano correspondiente. Son oportunidades formales de encuentro entre múltiples actores sociales y las autoridades gubernamentales convocantes, para analizar el contenido de un proyecto de decisión, a la luz de la diversidad de intereses que caracteriza a determinada comunidad¹⁴⁰.

Si bien éstas no han sido reguladas por la Constitución Nacional, se encuentran presentes en algunas constituciones provinciales y Cartas Orgánicas municipales, como la de la Ciudad de Río Tercero.

4.2.3 Asambleas Barriales o Zonales

Las Asambleas Barriales o Zonales están conformadas por las fuerzas vivas de la sociedad. Sus integrantes representan a un barrio o una zona de la ciudad, y no tienen una formalización legal, como así también se caracterizan por la ausencia de una estructura interna con cargos permanentes. Son una agrupación de vecinos que a través de la acción conjunta, buscan la solución de sus problemas y necesidades en el ámbito de su comunidad.

Como se mencionaba en capítulos anteriores, el reemplazo de la matriz mercadocéntrica por una centrada en la sociedad, permite recuperar la idea de lo “público” como un ámbito diferenciado de lo político y lo estatal. Las asambleas son el reflejo más nítido de este proceso ya que aquello que tanto desde el Estado como desde el mercado es considerado un problema individual, emerge como una cuestión colectiva, que será resuelta

¹⁴⁰ ¿Qué son las audiencias públicas? , Primer audiencia pública, jueves 1 de noviembre de 2007. www.audienciapublicarg.blogspot.com/2007/10/que-son-las-audiencias-pblicas.html



en el ámbito de la comunidad. Es por eso que podemos definir a las asambleas vecinales como ámbitos de construcción de un espacio “público no estatal”¹⁴¹.

Luego de los acontecimientos ocurridos en diciembre del año 2001, los cacerolazos se convirtieron con el tiempo en asambleas barriales o populares, creciendo y multiplicándose por todo el territorio nacional. Estos encuentros abiertos, integrados por un grupo heterogéneo de personas, discuten sobre los más variados problemas, desde cuestiones económicas hasta culturales. El propósito de los asistentes es buscar nuevas formas de participación, encontrar mecanismos de democracia directa y tratar de encontrar alternativas a la crisis vigente.

4.2.4 Presupuesto Participativo

El Presupuesto Participativo (en adelante PP) es una de las herramientas más difundidas y utilizadas de la democracia participativa. La manera en la que sea utilizado puede variar de acuerdo a la diversidad local y a las características de la sociedad donde sea aplicado. Es decir que no hay dos sistemas de PP que se parezcan, pero sin embargo comparten estos mismos principios:

- Es un proceso y un instrumento que permite que la gente decida el uso de los recursos públicos que, generalmente, es una porción del presupuesto de inversión, a través de reuniones donde se establecen cuáles son las prioridades que estarán incluidas en el PP¹⁴².

Para que esta herramienta pueda ser ejecutada, se requiere la participación activa y la deliberación de estos tres actores:

1. El gobierno, específicamente el Poder Ejecutivo, que debe confiar en la participación y en el involucramiento de los ciudadanos.

¹⁴¹ OUVIÑA, Hernán. Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002. P.6

¹⁴² ROMERO, Ricardo (comp). *Democracia Participativa, una utopía en marcha*. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño, op.cit., P.66



2. Las ONG's, organizaciones civiles, clubes, sindicatos, ciudadanos en general, entre otras.
3. Los partidos políticos y sus representantes¹⁴³.

El PP es un medio que tienen las autoridades del gobierno para conocer cuáles las principales problemáticas que tienen los vecinos, y cuál es el mejor camino para resolverlas. Podemos definir a esta herramienta como “un proceso de democracia directa, universal y voluntaria, a través del cual la gente tiene la oportunidad de discutir y decidir el presupuesto y las políticas comunitarias, y a su vez combina la democracia directa con la democracia representativa”¹⁴⁴. No limita al ciudadano solamente a la acción de votar, sino que puede participar activamente en la definición del gasto estatal.

El PP tiene como principal objetivo que la sociedad, organizada en asambleas populares, participe en la definición del gasto público. Es un proceso que permite una profundización democrática, donde los ciudadanos forman parte de la gestión pública, participando desde un espacio público no estatal en las decisiones políticas del Estado.

A través del PP la población participa en la definición de los valores de los ingresos y egresos del presupuesto público a invertir en una localidad, además indica en qué áreas deberán hacerse las inversiones y cuáles deben ser las obras priorizadas. Los ciudadanos no sólo participan en el gerenciamiento de los recursos del Estado, sino también en el diseño de las políticas públicas.

En América Latina, esta herramienta se comienza a utilizar con fuerza en las ciudades brasileñas a comienzo de la década del noventa, siendo uno de los casos más exitosos el PP de Porto Alegre. Luego se extiende su utilización hacia otras ciudades latinoamericanas, como Rosario, Morón y la Ciudad de Buenos Aires en Argentina.

A partir del éxito que obtuvo el PP de Porto Alegre en 1989, se pueden diferenciar tres fases en la evolución de este mecanismo: la primera fase es la de *experimentación* y se extiende desde 1989 hasta 1997, la segunda fase es llamada de *Masificación brasileña* y se

¹⁴³ ROMERO, Ricardo (comp). Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño, op.cit., P.38

¹⁴⁴ *Ibíd*em, P.66



inicia en 1997 y culmina en el 2000. La última fase de expansión *fuera de Brasil y diversificación* inicia en el año 2000, llegando hasta la actualidad¹⁴⁵.

En el mes de diciembre del año 2008, se creó la *“Red Argentina de Presupuesto Participativo”* (RAPP), organizada por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y por la Secretaria de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación. El objetivo de esta iniciativa es articular esfuerzos y propiciar la expansión de la democracia participativa en los municipios, a través de la asistencia y el acompañamiento en la implementación del presupuesto participativo. Integran la red los municipios que ya cuentan con PP, entre ellos Córdoba, Rosario, San Martín, Morón, San Miguel, San Fernando, Campana, La Plata, Necochea, Comodoro Rivadavia, Godoy Cruz (Mendoza) y Bella Vista (Corrientes), además los que están proyectando su implementación: San Salvador de Jujuy, Partido de la Costa y Zárate, y organizaciones de la sociedad civil como Colectivo Ciudadano (Córdoba) y Movimiento por la Carta Popular (San Miguel) y la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

4.2.4.1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO para la Ciudad de Río Tercero

El diseño del PP para la Ciudad de Río Tercero se realizó teniendo en cuenta la composición social de la ciudad y el diseño urbano de la misma. La ciudad cuenta con 47.000 habitantes, de los cuales el 29,79 % son mayores de 18 años. Pueden participar de este programa los mayores de 18 años que estén radicados en la ciudad y vivan en algunos de los 28 barrios, así como también organizaciones sociales, barriales, Iglesias, ONG's, entre otras. El PP puede ser realizado por la totalidad del presupuesto municipal, pero por ser la primera vez que se implementa esta modalidad en la ciudad se recomienda realizarlo en algunas áreas o sectores, por ejemplo en materia de salud, obras públicas, medio ambiente, entre otras. El desarrollo de este programa estará a cargo del Departamento de Participación

¹⁴⁵ CABANNES, Yves. “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales”. Segunda Versión ampliada: Presupuestos participativos en ciudades europeas y latinoamericanas, Red URBAL Nº 9, Mayo de 2005, P.10



Ciudadana, que ya viene adquiriendo experiencia en materia de herramientas de participación a lo largo de su gestión.

Para que el PP sea una herramienta para incitar a la participación de los vecinos/as de la ciudad, sería de gran pertinencia que este programa quede plasmado en una ordenanza sancionada por el Concejo Deliberante de la Ciudad. En un paso futuro más importante aún sería la incorporación del carácter participativo del presupuesto de la ciudad a la Carta Orgánica Municipal. De esta manera el PP se convierte en una herramienta del Estado municipal, en una política de gobierno para que la ciudadanía participe en la formulación y ejecución de las políticas públicas, traspasando los límites de una gestión o del gobierno de turno.

4.2.4.1.a) **Objetivos del Presupuesto Participativo**

Se encuentran entre los objetivos para la aplicación de esta herramienta de la democracia participativa, los siguientes:

- 1) Promover desde el Estado mecanismos para incentivar a una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- 2) Decidir conjuntamente, Estado y sociedad, los principales problemas de los habitantes de la ciudad, y desarrollar políticas públicas para brindar soluciones compartidas a los mismos.
- 3) Mejorar la asignación de recursos estatales a través del diagnóstico y las decisiones compartidas, haciendo más transparente la gestión pública.
- 4) Generar lazos sociales más profundos y una mayor conciencia cívica, a través del reconocimiento entre los habitantes de la ciudad de los problemas comunitarios.

4.2.4.1 b) **Etapas para la ejecución del Presupuesto Participativo**

Las etapas para el armado y ejecución del PP son las siguientes:

- *Asamblea informativa*: es la primera actividad que se deberá realizar. Organizada por el Departamento de Participación Ciudadana de la



Municipalidad de Río Tercero, será abierta a toda la comunidad y tendrá como objetivo explicar en qué consiste el programa de PP, cuáles son sus pasos y procedimientos.

- Luego, se puede organizar la realización de un *Seminario Informativo* sobre el PP, invitando a especialistas sobre la temática para que diserten sobre el tema. De esta manera se intenta capacitar a la sociedad civil, organizaciones sociales, barriales, entre otras, e introducirlas en la temática.
- *Promoción y difusión*: ésta se realizará bajo la coordinación del Departamento de Participación ciudadana y la Dirección de Prensa y Protocolo, a través de juntas promotoras en cada barrio, medios de difusión, canales institucionales de gobierno, entre otros. Las Juntas promotoras estarán integradas por vecinos que se encargarán de difundir el programa en su entorno de influencia social.
- *Asamblea Barrial*: Se convoca a una Asamblea Barrial en cada barrio de la ciudad. Las comisiones vecinales ayudarán a la coordinación de las mismas por su conocimiento sobre el barrio como lugar de campo.

1º sesión: en la primera sesión, la Asamblea Barrial realizará un diagnóstico de los principales problemas sobre la materia en cuestión que existen en el barrio o zona. También la asamblea deberá elegir a sus representantes, que la representarán en el *Concejo del Presupuesto Participativo*. Para ello aquellos que deseen cumplir con el cargo de concejeros deberán postularse. La votación se realiza entre los miembros de la asamblea barrial, a través del voto secreto y personal de cada uno.

2º sesión: ya en la segunda sesión, luego del diagnóstico, se procede a la priorización de los problemas a través de la práctica del diálogo y el debate.

- *Plan de Prioridades Barriales*: A través del diagnóstico y la priorización de los problemas, el Concejo del Presupuesto Participativo diseñarán un Plan de Prioridades Barriales a través del cual se armará el Presupuesto municipal. El Plan no solamente contemplará los problemas priorizados, sino también proyectos para su solución.



- Entrega del PPB al municipio: los consejeros entregarán al municipio el PPB para que se incluyan en el presupuesto municipal. El municipio será el encargado de ejecutar el presupuesto.
- *Comisión de seguimiento*: El Consejo del Presupuesto Participativo organizará una comisión de seguimiento, que tendrá la misión de auditar al municipio para que el PPB sea cumplido en la ejecución del presupuesto municipal.

4.2.5 Auditoría Ciudadana

La auditoría ciudadana o contraloría social es el “conjunto de condiciones y mecanismos a través de los cuales, individuos o grupos, en su calidad ciudadana y en forma organizada e independiente, ejercen la corresponsabilidad, participando en la planificación de políticas, vigilancia y control del funcionamiento de las instituciones, la ejecución de proyectos o la conducta de funcionarios públicos”. El objetivo de este mecanismo es garantizar el cumplimiento de los planes y presupuestos públicos y de las especificaciones de obras públicas, el uso eficiente de los recursos públicos, el respeto de la legalidad, el desempeño eficiente y la conducta honesta de los funcionarios y empleados públicos, entre otros¹⁴⁶.

El concepto auditoría hace referencia a una evaluación, que se basa en una revisión sistemática de registros, cuya finalidad es asegurar una rendición de cuentas exhaustiva por parte de los responsables de ejercer las funciones auditadas. La auditoría consiste en contrastar los datos de la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento¹⁴⁷.

Los destinatarios son la ciudadanía y sus gobiernos locales, quienes, a partir de un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de las deliberaciones y opiniones de la propia comunidad, tienen la posibilidad de desarrollar capacidades que les permiten

¹⁴⁶ EL TROUDI, Haiman; HARNECKER, Marta y BONILLA, Luis. “Herramientas para la Participación”, op.cit., P.70

¹⁴⁷ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", op.cit., P.3



identificar acciones tendientes a mejorar ciertas prácticas que hacen a la calidad de la democracia¹⁴⁸.

La **Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia** es un organismo del Estado nacional argentino, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que tiene la misión de fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de promover reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente. Hacia fines de 2003, la Subsecretaría puso en marcha el **Programa Auditoría Ciudadana - Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios** (en adelante PAC), considerando principalmente los municipios grandes (de 10 mil a 100 mil habitantes) y las ciudades intermedias (de 100 mil a 250 mil habitantes). El PAC constituye una innovación institucional que permite evaluar el desempeño de nuestra democracia a escala local, al tiempo que ofrece a la ciudadanía una herramienta de deliberación, participación y control que contribuye a su perfeccionamiento en el marco de una necesaria transformación cultural.

En una primera etapa¹⁴⁹, el PAC se implementó en dos municipios, seleccionados sobre la base de los siguientes criterios: i) que su población no superara los 100 mil habitantes; ii) que las necesidades básicas insatisfechas no abarcaran a más del 15% de la población; iii) que la sociedad civil tuviera cierto nivel de organización y de articulación con el Estado local; iv) que el municipio contara con una mínima sistematización de la información administrativa y gubernamental, v) que las intendencias expresaran signos partidarios diferentes.

Las variables consideradas para la selección de los municipios de la primera etapa fueron importantes para poder probar sin sobresaltos la metodología y adquirir la experiencia necesaria para trabajar en municipios con variables de mayor complejidad. A partir de esta primera experiencia, y en etapas sucesivas se incorporaron más municipios. A mayo de 2008, el PAC cuenta con 51 municipios titulares¹⁵⁰, en los que ya se ha llevado a

¹⁴⁸ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", op.cit., P.3

¹⁴⁹ La primera etapa del PAC se llevó a cabo en los municipios de **Pergamino** (Prov. de Buenos Aires) 100.000 hab. y **Rafaela** (Prov. de Santa Fe) 100.000 hab.

¹⁵⁰ Consultar el listado completo en www.auditoriaciudadana.gov.ar



cabo el proceso, y 18 municipios ya preparados para comenzar su implementación. Es decir, que en casi cinco años de gestión el Programa ha llegado a casi setenta municipios que cubren una población de alrededor de 8 millones de habitantes, lo que equivale al 20% de la población del país¹⁵¹.

El municipio de la ciudad de Río Tercero acordó el 4 de noviembre de 2008, con la Dra. Marta Oyhanarte, la implementación del PAC para el año 2009 a través de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

El programa tiene como objetivo medir la calidad de la democracia. Para ello se investigarán cuatro temas fundamentales para el funcionamiento de la democracia: la cultura cívica, la participación ciudadana en las políticas públicas, el trato al ciudadano y la política de rendición de cuentas¹⁵².

El PAC tiene una duración aproximada de ocho meses, y consta de los siguientes pasos:

1- Contacto con el municipio-Adhesión al PAC

El primer paso es el contacto entre el municipio, en este caso de la Ciudad de Río Tercero, y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Hay una única condición que es requisito *sine qua non* para su implementación: que el gobierno local acepte desarrollar la auditoría y adhiera a sus objetivos. El gobierno local, específicamente su Intendente, firma una **Carta de Intención** mediante la cual el Municipio adhiere al PAC. A partir de allí, se designa un enlace local¹⁵³ que será el encargado de interactuar con el responsable regional (su contraparte en la Subsecretaría) en lo referido a todas las cuestiones operativas de la implementación.

2- Sensibilización

¹⁵¹ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", op.cit., P. 4 y 5

¹⁵² Informe sobre la Calidad de las prácticas democráticas de San Fernando del Valle de Catamarca, Auditoría Ciudadana, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Prólogo.

¹⁵³ En la mayoría de los casos, la función de enlace local recae en los secretarios de gobierno, directores de algún área estratégica –generalmente vinculada con la participación de la comunidad- o, en algún caso, concejales.



Previo al acto formal de lanzamiento del PAC en el territorio local, la unidad ejecutora visita el municipio para profundizar la comprensión, por parte de los actores locales, de los distintos pasos de la Auditoría Ciudadana. Se realizan encuentros con el equipo de gobierno, legisladores, organizaciones intermedias, cultos, cámaras empresarias, consejos profesionales y otras instituciones activas en la comunidad. En esta etapa, se hace una intensa difusión por los medios de comunicación locales para convocar a la población al lanzamiento del PAC. En paralelo, la unidad ejecutora toma contacto con supervisores escolares y con cada uno de los directivos de escuelas e instituciones terciarias a fin de invitarlos a participar del Lanzamiento y de los Talleres, haciéndoles saber por qué es importante que se sumen al Foro Cívico de su comunidad. El PAC promueve especialmente la participación de los miembros de la comunidad educativa en los foros cívicos.

3- Lanzamiento del programa

A través de la realización de un acto público se presenta el Programa a la comunidad y se firma el **Acuerdo de Adhesión**, documento que explicita los compromisos que asumen la unidad ejecutora y el Gobierno Local para el efectivo desarrollo del proceso.

4- Constitución del Foro Cívico – Talleres participativos

Luego del lanzamiento local se realiza un taller en dos episodios para **constituir y organizar el Foro Cívico**, que se integra con la mayor cantidad de actores sociales, y para validar las aspiraciones democráticas y los indicadores que se utilizarán para realizar la evaluación. A través de este taller los foros logran reglas para el diálogo, construidas colectivamente por el plenario del Foro, que pautarán el funcionamiento de todas las reuniones futuras, definir las reocupaciones del Foro en materia de prácticas locales referidas a los cuatro temas que evalúa el PAC, la organización del Foro, a través de la conformación de dos comisiones de trabajo: una integrada por la comunidad educativa (educadores, alumnos, formadores en valores en sentido amplio: líderes deportivos, religiosos, comunicadores sociales) y la otra, integrada por gobierno y sociedad civil (legisladores, funcionarios, ONGs, cámaras empresarias, comerciantes, ciudadanos en general), elegir a los coordinadores del Foro, que son electos en cada comisión para constituir la mesa ejecutiva del Foro, definir una agenda de trabajo en la que los Coordinadores fijan el calendario de reuniones para el temario propuesto por el Programa



(análisis metodológico y sugerencias al Programa, formulación de propuestas), y recolectar los datos de encuestas auto administradas (proporcionadas por el PAC) sobre el comportamiento cívico habitual de los propios integrantes del Foro.

Los Foros Cívicos son espacios abiertos de participación, pluralistas y representativos de sus comunidades. Estos foros se integran con ciudadanos y ciudadanas, organizaciones e instituciones públicas y privadas, entre otras¹⁵⁴.

5- Trabajo de Campo

Una vez acordado el instrumento metodológico, comienza la recolección de los datos a partir de los indicadores revisados por el foro cívico. Para la recolección de los datos se pueden utilizar los siguientes métodos: grupos focales, encuestas domiciliarias, entrevistas a referentes de la comunidad, como funcionarios del gobierno, organizaciones comunitarias, comunicadores sociales, notas de los medios de prensa, entre otros y estudios de comprobación¹⁵⁵. Que el trabajo de campo sea exhaustivo y participativo depende, en gran medida, del nivel de colaboración y compromiso que se establezca entre la unidad ejecutora de la auditoría, el enlace local y los integrantes del foro cívico¹⁵⁶.

6- Presentación y difusión del Informe Preliminar

La información obtenida a partir de la investigación de campo es organizada y clasificada por cada responsable de región quien elabora un **Informe Preliminar de Resultados** y lo presenta al foro cívico. A partir de allí, gobierno y comunidad avanzan en la elaboración de reflexiones y propuestas para conservar y profundizar aquello que se tiene y que es visto como una buena práctica e incorporar nuevas prácticas que aborden las debilidades que surgen del diagnóstico.

7- Audiencia Pública – Informe Final

El PAC finaliza con una **Audiencia Pública** en la que se pone a consideración de la ciudadanía el Informe Preliminar con el fin de que comunidad y gobierno presenten propuestas de cambio a partir de los resultados obtenidos. Las intervenciones y propuestas

¹⁵⁴ Informe sobre la Calidad de las prácticas democráticas de San Fernando del Valle de Catamarca, Auditoría Ciudadana, op.cit., P.45

¹⁵⁵ Ibídem, P.45

¹⁵⁶ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", op.cit., P.9



presentadas en la Audiencia Pública completan el **Informe Final** de la Auditoría Ciudadana que publica y difunde el PAC en el municipio. El informe final no es un texto convencional, persigue el objetivo de provocar en el lector interés en la información relativa a su comunidad y motivarlo para convertirse en protagonista¹⁵⁷.

8- Cooperación y Articulación

La Subsecretaría desarrolla acciones de **cooperación** orientadas a brindar herramientas para que Comunidad y Gobierno local puedan llevar a la práctica los proyectos que se proponen encarar a partir de las propuestas que se presenten durante la Audiencia Pública y los que surjan desde los Foros cívicos, incluso una vez finalizada la implementación. Con el mismo propósito, se asume la estrategia de **articulación** con programas nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, sector privado y otros municipios, para fortalecer la viabilidad de los proyectos a implementar en territorio local¹⁵⁸.

4.2.6 Mesas de concertación de Políticas Públicas y Concejos asesores o consultivos

Las Mesas de concertación tienen como objetivo discutir entre la ciudadanía y el Estado (generalmente en municipios) la forma y la aplicación de una determinada política pública, que puede ser sectorial (de la mujer, juventud, niñez, entre otros) o a nivel general.

Los consejos asesores o consultivos están integrados por miembros de la sociedad civil, que no necesariamente deben estar institucionalizados, y funcionan revisando y discutiendo programas y diversas acciones que realiza el Estado.

La evolución en el desarrollo de la democracia participativa ha generado la existencia de variadas herramientas que permiten a los gobiernos plasmar los ideales de ésta en acciones concretas. Es así como aquellos gobiernos que se proponen integrar a los ciudadanos en la vida pública comienzan a hacer uso de éstos mecanismos.

¹⁵⁷ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", op.cit., P.10

¹⁵⁸ *Ibíd.*, P.10



Algunos se encuentran más institucionalizados que otros, por ejemplo los instrumentos de la democracia semidirecta como la iniciativa popular, la consulta popular y el referéndum son mencionados por la Constitución Nacional, algunas Constituciones provinciales y Cartas Orgánicas municipales. Herramientas como el presupuesto participativo, ya forma parte de algunas Cartas Orgánicas municipales, como la de la Ciudad de Ushuaia, Bariloche y Resistencia, entre otras. Si bien el hecho de que estos mecanismos queden plasmados en las constituciones o en una ley les confiere una mayor legalidad, no significa que sean utilizados con mayor frecuencia o que se conviertan en una política de estado. La utilización de los instrumentos de democracia semidirecta es escasa, tanto desde los diferentes ámbitos estatales, ya sea por falta de voluntad política como por el temor a permitir la participación de la ciudadanía, como desde la sociedad, por la presencia de una cultura apática a participar e involucrarse en las cuestiones estatales, como por los largos procedimientos burocráticos y administrativos que éstos contemplan.

El gobierno de la Ciudad de Río Tercero, con la finalidad de promover una mayor participación de sus habitantes en la vida del Estado, puede implementar el mecanismo de PP, promover la formación de Asambleas Barriales o Zonales, aplicar el programa de Auditoría Ciudadana, o convocar a mesas de concertación de políticas públicas o consejos asesores o consultivos, entre otros. Las ventajas que la aplicación de éstos acarrea son múltiples, entre ellas podemos mencionar la profundización del sistema democrático; la promoción de la participación vecinal en el diagnóstico y priorización de necesidades para el diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos de obras, servicios y políticas sociales; la creación y consolidación de espacios públicos de integración, participación y gestión asociada entre los vecinos y la Municipalidad, generación de una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno, y la creación de una cultura democrática en la población y el fortalecimiento del tejido social.

CAPÍTULO V: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: ANÁLISIS

DEL ESTUDIO DE CASO: Ciudad de Río Tercero

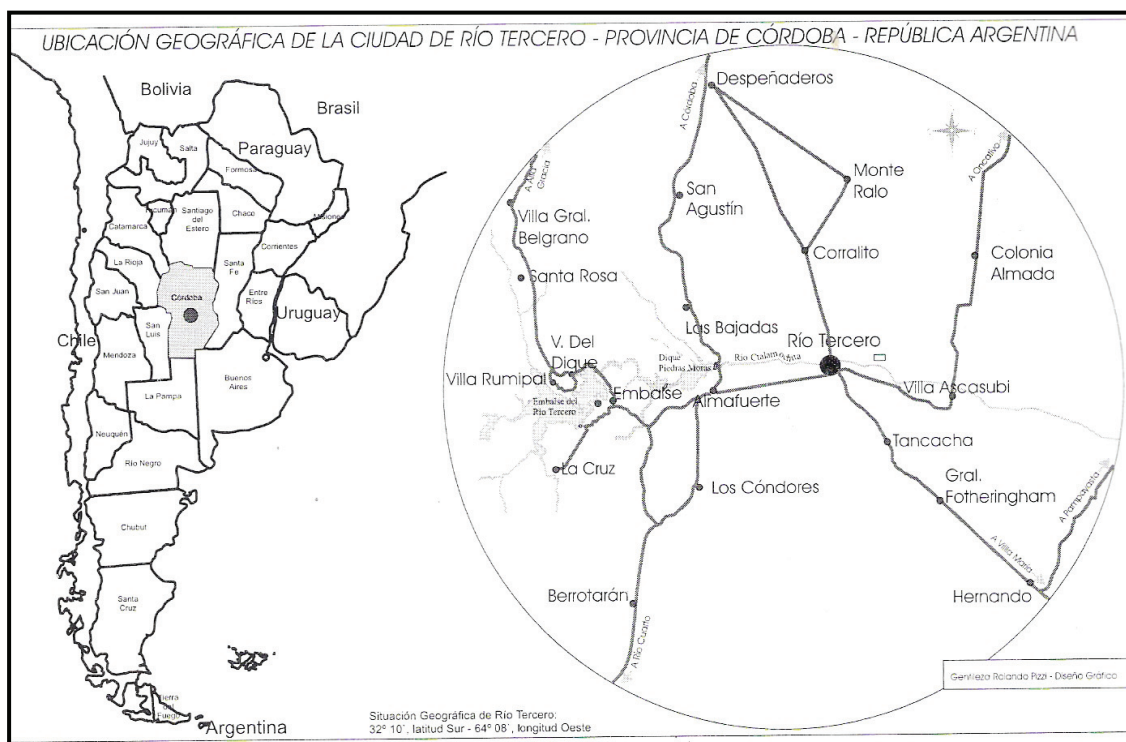
5.1 Datos sobre la Ciudad de Río Tercero

5.1.1 Ubicación Geográfica

La ciudad de Río Tercero es la sexta ciudad en orden de importancia de la provincia de Córdoba, conformando la ciudad de mayor jerarquía urbana, dentro de su sistema de ciudades del Departamento Tercero Arriba.

Está ubicada a orillas del Río Ctalamochita, a unos 110 km al sur de la Capital provincial, conformando un perfecto triángulo entre las ciudades más importantes de la provincia: Río Cuarto al sur y Villa María al este.

Cuadro: Mapa de ubicación geográfica de la Ciudad de Río Tercero





5.1.2 Historia

Fue allá por 1905 cuando Don Modesto Acuña hizo mensurar los campos que le pertenecían en esta zona de la pedanía El Salto y en 1909 decide fundar un pueblo con la certeza de que debería ser exitoso el emprendimiento ante las noticias que sobre el Río Ctlamochita (Río Tercero), en el Departamento Calamuchita, se construiría un dique y embalse que permitiría obtener energía y regar miles de hectáreas de la región y que se ampliarían las redes ferroviarias en territorio cordobés, las que en ese caso podrían pasar por sus propios campos.

Fue así que convenciendo a los ingleses que el camino de hierro pasase exactamente por dónde él tenía la idea de lotear terrenos para hacer crecer un pueblo, donó las tierras a la compañía ferroviaria y no sólo las vías sino también se construyeron una estación y galpones para las máquinas. Y no sería el sitio de un único ramal, sino de dos, que se unirían: la línea que desde Rosario iba a Córdoba por Cruz Alta, y la que uniría Río Cuarto con la capital Provincial.

En julio de 1913 el plano ingresa formalmente al Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, con el pedido de Acuña de que sea aprobado y autorizado. Ese plano lleva por título el de “Pueblo Media Luna, del señor Modesto Acuña, aclarándose su ubicación en la Pedanía el Salto del departamento Tercero Arriba, sobre la Estación Río Tercero” del “ramal Cruz Alta – Córdoba- Ferrocarril Central Argentino”.

En ese primer plano se contemplaba la creación de un pueblo de 98 manzanas, dividido al medio por las vías ferroviarias. Ese plano ya designaba el nombre de las calles, la mayoría de los cuales se mantiene hasta hoy, contemplaba los actuales barrios Norte, Centro y Flores, además los terrenos de la actual plaza San Martín, la Municipalidad y la Policía y la Escuela Modesto Acuña, como así también el terreno en dónde hoy se emplaza la Iglesia principal de la ciudad.

Finalmente el día 6 de setiembre de 1913 se eleva el expediente para su firma al gobernador, acotando que se accede al cambio de nombre propuesto por “pueblo de Modesto Acuña”. El 9 de setiembre de ese año, con la firma del gobernador Cárcano y del Ministro Bancalari se aprueban oficialmente mediante decreto 1184/13, “los planos de



referencia, presentados por el Señor Modesto Acuña, para la fundación del Pueblo Modesto Acuña, en terrenos de su propiedad.

La población que iba a nacer originariamente con el nombre de “Media Luna” en realidad lo hizo con el de “Modesto Acuña”, para al poco tiempo, en 1918, pasar a ser denominada “Río Tercero” por la compañía ferroviaria¹⁵⁹.

5.1.3 Datos de Interés¹⁶⁰

Información Demográfica

La población de la ciudad hoy supera los 47.000 habitantes, siendo su composición por sexo: mujeres el 51,60 % y varones 48,40%. Y por grupos de edades:

Hasta 9 años	9,50%
10 a 19 años	21,00%
20 a 29 años	17,70%
30 a 39 años	13,90%
40 a 49 años	12,40%
50 a 59 años	8,60%
60 a 69 años	8,20%
70 años y más	8,60%
Ns/Nr/Sin dato	0,10%

Los datos finales del censo provincial de población y vivienda 2008, indicaron que Río Tercero creció un 7% con respecto a 2001, quedando en la sexta posición en el ranking de población a nivel provincial¹⁶¹.

Nivel Educativo

Si se tiene en cuenta a la población mayor de 5 años según su condición y nivel educativo podemos ver que el 96.78% de la misma ya sabe leer y escribir. Por consiguiente el 3.22% restante no saber hacerlo, lo que equivale aproximadamente a 1.423 personas.

¹⁵⁹ COLAUTTI, Fernando R. “Río Tercero tiene Historia”, op.cit., P.97-101

¹⁶⁰ Fuente de las estadísticas: Encuesta a Hogares “Indicadores Demográficos-Socioeconómicos” Ciudad de Río Tercero, Provincia de Córdoba, Primer Semestre de 2008. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Secretaría de Gobierno, Coordinación y Desarrollo local, Municipalidad de Río Tercero.

¹⁶¹ Fuente: Censo Córdoba 2008



En cuanto a la asistencia a un establecimiento educativo, un dato sobresaliente, es que un 0.90% nunca ha asistido a uno.

Empleo

El número de ocupados en la ciudad de Río Tercero asciende a 16.875 personas en el primer semestre de 2008, lo que significa que el desempleo creció un 0,5% respecto al segundo semestre del año 2007. La tasa de actividad fue del 47,2%, y presentó una leve variación con la de los últimos seis meses del año 2007. El número total de asalariados asciende al 72.6% del total de la población ocupada.

El número de desocupados ascendió a 1.771 personas en relación a los 1.644 registradas en el último semestre del 2007. Por lo tanto, la Tasa de Desempleo registrada fue del 9,5% de la PEA, en relación al 9% del período mencionado.

Un 19.6% de la población ocupada es subocupada, es decir, trabaja menos de 35 hs. semanales. Un 74% de los subocupados (2.447 personas aproximadamente) buscan activamente ampliar su jornada laboral, es decir, pertenecen al grupo de subocupados demandantes.

La medición nacional en relación al mismo período arrojó una Tasa de Desempleo de 8%, una Tasa de Empleo del 42,2%, una Tasa de Actividad del 45.9% y una Tasa de Subocupación del 8%.

La Población de 14 años o más por condición de actividad económica, en la Ciudad de Río Tercero en julio de 2008, conformaban una PEA de 47,20% o sea un total de 18.646 personas, de los cuáles el 90,50% eran Ocupados y 9,50% eran Desocupados.

Del total de la población ocupada, el 27.4% son no asalariados, es decir, se clasifican como profesionales, empleadores, empresarios sin salarios, o trabajadores independientes. El 72.6% restante, pertenece al grupo de asalariados ya que trabajan en relación de dependencia en una entidad pública o privada.

Según la rama de actividad, en la cual se encuentran empleados, la que mayor personal ocupa son los Servicios, con un 25,6% del total, siguiéndole el Comercio con un 25.8% del total, y la Industria Manufacturera con un 17,5%.



De acuerdo a la calificación de las tareas realizadas en su ocupación, las tareas operativas son las que mayor participación tienen en total con un 55.2%, la no calificada con un 22.5% y la técnica con el 17.6%.

5.1.4 Vida Económica y Política

Río Tercero es uno de los polos fabriles-químicos más importantes del país. La estatal Fábrica Militar en su división Química, Atanor y Petroquímica Río Tercero, son las firmas más importantes que le otorgan un neto perfil fabril. También posee pequeñas y medianas empresas dedicadas a diferentes actividades industriales.

El comercio, es la actividad económica que genera una importante cantidad de fuentes laborales, y por donde transita gran parte de la economía local y regional. Todos los rubros de esta actividad, hacen que esta ciudad sea el centro comercial de una amplia región que incluye los Departamentos de Tercero Arriba, Calamuchita, parte de Río Cuarto, de Santa María y otros. Es habitual, durante fechas especiales, que el casco céntrico riotercerense, se vea colmado por compradores, no solo de la ciudad, sino de aquellos que llegan desde diferentes puntos de la geografía regional. Grandes superficies de venta y hasta un Paseo de Compras (Shopping) le otorgan a esta ciudad, un status comercial por excelencia. La principal oferta de negocios se concentra en la histórica calle céntrica, Libertad, aunque en los últimos años ha adquirido vida propia una arteria paralela: la calle Vélez Sarsfield. De todas maneras, la actividad comercial, no se concentra específicamente en ese sector, sino que está distribuida por toda la ciudad, arterias de ingreso y hasta en los barrios.

Una decena de firmas, dedicadas a la actividad industrial, movilizan en gran parte, desde hace décadas, a la economía de la ciudad.

La actividad metalmecánica, también es fundamental. En otros tiempos, la Fábrica Militar Río Tercero, era un verdadero motor en ese sentido, y tras el achicamiento de los noventa, aguarda recuperar sus niveles de producción.

Hay pequeñas y medianas industrias que generan una importante mano de obra, tal es el caso de aquellas dedicadas a la fabricación de implementos agrícolas, o firmas más

grandes, enfocadas a otros rubros como una internacional, dedicada a la elaboración de elementos para la extracción de petróleo, u otra, nacida y establecida en esta ciudad, con proyección internacional que fabrica hidroelevadores reconocidos mundialmente.

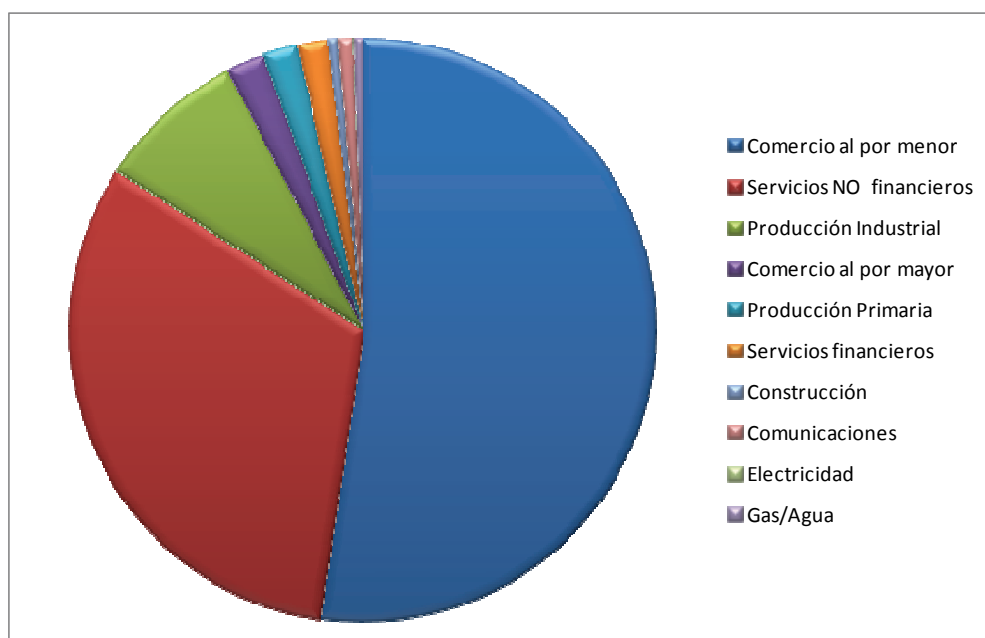
La industria del cuero también tiene su lugar en la economía local, como así también la alimenticia.

El rubro servicios, posee una incidencia importante, al igual que el comercio, que genera la mayor cantidad de puestos laborales.

El campo, mientras tanto, es uno de los caminos por donde circula la economía riotercerense. La soja es el cultivo predominante y existen otros alternativos, como el maíz o el sorgo, y el trigo en el invierno.

Concluyendo, la estructura de la ciudad en cuanto a lo económico arrojó en el año 2004 la existencia de 1.580 empresas, siendo la rama de actividad comercio y servicios la de mayor número, o sea se sitúa en el sector terciario de la economía, mientras que el sector industrial tiene la mayor participación en el total de ventas de la ciudad. Se estima que el monto de ventas realizadas alcanzó 37.438.000 millones de pesos¹⁶².

Gráfico: Actividad económica por rama- Febrero de 2004



¹⁶² Fuente: CENSO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 2004, Secretaría de Gestión del Desarrollo Económico, Área Estadística, Municipalidad de Río Tercero.



La vida política de la ciudad transcurre alrededor del municipio, la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, y otras de menor envergadura como instituciones y organizaciones sociales, educativas, entre otras.

Los partidos políticos que tienen incidencia a nivel local son el Partido Radical, que es el que gobierna actualmente, el Partido Justicialista en sus distintas ramificaciones, el Partido Socialista y el ARI.

Históricamente, en Río Tercero el Partido Radical ha tenido un enorme caudal de votantes, siendo el partido que logró alcanzar más períodos de gobierno.

A partir del año 2003 aparece en la ciudad el Movimiento Vecinal, el cual nace como un partido local, constituido por personas que no tenían protagonismo político, provenientes de la sociedad intermedia. El movimiento se organiza a través del trabajo de las comisiones vecinales de los distintos barrios. Éstas nacen alrededor del año 1991, cuando el gobierno de turno le da un espacio dentro del municipio como Secretaría. Con un partido Justicialista desgastado luego de gobernar por doce años ininterrumpidos la ciudad, este movimiento se presenta como una alternativa para los habitantes de Río Tercero. El Movimiento Vecinal se convierte en la segunda fuerza política en las elecciones locales de ese mismo año.

El Concejo Deliberante se compone de once miembros, elegidos mediante un sistema de representación proporcional que asegure más de la mitad de concejales al partido que obtenga mayor número de votos. Los concejales se agrupan en tantos bloques políticos como listas electorales tengan representación en el Concejo Deliberante. Actualmente existen cuatro bloques; el Radical, Unión por Córdoba, Vecinalismo Independiente y el ARI.

5.2 Descripción- Diagnóstico del gobierno y ciudad de Río Tercero

5.2.1 Descripción y Diagnóstico del **Gobierno**

Desde 1991 hasta diciembre del año 2003, la Ciudad de Río Tercero estuvo gobernada por el partido Justicialista. En las elecciones del 2003, el Partido Radical, cuyo



candidato era el Dr. Luis Brouwer de Koning, logra acceder al Ejecutivo Municipal. El primer período de gobierno se extendió hasta el año 2007, siendo reelecto en ese año con casi el 50% de los votos hasta el 2011.

Bajo el lema de la transparencia, la participación social y la distribución justa y necesaria de los recursos públicos, se inicia un período de gobierno y gestión que continúa hasta el presente.

La anterior administración municipal dejó como herencia un fuerte condicionamiento económico, consecuencia de gastos realizados sin ningún tipo de control, y un abultado endeudamiento. Al 31 de diciembre del año 2003 la Municipalidad de Río Tercero presentaba el siguiente estado de cuentas. Como se puede observar en el cuadro, la municipalidad mantenía deudas con el Programa de Acción Municipal (PRAM) por un monto de U\$ 440.418,02, con el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENHOSA) por U\$ 9.720.000,00, el mayor monto de deuda contraído por la municipalidad, con el IPV por \$47.877,69, con la Provincia de Córdoba por \$7.346.128,46, con PDM II por la obra de ensanche y prolongación de la Avenida Savio por \$1.146.061,90 y con la Cooperativa de Obras y Servicios Públicos Ltda. de Río Tercero (COSP) por el monto de \$811.552,62.

En total, a fines del año 2003 la deuda del municipio tenía como saldo un total de \$11.472.075 y U\$ 10.160.418. En el año 2005, la deuda municipal en pesos descendía a \$10.676.407 y la deuda con el PRAM en dólares disminuía a U\$ 262.546,71.

Resumen de deuda a pagar por el municipio al 31/12/2003	
Conceptos	Total de la deuda
Deuda con proveedores	874.634,01
PRAM	U\$ 440.418,02
ENHOSA	U\$ 9.720.000,00
DIRECCIÓN DE VIV.	449.701,98
PACTO FISCAL	7.346.128,46
P.D.M. II	1.146.061,90
C.O.S.P.	811.552,62
Otras deudas	843.997,16
Total en pesos	11.472.075
Total en dólares	10.160.418

Resumen de deuda a pagar por el municipio al 31/12/2005	
Conceptos	Total de la deuda
Deuda con proveedores	1.191607,23
PRAM	U\$ 262.546,71
ENHOSA	U\$ 9.720.000,00
DIRECCIÓN DE VIV.	371.519,06
PACTO FISCAL	6.742.895,66
P.D.M. II	967.585,26
C.O.S.P.	631.397,58
Rescate LECOP	271.402,11
Sup.Gob. PCIA.	500.000,10
Total en pesos	10.676.407
Total en dólares	9.982.546,7

Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hacienda-Munic. De Río Tercero



Sumado a la situación de endeudamiento, al asumir, la nueva gestión también se encontró con un desorden institucional producto del crecimiento excesivo de la planta de empleados municipales, y un nivel muy bajo de participación vecinal. Ante este escenario, una de las primeras medidas implementadas por el nuevo gobierno municipal fue reducir el personal de la municipalidad. El municipio contaba a principios del año 2004 con 479 empleados, entre personal permanente, contratados, becarios (pasantes), en locación de servicios (médicos, asesores, entre otros) y cargos políticos. La reducción fue de un 14%, fundamentalmente en contratados, becarios y cargos políticos. A su vez, en el marco de una reforma administrativa interna, se introdujo un sistema de selección por concursos para cubrir las futuras vacantes en la planta de personal permanente de la Comuna, y un mecanismo de capacitación para becarios comunales.

Con respecto al presupuesto municipal, en el año 2004 fue de \$18.955.200 principalmente destinado a cubrir la deuda del municipio con la Cooperativa de Obras y Servicio Públicos de la ciudad, en su mayoría por el servicio de alumbrado público. El del 2005 ascendió a 32 millones de pesos (un 25% más que el año anterior), destinado principalmente a la inversión en obras públicas. En el mismo también se tuvo en cuenta una partida de \$75.000 para obras en los barrios a través de la modalidad de Presupuesto Compartido. El presupuesto municipal para el año 2007 fue de \$51.823.000, un 16% más que el del año 2006, que fue de 44 millones de pesos. El presupuesto del año 2008, también aumentó con respecto de años anteriores, ascendiendo a 60 millones de pesos, y estuvo destinado a la salud, educación, programas alimentarios y de emergencia, a disminuir el déficit habitacional, y la realización de obras públicas.

En el año 2009, la municipalidad prevé gastar un 22% más que el año anterior, alrededor de \$84.497.000, siendo la principal erogación los salarios, que son alrededor de un 30% de los recursos generales. Los servicios, como recolección de residuos, demandarán una inversión de \$12.616.000. Las obras públicas, como la remodelación de la zona céntrica, el tratamiento final de residuos, un nuevo museo paleontológico, desagües, cordón cuneta, accesos a la ciudad, entre otras, tienen asignado alrededor de \$19.756.000. El municipio afrontará este año con un ahorro de más de 6 millones de pesos, producto de varios años de superávit financiero.



Un rasgo destacado de la gestión municipal actual es el trabajo conjunto con las organizaciones e instituciones de la ciudad, ya sean estas sociales, educativas, culturales, comunitarias, entre otras. Esta interacción permite mantener un diálogo fluido, de manera que se puedan conocer sus necesidades y problemáticas, y proponer, a través de políticas públicas, soluciones democráticas y participativas a las mismas.

5.2.1.1 Información Institucional

En el año 2007, por Convención Constituyente, fue creada la Carta Orgánica Municipal de la ciudad. El artículo N° 1 establece que “el Municipio de la Ciudad de Río Tercero constituye una unidad jurídicamente organizada, con territorio, población y gobierno propio, originada naturalmente por la suma de intereses u necesidades determinados por la vecindad, que posee personalidad jurídica pública estatal”. El Municipio organiza sus instituciones bajo la forma representativa, republicana, democrática y participativa.

Según el artículo N° 206 de la Carta Orgánica, es facultad del Ejecutivo municipal la reformulación de su estructura orgánica, determinando su funcionamiento interno, pudiendo cada poder municipal confeccionar el organigrama funcional, delimitando las funciones y responsabilidades. En la actualidad, basándose en la Ordenanza N° 2872/07, la municipalidad se organiza en ocho secretarías.

La **Secretaría de Acción Social**, tiene entre sus objetivos: planificar y asegurar la ejecución de normas de servicios en procura del progreso y bienestar de la comunidad, reconociendo y organizando la participación libre de los vecinos, vincularse con los actores institucionales públicos y privados, promover una Pedagogía de Transformación Social, promover la construcción de redes sociales y de alianzas estratégicas con instituciones de la ciudad, promover políticas que disminuyan los niveles de asistencialismo, reactivando la economía doméstica a partir de programas de microcréditos, entre otros.

La **Secretaría de Desarrollo Humano** está integrada por la *Dirección de Prensa y Protocolo*, el *Departamento de Participación Ciudadana-Área de la Juventud* y la *Dirección de Asuntos Vecinales*. Entre los objetivos, se destacan: establecer acciones de concertación



e implementar una política que renueve la relación entre la sociedad y el municipio, promover los Centros Vecinales y actividades de participación ciudadana, propender la participación e inclusión social de la adolescencia y de la juventud, entre otros.

La **Secretaría de Gobierno, Coordinación y Desarrollo Local** está integrada por la *Dirección Administrativa de Gobierno*, la *Dirección de Cultura* y la *Dirección de Desarrollo Económico*. Entre las principales actividades que le compete, se distinguen: asistir al Intendente en las tareas de articulación de las relaciones político-institucionales con la comunidad y en los organismos del ámbito nacional, provincial, regional y municipal en general, coordinar las relaciones con los demás Cuerpos del Gobierno Municipal: Concejo Deliberante y Tribunal de Cuentas, las Secretarías y los entes, asumiendo la responsabilidad de la organización de la Administración Municipal, recursos humanos y la interrelación del Gabinete del Departamento Ejecutivo, brindar espacios y herramientas aptos y suficientes para la creación cultural y el consenso ciudadano, diagramar políticas culturales y educativas consensuadas que eleven la calidad de vida de los vecinos, entre otras.

La **Secretaría de Hacienda** tiene entre sus funciones más importantes la elaboración anualmente del Proyecto de Presupuesto de Gastos y Recursos, en función de los lineamientos generales que establezca el Departamento Ejecutivo Municipal.

Le compete a la **Secretaría de Obras Públicas y Vivienda** la planificación del desarrollo y ordenamiento urbano a través de la formulación de planes, programas y proyectos de acuerdo a las políticas definidas por el Gobierno Municipal, la promoción de la compatibilidad ambiental y funcional entre las diferentes actividades urbanas y sus respectivas localizaciones mediante la instrumentación normativa y de control necesarias, entre otros.

La **Secretaría de Protección Civil y Medio Ambiente** está integrada por la *Dirección de Defensa Civil*, la *Dirección de Medio Ambiente* y el *Departamento de Espectáculos Públicos*.

La **Secretaría de Salud** tiene a su cargo: doce Centros de Salud en diferentes sectores de la ciudad, bromatología, posta (Puesto de re inspección higiénico sanitaria), EMPAA (Ente Municipal de Prevención en Adicciones y Anorexia) y la Farmacia Municipal.



La **Secretaría de Servicios Públicos** tiene como objetivos: brindar a toda la comunidad los servicios públicos municipales, prestar a través de la sección Vial el mantenimiento de calles de tierra, mantenimiento y movimiento de suelo en depósito de residuos, limpieza de canales de desagües periféricos y centrales de la ciudad, limpieza y erradicación de basurales clandestinos; prestar a través de la sección Espacios Verdes el mantenimiento de espacios verdes municipales, limpieza de terrenos baldíos privados, mantenimiento de espacios verdes del Balneario Municipal y mantenimiento espacios verdes del Parque Industrial Leonardo Da Vinci; prestar a través de la sección Mantenimiento de Edificios Municipales el mantenimiento del edificio municipal Palacio 9 de Septiembre, instalaciones comprometidas por la Secretaría de Acción Social y trabajos en escuelas e instituciones de bien público, entre otros.

5.2.1.2 Mecanismos de Participación incluidos en la Carta Orgánica Municipal

5.2.1.2.a) Institutos de Democracia Semidirecta

La nueva Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Tercero, sancionada en el año 2007, establece en la TERCERA PARTE “Formas de Participación”, Sección Primera, Título Tercero, los institutos de democracia semidirecta que se pueden aplicar en dicha ciudad. En concordancia con la Constitución Nacional y Provincial, dichos institutos son:

1) **Consulta Popular:**

El artículo Nº 183 establece que “el Concejo Deliberante o el Departamento Ejecutivo pueden convocar a consulta popular no vinculante”. Se diferencia de la Constitución Nacional y Provincial, en que el voto no es obligatorio, es decir que la participación es voluntaria. Este mecanismo tiene como finalidad que el gobierno municipal conozca la opinión del pueblo, y no que genere obligaciones jurídicas a los órganos del Estado.

Cualquier tema de interés general para el Municipio podrá ser objeto de la consulta popular, entre ellos desarrollo urbano y medio ambiente. La ordenanza de convocatoria no puede ser vetada.



2) **Iniciativa Popular:**

Según el artículo N° 184 “los electores tienen el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de Ordenanzas. El Concejo Deliberante deberá tratarlos obligatoriamente, dentro del término de ciento veinte días corridos contados desde su presentación”.

No pueden ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias: reforma de la Carta Orgánica, celebración de convenios y acuerdos intermunicipales o interjurisdiccionales, creación y organización de secretarías del Departamento Ejecutivo, Presupuesto, Tributos, Contravenciones, Régimen electoral, Partidos Políticos y todo asunto que importando un gasto no prevea los recursos correspondientes para su atención.

Toda iniciativa debe acreditar el aval de por lo menos el uno por ciento (1%) de los electores. Este mecanismo se diferencia del contenido en la Constitución Nacional y Provincial, en la cantidad de electores para lograr el aval y en el período de tiempo en el cual debe lograr tratamiento expreso.

3) **Referéndum Popular:**

La Carta Orgánica distingue dos tipos de referéndum popular, el facultativo y el obligatorio. El primero consiste en que el Concejo Deliberante sea quien someta a referéndum un proyecto de ordenanza. Ésta no puede ser vetada. Prevé que el Intendente pueda someter a este mecanismo un proyecto de ordenanza que el Concejo Deliberante haya rechazado dos veces, o cuando la ordenanza hay sido vetada por el Ejecutivo y el Concejo Deliberante insista en su sanción. La aprobación por el electorado a simple pluralidad de sufragios, convierte al proyecto en ordenanza y pasa al departamento ejecutivo para su promulgación y publicación. No puede ser vetada.

El Referéndum obligatorio es requerido indistintamente por el Intendente, un concejal o un elector. Este se utiliza para:

- someter las ordenanzas que dispongan desmembramiento del territorio municipal o su fusión con otros municipios o comunas,
- la destitución del Intendente conforme el procedimiento de responsabilidad funcional establecido,



- los proyectos de ordenanzas que tienen origen en el derecho de iniciativa popular y que han sido presentados con el aval de quince por ciento del electorado, cuando no fueren tratadas por el Concejo Deliberante dentro del término de seis meses a contar desde su presentación, o fuesen rechazados; o cuando, sancionada por el Concejo, fuere vetado por el Departamento Ejecutivo y aquél no insiste en la sanción.
- Las enmiendas de esta Carta Orgánica.

4) **Revocatoria:**

La revocatoria es el derecho de los ciudadanos a destituir de sus cargos, por motivos fundados, a los funcionarios públicos mediante decisión popular expresada a través del sufragio.

Al igual que la Constitución Provincial, este derecho podrá ser promovido por número de electores municipales no inferior al diez por ciento (10%) del total del padrón electoral, con el fin de destituir de sus cargos, a uno, algunos o a la totalidad de los funcionarios electivos. El voto es obligatorio para todo el cuerpo electoral y requiere la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

5.2.1.2.b) **Otras formas de Participación Ciudadana**

En la Sección Cuarta la Carta Orgánica establece otras formas de participación ciudadana, entre ellas se encuentran:

a) **Audiencia Pública:**

“Los vecinos o entidades de participación ciudadana, en Audiencia Pública, pueden proponer a la administración municipal la adopción de medidas para satisfacer sus necesidades vecinales y/o recibir información de los actos políticos administrativos de interés general”. Es una instancia en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella.

La audiencia pública es una reunión formal que se realiza en forma verbal, en un solo acto y con temario previo. Puede ser solicitada por los vecinos o entidades intermedias o



convocadas a instancia del Concejo Deliberante o del Departamento Ejecutivo. No tiene carácter vinculante.

b) **Acciones Voluntarias:**

Éstas pueden ser de dos tipos:

1. Voluntariado: los vecinos pueden solicitar al municipio la realización de una determinada actividad de competencia e interés público municipal, a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales.
2. Padrinazgo: el Municipio puede encomendar a vecinos o a entidades públicas o privadas, aportando éstos los recursos necesarios, la realización, conservación o mejoramiento de obras o bienes del dominio municipal, conforme a los requisitos y condiciones que establezca la ordenanza.

La Carta Orgánica también comprende dentro de los mecanismos de la democracia participativa, la Participación Vecinal y Sectorial.

Las **asociaciones vecinales** son definidas por la Carta como “organizaciones de vecinos, con domicilio real en un sector de la ciudad, o con interés acreditado en la zona de que se trate, que se constituyen sin fines de lucro para asegurar la satisfacción de las necesidades comunes y el mejoramiento de la calidad de vida sobre la base de los principios de colaboración y solidaridad”. Éstas deben estar limitadas a un ámbito territorial específico, al cual deben representar, por lo que se prevé la existencia de una sola asociación vecinal por barrio. Además la participación de los vecinos debe ser directa, libre y voluntaria, y deben tener elecciones periódicas y democráticas de sus autoridades. Éstas últimas ejercen el cargo de manera gratuita y la función es incompatible con cargos políticos. Las asociaciones vecinales son fiscalizadas por el Departamento Ejecutivo Municipal.

Con respecto a la participación sectorial, el **Consejo Económico y Social** está integrado por representantes de los distintos sectores de la producción y del trabajo, gremiales, profesionales, culturales, sociales, de universidades y centros de estudio e investigación. Tiene funciones de consulta y asesoramiento en planes de acción, líneas estratégicas de crecimiento, programas y/o proyectos que a su criterio contribuyan a elevar la calidad de vida y desarrollo sustentable de la ciudad. Cuando sea consultado en materia



de desarrollo económico y social, su dictamen será obligatorio no vinculante. Sus miembros no perciben remuneración alguna.

La Constitución Nacional y Provincial en concordancia, establecen tres estamentos de poder: nacional, provincial y municipal, debiendo éste último estar de acuerdo a las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Córdoba, en cuanto al régimen municipal, en el caso de la Ciudad de Río Tercero, con su Carta Orgánica.

La Carta Orgánica municipal, cumple con los requisitos del artículo N° 183 inc. 4 de la Constitución Provincial, asegurando la iniciativa y el referéndum popular, la revocatoria y las comisiones de vecinos.

Desde la sanción de la Carta Orgánica municipal, en el año 2007, se utilizó una sola vez el mecanismo de Iniciativa Popular y se realizaron algunas Audiencias Públicas.

La iniciativa popular tuvo como objetivo la presentación de un proyecto de Ordenanza para la incorporación a la página web municipal del Boletín Oficial. Los autores de esta iniciativa lograron juntar la cantidad de electores fijados en Carta Orgánica municipal. El art. N° 20 de la Ordenanza N° 2974/2008 establece que “la Junta Electoral municipal verificará la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor a los veinte días”. El problema se planteó al no poder completarse este requisito. La Junta Electoral, debido a falta de tiempo administrativo, no pudo cumplir este paso del proceso, y la iniciativa no logró seguir con su curso de acción. La falta de respuesta de la Junta Electoral Municipal, imposibilitó la concreción del proyecto por esta vía.

Como se citaba anteriormente, las audiencias públicas puede ser convocadas por el Concejo Deliberante, el Poder Ejecutivo, o por vecinos o entidades intermedias. Hasta el momento, todas las audiencias públicas realizadas fueron convocadas por el Concejo Deliberante de la ciudad. Entre los temas a tratar se encontraron el presupuesto, donde la realización de la misma es obligatoria, la concesión de servicios públicos, entre otros. Una de las audiencias más recordadas, por el nivel de participación de la ciudadanía en la misma, fue por la renovación del contrato de alumbrado público en el año 2006.

El nivel de participación de los vecinos es muy bajo, la mayor convocatoria la obtienen los temas más resonantes y de mayor repercusión, logrando una participación de un máximo de 150 personas. Otro rasgo a destacar es que la mayoría de las personas que



participan de las audiencias no son ciudadanos comunes, es decir simples vecinos movilizados por el deseo de participar en sí mismo, sino que muchos de ellos persiguen intereses políticos, partidarios o económicos.

Si bien la participación permite contribuir al mejoramiento de la calidad de las decisiones públicas, el hecho de que las opiniones o propuestas realizadas por la ciudadanía no sean vinculantes, es decir no signifiquen una obligación jurídica para los órganos de gobierno, reduce el incentivo de participar de estos mecanismos. Aunado a esto, los engorrosos procedimientos burocráticos y administrativos que deben realizar los vecinos para realizar una iniciativa popular o una revocatoria, generan su inutilización, y la pérdida de confianza de los ciudadanos en los resultados positivos que su aplicación podría generar.

5.2.1.3 Opinión pública sobre la gestión del gobierno municipal

Una encuesta realizada por el diario local Tribuna a representantes de distintas instituciones de la ciudad en el año 2007, reflejó cuáles fueron los aspectos positivos y negativos de los primeros cuatro años de gestión del intendente Luis Brouwer de Koning.

Se considera que las obras más importantes se realizaron en el área de cultura, con la refuncionalización de espacios culturales, y en el área de salud, como el Programa de atención primaria de salud (APS) y el equipamiento de las salas asistenciales. Entre los aspectos negativos de la gestión se criticó la falta de un programa de desarrollo económico y de radicación de industrias.

Se le pidió a los encuestados que le colocaran un puntaje de uno a diez para calificar la gestión, alcanzado un promedio de siete puntos. La mayoría de los encuestados espera que el gobierno municipal tenga una mayor apertura hacia la ciudadanía y las instituciones de la ciudad, profundizando la participación, uniendo esfuerzos para construir una mejor ciudad para todos los habitantes¹⁶³.

¹⁶³ Fuente: "Lo bueno y lo malo de la gestión de Brouwer", Diario Tribuna, sábado 8 de diciembre de 2007.



5.2.2 Descripción y Diagnóstico de la **Sociedad** de Río Tercero

La ciudad de Río Tercero no fue ajena al proceso migratorio nacional. El poblamiento y crecimiento demográfico inicial de la ciudad se produjo con el aporte de las corrientes inmigratorias, principalmente de italianos y españoles. La mayoría de los italianos provenían del norte de ese país, siendo la región del Piemonte la que mayor caudal aportó. Esto se puede evidenciar tanto en la arquitectura de la ciudad, como en las actividades culturales y las instituciones que aquí se formaron, entre ellas la Sociedad Española de Socorros Mutuos y la Sociedad Italiana.

En 1925, por un decreto provincial se decidía reconocer a Río Tercero como municipio. La ciudad ya contaba con una activa vida institucional. Se había creado la Biblioteca Popular, el Club Atlético Río Tercero, una Escuela, el Banco Nación, una Parroquia, entre las más importantes.

La radicación de la Fábrica Militar marca un punto de inflexión en la historia de la ciudad. Llegará una gran afluencia poblacional, y con ella el crecimiento económico, social y urbano. La transformación operada no fue sólo en el tamaño de la ciudad, en la cantidad de habitantes o en el movimiento económico generado: también cambió Río Tercero en sus aspectos sociales y culturales¹⁶⁴.

La instalación de ATANOR, Petroquímica y la creación de la Central Nuclear de Embalse, fueron también hechos relevantes, que atrajeron cada vez más, nuevos habitantes, y marcaron el perfil industrial de la ciudad.

La ciudad sufrió, como el resto del país, el proceso de reforma del Estado. Los años ochenta y noventa evidenciaron la desaceleración del crecimiento económico, y el crecimiento del desempleo.

El 3 de noviembre de 1995 la sociedad rioterцерense vivió uno de los acontecimientos más trágicos en la historia de la ciudad, la explosión de la Fábrica Militar Río Tercero. La tragedia dejó un saldo de 7 muertos, más de 300 heridos, cuantiosos daños materiales y una sociedad conmocionada por el horror y el miedo. Después de 14 años, y ante el conocimiento público del “atentado” contra la sociedad de Río Tercero, todavía se

¹⁶⁴ COLAUTTI, Fernando R. “Río Tercero tiene historia”, op.cit., P. 248



espera justicia. Si bien el hecho marcó una huella imborrable en todos los habitantes, cada vez es menor el nivel de participación y movilización social, lo que se puede evidenciar en las marchas de reclamo y en las convocatorias de memoria por este día. La sociedad perdió de vista el reclamo de justicia una vez cobradas las indemnizaciones, pagadas por el Estado nacional. Así se fue abandonando la lucha y el reclamo, convirtiéndose en una sociedad pasiva e indiferente, ante la injusticia y la impunidad.

La pobreza ha ido creciendo en los sectores sociales más bajos, sin embargo no se evidencia una pobreza estructural, producto del seguimiento y contención de los más pobres, a través de programas sociales locales y del trabajo social de sectores de la sociedad civil.

Droga, discriminación, marginación y medio ambiente, son los nuevos problemas sociales que afloran en la comunidad de Río Tercero¹⁶⁵.

El tema del medio ambiente está fuertemente instalado en la ciudad. La cuestión ambiental está introducida no sólo en la agenda municipal, a través del trabajo de la *Dirección de Medio Ambiente-Secretaría de Protección Civil y Medio Ambiente*, y en el trabajo de las entidades educativas y organizaciones de la sociedad civil, sino también en la Carta Orgánica de la ciudad. El Capítulo III, titulado "Política Ambiental", establece que la municipalidad debe asegurar el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, y los ciudadanos tienen el deber de preservarlo. Además el municipio debe instrumentar una estructura de controles técnicos, modernos, ágiles y precisos, realizando informes periódicos a la ciudadanía. También debe procurar la inserción en los planes de estudios, una asignatura especial obligatoria de educación, seguridad y preservación del medio ambiente.

5.3 Mecanismos y experiencias de políticas de participación aplicadas en el municipio y sus resultados

Las políticas de participación empleadas por la Municipalidad de Río Tercero presentan las siguientes características:

¹⁶⁵ Fuente: "Río Tercero ante una nueva realidad social", Diario Tribuna, 17 de enero de 2009.



- Son relacionales: porque articulan, a través del municipio como mediador, a los actores políticos y burocráticos con los actores sociales, desde el proceso de definición de prioridades hasta la fiscalización de la gestión municipal.
- Facilitadoras: ya que generan las condiciones y espacios para la articulación de estos actores y facilita la participación desde la definición hasta el control de proyectos.
- Endógenas/ Exógenas: porque algunas surgen del ámbito local, como por ejemplo el Concejo Deliberante Juvenil y otras pertenecen a programas del Estado nacional, como la Auditoría ciudadana.

A continuación se expondrán los mecanismos y experiencias de participación ciudadana aplicadas por el gobierno municipal de la Ciudad de Río Tercero.

5.3.1 Concejo Deliberante Juvenil

5.3.1.1 Fundamentación del programa

Desde el plan municipal de políticas de juventudes, en el marco del programa de Participación Ciudadana, se realizó durante dos años consecutivos (2007 y 2008) el *Modelo Juvenil de Concejo Deliberante*. El éxito de estas dos experiencias llevaron a que en el presente año 2009 se visualice la necesidad de proponer nuevamente un espacio de participación que favorezca el fortalecimiento de la conciencia ciudadana juvenil.

A través de la experiencia práctica que los reconozca como actores protagónicos, se propician espacios que faciliten el aporte de propuestas, donde los adolescentes y jóvenes desarrollen su creatividad para opinar, decidir y asumir responsabilidades como ciudadanos comprometidos con el desarrollo social. La misión de este proyecto es generar acciones y políticas juveniles con y desde los jóvenes de la ciudad, que profundicen la ciudadanía y promuevan el cambio de las condiciones de participación de éstos en las distintas problemáticas por las que atraviesan, integrándolas al contexto local y nacional.

A diferencia de las ediciones anteriores, la propuesta de este año pretende realizar un aporte juvenil al proceso de movilización social que implica la formulación de un FORO



PARTICIPATIVO JUVENIL, donde desde el debate colectivo de los jóvenes, se puedan definir los lineamientos generales que se realizarán por medio de Proyectos concretos a través del PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JUVENIL.

La participación de los jóvenes, según encuestas realizadas por el Departamento de Participación Ciudadana en el ámbito escolar a alumnos entre 15 y 19 años de edad en el año 2007, se da fundamentalmente a través de Grupos Religiosos, Deportivos y Culturales, siendo casi nula la participación en ámbitos políticos. El total de jóvenes de entre 15 y 19 años, escolarizados, que participan en “algo” alcanza al 25%.

La falta de oportunidades para aprender, consolidar y formar capacidades cívicas, sumadas a la ausencia de mecanismos de consulta en el desarrollo de programas dirigidos a ellos mismos y las dificultades para hacer que sus opiniones sean tenidas en cuenta, son algunos de los factores que fomentan esta realidad.

De los 10 Establecimientos Educativos de Nivel Medio, sólo 3 tuvieron un Centro de Estudiantes constituido durante el año 2006, con diferentes grados de actividad y organización.

En este escenario, uno de los objetivos más importantes que el Municipio se propuso en junio de 2006 para crear el Área de la Juventud, fue generar y fortalecer los espacios de participación juvenil de la más diversa índole, apoyando sus iniciativas y posibilitando que su voz sea escuchada a la hora de definir y realizar distintas actividades por parte del Municipio.

Entre los objetivos de este programa se destacan: fomentar una **cultura de la participación** y compromiso con la vida democrática de la ciudad, posibilitar un **aprendizaje** acerca de los **mecanismos institucionales** y democráticos existentes para la toma de decisiones en nuestra comunidad, a través una experiencia práctica, promover la implementación de **mecanismos participativos para la toma de decisiones** y asignación de recursos por parte del Estado, tales como las Consultas Ciudadanas y el Presupuesto Participativo, las que se enmarcan en una concepción de Democracia Participativa que caracteriza a las sociedades con alto grado de cultura democrática y gobernabilidad.



A través de este programa se intenta fortalecer la participación juvenil dentro de un espacio formal de toma de decisiones, haciendo uso efectivo de sus derechos como ciudadanos.

5.3.1.2 Etapas para su ejecución

El desarrollo del Concejo Deliberante Juvenil comprende las siguientes etapas:

- **1º Etapa:** En cada establecimiento escolar de Nivel Medio se elegirán 4 (cuatro) DELEGADOS por cada Curso o División que representarán al mismo en el FORO DE JÓVENES. Igual procedimiento e invitación se realizará a toda Organización Juvenil de la ciudad de Río Tercero para que designe igual cantidad de representantes.
- **2º Etapa: FORO DE JÓVENES:** Con la totalidad de Delegados se realizará un Foro Juvenil donde surgirá del debate democrático los lineamientos generales de problemáticas e intereses a ser abordados por medio de Proyectos a ejecutar mediante el *Presupuesto Participativo Juvenil*. Dichos Proyectos deberán ser elaborados por el Concejo Deliberante Juvenil.

ELECCIÓN DE CONCEJALES JUVENILES: en el Foro serán elegidos los CONCEJALES JÓVENES entre alumnos del Ciclo de Especialización. Es requisito **NO** haber participado como Concejal en los períodos anteriores.

- **3º Etapa:** Una vez asumido los CONCEJALES JÓVENES sesionarán periódicamente en lugar a designar por el Departamento de Participación Ciudadana; donde elaborarán los proyectos a ejecutar mediante la modalidad de Presupuesto Participativo Juvenil, que tiene asignado una partida de \$30.000. A la vez, podrán promover Proyectos de Ordenanza y Proyectos de Declaración que resulten de interés juvenil para la ciudad de Río Tercero. Los Proyectos de ejecución deberán contemplar los temas resultantes del FORO de JÓVENES.
- **4º Etapa: EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS:** Los proyectos serán ejecutados bajo responsabilidad administrativa del Depto. de Participación Ciudadana - Área de la Juventud de la Municipalidad de Río Tercero.



5.3.1.3 Resultados del Concejo Deliberante 2007/2008

Más de setenta jóvenes participaron de este programa en sus dos ediciones, asumiendo el compromiso cívico de representar a los jóvenes de la ciudad. Sus decisiones quedaron impresas en obras y servicios comunitarios como se reflejan en cada uno de los proyectos ejecutados.

En la edición 2007 fueron aprobados cinco proyectos de resolución y cuatro de declaración. Entre los primeros se encuentran:

- ✓ Lanzamiento de la revista de los jóvenes y página web “El Tábaro”. \$6000
- ✓ Arreglo del Taller técnico y Talleres de Oficios en el Instituto Técnico Río Tercero. \$6000.
- ✓ Creación de un centro de recreación en Barrio Parque Monte Grande. \$6000
- ✓ Implementación del programa de alfabetización “Yo, sí puedo”. \$6000
- ✓ Equipamiento de Biblioteca Vecinal en Barrio Parque Monte Grande. \$6000

El total de gastos ejecutados por el Concejo Deliberante Juvenil 2007 fue de \$ 30.000

Entre los proyectos de Declaración se encuentran:

- ✓ Creación de un Centro de la Juventud en los galpones del ferrocarril.
- ✓ Creación de un espacio peatonal en el centro de la ciudad durante los fines de semana.
- ✓ Colocación de expendedores de preservativos en lugares bailables y públicos.
- ✓ Declaración por mayor seguridad en el ambiente.

Luego haber priorizado las necesidades y problemáticas, los concejales jóvenes de la edición 2008, propusieron los siguientes proyectos, que luego se ejecutaron a través del Presupuesto Participativo.

- ✓ Programa “Alumnos Guías”: compra de equipamiento destinado a las escuelas primarias de la ciudad para implementar en conjunto al Área de Tránsito Municipal del Proyecto “ALUMNOS GUÍAS” a implementarse a partir del año 2.009. \$2318.56
- ✓ Programa de Descentralización Cultural: desarrollo del “Primer Encuentro de la Juventud y la Familia”, Barrio Monte Grande.



- ✓ Compra de material didáctico y útiles escolares para la Escuela de Sordos y Discapacitados Visuales “Rosa Gómez de Mellina”: \$1.200.
- ✓ Compra de cocina industrial y electrodomésticos para el comedor comunitario de Barrio Monte Grande: proyecto en conjunto con la Comisión Vecinal del sector barrial. \$4402.60
- ✓ Ampliación del Conservatorio Provincial de Música: remodelación y construcción de un pasillo que comunique internamente espacios físicos del edificio. \$15.200.
- ✓ Construcción y refacción de garita de parada de ómnibus. \$3.000.
- ✓ Programa de lucha contra la drogadicción en las escuelas secundarias: en conjunto con docentes y profesionales del Instituto Carlos Saavedra Lamas se elaboró un Programa de Talleres pedagógicos en función de instaurar Prevención en alumnos del Ciclo Básico Común. No demandó presupuesto económico.
- ✓ BARRERAS ARQUITECTÓNICAS: se promueve un Proyecto de Ordenanza para tratamiento del Concejo Deliberante de la ciudad promoviendo la eliminación de barreras en edificios de uso público. Complementariamente se elimina una barrera arquitectónica en el IPEM Nº 266 como acompañamiento de la iniciativa legislativa. \$3.850

El total de gastos ejecutados por el Concejo Deliberante Juvenil fue de \$ 29971.16.

5.3.2 Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil

El Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil se creó en el año 2005, y está destinado a las comisiones vecinales de la ciudad. Tiene como objetivos:

- Fortalecer el desarrollo del Área de asuntos Vecinales de la Municipalidad, las organizaciones civiles locales y los espacios de participación ciudadana, como base fundamental para contribuir e impulsar el desarrollo social desde y para el ámbito local,
- conocer las necesidades prioritarias de las comisiones vecinales,
- atender las necesidades de capacitación,
- promover y gestionar la elaboración y desarrollo de proyectos consensuados,



- fomentar y desarrollar redes especializadas de apoyo e impulso de proyectos de los barrios, y
- contribuir en la búsqueda de recursos institucionales.

El programa, que está a cargo de Asuntos Vecinales, consta de la siguiente metodología. En primer lugar, las comisiones vecinales presentan al municipio algún proyecto de mejoramiento de su sector. Los proyectos no deben superar el monto de \$15.000, y se aceptan por orden de llegada. El proyecto presentado por la comisión vecinal es evaluado por una “comisión evaluadora de proyectos”, integrada por el ejecutivo, concejales y vecinos. Si es aceptado, será financiado a partir de la creación de un fondo especial. El presupuesto destinado a este programa es de \$120.000.

Las comisiones vecinales se nuclean en un “Ejecutivo Vecinal”, quienes trabajan en forma conjunta con la administración municipal. Se forman subcomisiones, integradas por 4 miembros, cada una dedicada a analizar temas específicos como salud, seguridad, acción social, obras públicas y cultura. Cada una de las comisiones se dedica a abordar su tema específico con la participación del secretario municipal o director del área correspondiente, logrando acortar el camino entre el reclamo y la respuesta del Municipio.

La mayoría de los proyectos presentados responden a demandas de infraestructura, como por ejemplo la remodelación de salones comunitarios, demandas de educación, como programas de alfabetización informática y de lectura, y demandas del sector salud, como por ejemplo el equipamiento de las salitas asistenciales ubicadas en los barrios.

Este programa representa un nuevo esquema de trabajo entre las comisiones vecinales y el Municipio, logrando afianzar el vínculo entre los vecinos y el gobierno local. Una de las principales ventajas es que permite agilizar la solución de muchos de los problemas que sufren los barrios, sin tener que esperar el cumplimiento de promesas políticas o los tiempos de la pesada burocracia.

5.3.3 Plan APELL de Seguridad Ciudadana

En el ámbito de la seguridad de los habitantes de una ciudad, también se aplican mecanismos de democracia participativa, como es el caso del PLAN APELL. Este programa



fue diseñado por las Naciones Unidas y tiene como principal objetivo proteger a la ciudadanía contra pérdidas humanas y materiales, así como evitar daños al medio ambiente.

Luego de las explosiones ocurridas en la Fábrica Militar de la ciudad, en el año 1995, las autoridades y algunas instituciones empezaron a hablar, ante la presión social, de instrumentar un plan de actuación ante emergencias industriales graves. Es así como comenzó a sonar el nombre del Plan APELL, cuyas siglas en inglés significan prevención y acción ante emergencias locales. Si bien fue ideado por Naciones Unidas, el modelo local se basa en el aplicado en la ciudad de Bahía Blanca. En el año 2006, el Municipio local firmó un convenio de cooperación con el Plan Apell de esta ciudad, que incluye el intercambio y acceso de información sobre el plan de respuestas ante emergencias.

Consiste en un plan coordinado de emergencia para manejar efectivamente los accidentes y evitar que se transformen en catástrofes, a la par de enseñar a la comunidad cómo reaccionar ante diversas situaciones de emergencias. Para lograrlo se propone:

- Sensibilizar a la comunidad y a los responsables de su seguridad acerca de los peligros existentes a nivel local.
- Preparar un plan coordinado de emergencias para manejar efectivamente los accidentes y evitar que se transformen en catástrofes.
- Enseñar a la comunidad cómo reaccionar ante diversas situaciones de emergencia.

Incluimos dentro de las experiencias de participación aplicadas por el municipio de Río Tercero al Plan APELL, ya que requiere la participación activa, en todas las etapas y en un pie de igualdad, de tres actores fundamentales: **la comunidad, las autoridades gubernamentales locales y la industria.**

Apunta a que las principales instituciones que operan habitualmente en emergencias tales como: el municipio que actúa como responsable de la Defensa Civil, bomberos, policía, Cooperativa de Obras y Servicios Públicos, empresas de urgencias médicas y el hospital, sepan alcanzar criterios unificados para operar con mayor eficiencia por algún eventual siniestro, junto a las empresas involucradas, que en Río Tercero son Atanor, Petroquímica y Fábrica Militar. Todos esos sectores integran la mesa del Plan Apell¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Fuente: "La mayoría de los riotercerenses no sabría qué hacer ante un accidente químico grave", Diario La Voz del Interior, Edición Impresa, Zona Centro, Domingo 1 de abril de 2007.



El cuartel de Bomberos Voluntarios de Río Tercero es la institución encargada de enseñarle a la población cómo actuar en caso de emergencias, transmitiéndole un plan de respuesta ante emergencias.

Como se describió en la vida económica de la ciudad, Río Tercero tiene un perfil químico, lo que le confiere la posibilidad de sufrir accidentes derivados del funcionamiento de instalaciones de semejante envergadura. Uno de estos últimos episodios químicos puso en alerta a la ciudadanía local, generando un estado de caos y descontrol, que demostró que el Plan de seguridad no funciona como debería funcionar. El plan implica como condición esencial la comunicación urgente y correcta de cada suceso. En los últimos episodios, se evidenció que la empresa donde ocurrieron incidentes informó mal o informó tarde, lo que generó que la población actuara sin ningún tipo de planeación.

Para que este Plan pueda funcionar eficientemente es necesario que los actores involucrados se comprometan a participar en la definición del mismo, coordinando las líneas de acción que permitan ejecutarlo ante una contingencia. Actuando de manera desintegrada, tanto sociedad, gobierno, empresas e instituciones, se ha comprobado que al único camino que nos conduce es al descontrol, la improvisación y al pánico de la población.

5.4 Modelo Municipal de Participación Ciudadana como base de una cultura democrática participativa

La democracia representa un valor indiscutible para la mayoría de la sociedad Argentina. Sin embargo la participación de los ciudadanos en el sistema electoral ha sufrido un desgaste producto, entre otros factores, de la corrupción, el clientelismo y la falta de representación de los gobernantes. Lo que ha generado el crecimiento de la apatía ciudadana hacia la política, y en especial el descreimiento hacia las instituciones públicas estatales.

La participación ciudadana intenta resolver el problema de la apatía, la falta de interés y el descreimiento, a través de mecanismos que inciten a la ciudadanía a involucrarse, a ser parte, que se asuma como un actor protagónico, y como el contrapeso del poder público. El Estado comprende la necesidad de nuevas prácticas de la cultura



democrática, es por eso que junto a la sociedad civil, iniciarán el camino de la participación, donde de manera conjunta, se intentará dar soluciones concretas a los problemas de los vecinos.

5.4.1 Diseño de un programa de educación cívica democrático y participativo

Al momento de plantearnos la temática de la educación cívica como una herramienta indispensable para la vida en democracia debemos preguntarnos ¿Por qué es importante estudiar educación política? ¿Por qué formar a la ciudadanía en educación cívica? Porque la democracia no es un status en el que pueda un pueblo instalarse cómodamente. Es una conquista ético-política de cada día, que solamente a través de la autocritica siempre vigilante puede mantenerse. Es más una aspiración que una posesión¹⁶⁷. Sólo a través del conocimiento de nuestros derechos y obligaciones podemos construir una sociedad justa, donde todos podamos vivir con dignidad y con libertad.

La educación del ciudadano debe estar destinada no solo a consolidar la democracia como régimen político, sino a potenciar y fortalecer el desarrollo de la democracia como un estilo de vida que favorece nuestra convivencia. Educar para la democracia significa aprender a vivir en democracia. La educación no sólo transmite conocimientos y contenidos sino que, genera conductas sociales responsables. La educación política es una forma de promover el compromiso con la democracia y la libertad¹⁶⁸.

La sociedad ha vivido una profunda transformación, evidenciada en una serie de cambios sociales, tecnológicos, políticos y culturales. En consecuencia es necesario adaptar y adecuar la manera y los contenidos de la enseñanza de la educación cívica, la cual debe evolucionar de la mano del cambio social.

¿Cuál sería el diseño de un programa de educación cívica democrático y participativo? ¿Cómo puede el Estado municipal lograr que los ciudadanos/as participen y adquirieran una cultura política? Para responder a estos interrogantes, me ubicaré en

¹⁶⁷ SANTISTEBAN FERNÁNDEZ, Antoni. "Formación de la ciudadanía y educación política" En: VERA, M.I; Pérez i Pérez, D. (2004): Formación de la ciudadanía-Las TICs y los nuevos problemas, XV Simposio Internacional de Didáctica de las ciencias sociales, págs.377-388, P.1

¹⁶⁸ MAZZINA, Constanza. "La importancia de la Formación Ciudadana", *Fundación Novum Millenium [on line]*, Julio 2002, Buenos Aires, P.1



primer lugar en el ámbito de aprendizaje por excelencia, que es la escuela, donde se adquiere la *educación formal*. Luego se hará hincapié en la *educación no formal*, que es el conocimiento que se adquiere a través de instancias sociales, y que sirve como complemento a la escuela, o está destinado a franjas etarias, ya fuera del período de escolarización. Cabe aclarar que la educación cívica es permanente. No acaba con la escuela o participando esporádicamente en una ONG, sino que debe ejercitarse a lo largo de la vida. Además debe ser universal, el aporte individual de cada uno es la fuerza dinamizadora que incentiva el perfeccionamiento de la sociedad¹⁶⁹.

El diseño de un programa de educación cívica, democrático y participativo, debe tener como objetivo principal desarrollar capacidades creativas para pensar futuros alternativos, y capacidades críticas de participación democrática, para la acción social¹⁷⁰. La finalidad de la educación cívica es construir democracia, para pensar el futuro de una manera crítica y activa, con plena participación en la construcción del cambio. La metodología de enseñanza no debe ser estática, rígida, ni quedar resguardada dentro de un aula. La educación política es un proceso dinámico de práctica de la racionalidad y de formación del pensamiento social¹⁷¹. Por eso la actividad política, definida como la participación en los asuntos de la polis, es el complemento indispensable de la educación cívica. Un proceso de “alfabetización política” solo tendrá éxito si se practica¹⁷².

La educación formal debe incluir, en lineamientos generales para todos los niveles educativos, los siguientes objetivos:

- Formar ciudadanos/as, lo que significa que tengan conocimientos sobre sus derechos y obligaciones como tales, para defenderse de las arbitrariedades del poder y cumplir con lo que dicta la ley.
- Formar en el pensamiento crítico, a través del debate, el diálogo, la confrontación con fundamento. Para que podamos opinar con ideas debidamente fundamentadas, y tomar decisiones certeras.

¹⁶⁹ MAZZINA, Constanza. “La importancia de la Formación Ciudadana”, *Fundación Novum Millenium [on line]*, Julio 2002, Buenos Aires, P.2

¹⁷⁰ SANTISTEBAN FERNÁNDEZ, Antoni. “Formación de la ciudadanía y educación política”, *op.cit.*, P.5

¹⁷¹ *Ibíd.*, P.7

¹⁷² MAZZINA, Constanza. “La importancia de la Formación Ciudadana”, *op.cit.*, P.2



- Transformar la cultura individualista en una de ayuda social, de cooperación, de comprensión de las necesidades sociales.
- Construir democracia, a través de la participación activa, ya sea en la escuela, en un barrio, en la comunidad, en el Estado.

La educación no formal consiste en que el individuo se forme cívicamente a través de la participación vecinal en comisiones de vecinos o asambleas barriales, en organizaciones sociales, comunitarias, deportivas o de otro tipo, en partidos políticos, entre otras. En cualquiera de la modalidad que adopte, la participación ciudadana es un mecanismo, un modelo de construcción de ciudadanía.

La participación estimula la educación pública, el involucrarse en el espacio político le confiere al ciudadano un conocimiento sobre el funcionamiento de las instituciones y la cosa pública, lo pone en contacto con la realidad política, le permite ser parte, y tomar decisiones.

¿De qué manera debemos enseñar? A través de la comunicación, del diálogo permanente, conociendo cómo es el otro, cómo piensa y cómo vive. La diversidad social es enorme, y necesitamos escucharnos para saber qué es lo que necesitamos. A través del pensamiento crítico, dando lugar a la construcción de opiniones fundamentadas. Propiciando el pensamiento creativo, para aportar soluciones novedosas a los problemas sociales.

El gobierno municipal dispone de las políticas de participación ciudadana, como el mejor recurso para formar a la ciudadanía en la práctica democrática. A través de la participación, el individuo adquiere hábitos de interacción no sólo con otros ciudadanos, sino también, con el municipio y sus dependencias, además les permite intervenir en la toma de decisiones públicas, convirtiéndose en co-gestores, junto con el Estado, de las políticas públicas. La participación tiende a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de una identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad¹⁷³. A su

¹⁷³ DEL ÁGUILA, Rafael. "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad". *Revista Iberoamericana de Educación, Educación y Gobernabilidad Democrática*, op.cit., P. 5



vez, el gobierno municipal, a través de las decisiones colectivas, logra una mayor estabilidad y aceptación de su gestión.

Río Tercero, con una población aproximada de 47.000 habitantes, es la sexta ciudad en orden de importancia de la Provincia de Córdoba, y es uno de los polos fabriles-químicos más importantes del país. Tiene una vida política muy activa, contando con múltiples organizaciones (sociales, educativas, culturales, comunitarias), la presencia de la mayoría de los partidos políticos nacionales y provinciales, una de las cooperativas de obras y servicios públicos más consolidadas del país, entre otras.

Desde el año 2003, la actual gestión de gobierno se destaca por el trabajo conjunto con las organizaciones e instituciones de la ciudad, lo que permite mantener un diálogo fluido, de manera que se puedan conocer sus necesidades y problemáticas, y proponer, a través de políticas públicas, soluciones democráticas y participativas a las mismas.

Promover la participación de la ciudadanía ha sido un objetivo del gobierno municipal, lo que se ha intentado buscar a través de la aplicación de programas como el Concejo Deliberante Juvenil, el Programa de Fortalecimiento de la sociedad civil y el Plan Apell de seguridad ciudadana.

A su vez, y con este mismo propósito, en la nueva Carta Orgánica de la ciudad creada en el año 2007, se incorporaron los mecanismos de democracia semidirecta como la consulta popular, la iniciativa popular, el referéndum, la revocatoria y la audiencia pública.

Si bien el gobierno local cuenta con los recursos mencionados anteriormente para promover la participación de la ciudadanía, como dice Pateman, para alcanzar la máxima participación de todos, ésta debe ubicarse también en otras esferas para que puedan desarrollarse las necesarias actitudes individuales y las cualidades psicológicas, siendo el ámbito primordial el educativo. Recordemos que la principal función de la participación es educativa, disponiendo el gobierno municipal de las políticas de participación ciudadana, como el mejor recurso para formar a la ciudadanía en la práctica democrática.



REFLEXIONES FINALES

Cuando nos referimos a las políticas de participación, es decir a las acciones diseñadas y ejecutadas por un gobierno o administración para introducir a la ciudadanía a la vida estatal, nos enfocamos en las políticas diseñadas por el estado municipal. Esto sucede porque el municipio posee ciertas características que lo hace el ámbito de poder más apropiado para la aplicación de políticas de participación. Entre ellas podemos mencionar, en primer lugar el tamaño territorial y de población relativamente pequeño comparado con la población total de una provincia o del conjunto de la nación. Sartori afirma que la participación ciudadana aumenta en la medida en que disminuye el tamaño de la comunidad política¹⁷⁴. Segundo, por la proximidad con el vecino, posee un conocimiento más acabado de las necesidades y capacidades de los habitantes que lo constituyen, lo que le permite personalizar las acciones y programas a través de políticas focalizadas, y de esta manera estar más cerca de sus ciudadanos, lo que le confiere más transparencia y mayor flujo de información para los beneficiados.

Tocqueville encuentra en el ámbito local, en el municipio, la clave del elemento participativo. Afirma que dado que es imposible lograr una participación masiva y a gran escala en el nivel nacional, debemos concentrarnos en aquellos ámbitos en que esta participación, reconocida por todos como beneficiosa y deseable, sea más practicable¹⁷⁵.

Las políticas de participación empleadas por la Municipalidad de Río Tercero son relacionales porque articulan, a través del rol mediador del municipio, a los actores políticos y burocráticos con los actores sociales, desde el proceso de definición de prioridades hasta la fiscalización de la gestión municipal. También son facilitadoras debido a que generan las condiciones y espacios para la articulación de estos actores y facilitan la participación, desde la definición de proyectos hasta el control de ellos. Por último, algunas son endógenas

¹⁷⁴ SARTORI, Giovanni. "Teoría de la democracia", Alianza, Madrid, 1988. En: CENICACELAYA, María de las Nieves. "Luces y sombras en torno a la participación ciudadana local en materia presupuestaria" [on line], P. 2 En: CUARTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA "Sociedad, Gobierno y Administración"- Construyendo el Estado-Nación para el crecimiento y la equidad.

¹⁷⁵ SILVA JIMENEZ, Ana María. "Hacia una democracia participativa (II PARTE): TEORIA PARTICIPACIONISTA DE LA DEMOCRACIA", *Rev. derecho (Valdivia)* [online], dic. 1997, Vol. 8, No. 1, P. 113-121.



porque surgen del ámbito local, como por ejemplo el modelo de Concejo Deliberante Juvenil y otras son exógenas porque pertenecen a programas del Estado nacional, como la Auditoría Ciudadana.

Las políticas de participación ciudadana generan un aumento del capital social en una sociedad. Las personas se unen para formar parte de estos procesos, generando un mayor nivel de asociación. Además, se favorece la cooperación y el entendimiento mutuo, ya que a través del intercambio de experiencias y del diálogo, las personas adquieren conocimiento de la situación del otro. También favorece la circulación de información, los individuos toman contacto con otros e intercambian opiniones, ideas e experiencias.

Principalmente, las personas adquieren confianza, uno de los componentes centrales del capital social para Putnam. Él sostiene que a mayor nivel de confianza, mayor cooperación habrá en una comunidad. Éste es uno de los resultados más positivos que genera los instrumentos de la democracia participativa, y beneficia tanto al Estado como a los ciudadanos.

A través de la participación, los ciudadanos se sienten parte, y esto los hace co-autores, con el Estado, de los resultados que ésta genera. Lo que significa que los proyectos o políticas aplicadas fueron discutidas, diseñadas y hasta ejecutadas por los vecinos. Ellos confían en las mismas porque fueron sus principales artífices. Al aumentar el nivel de confianza en las personas, éstas se animan a participar, y la confianza personal se transforma en confianza social, asegura Putnam. La participación también genera externalidades positivas, ya que aquellos ciudadanos que no participaron, pero que integran el conjunto de la sociedad, se beneficiarán de una mejor asignación y utilización del gasto público.

Para el estado municipal, el fortalecimiento de los actores a través de la participación, propiciará un incremento en los niveles de vigilancia y control ciudadano hacia el Estado, lo que se traducirá en un aumento en la confianza de los habitantes de la ciudad, derivando en una mejor imagen del gobierno y de la gestión.

Podemos decir que el involucrar a la población con las decisiones públicas, será fundamental para reproducir el capital social y a su vez propiciar la consolidación de una sociedad civil fortalecida.



El fortalecimiento de la sociedad civil aparece como un objetivo al que debe dar prioridad el gobierno local. La presencia de una sociedad civil organizada genera una mayor calidad democrática del sistema, ya que impulsa hábitos de cooperación, solidaridad e interés público entre las personas.

El *programa de fortalecimiento de la sociedad civil*, aplicado por la Municipalidad de Río Tercero, ha logrado una mayor vinculación entre el estado municipal y los vecinos de cada uno de los barrios de la ciudad. Si bien este programa estaba destinado a las comisiones vecinales, la falta de organización y compromiso de muchas de ellas, generó que en aquellos barrios donde éstas no demostraban tener una estructura organizativa que lograra canalizar las demandas vecinales, otros vecinos pusieran manos a la obra y gestionaran la elaboración de los proyectos. A través de ellos, se consiguieron resultados positivos para los habitantes de la ciudad, en especial a lo que hace al mejoramiento de la infraestructura barrial, a la atención de demandas de estos sectores y al fortalecimiento de los lazos comunitarios a través de la elaboración de proyectos consensuados entre los vecinos. Cabe destacar que la concreción de los proyectos generó entusiasmo en las comisiones vecinales, quienes renovaron su interés de participación para el próximo año.

En lo que respecta a las comisiones, asociaciones o centros vecinales, la sanción de la Ordenanza N° 2964/2008, de acuerdo a la Ley Provincial N° 9420, establece que para que la representación sea legítima deben poseer la correspondiente personería jurídica. Esto generó una situación de conflicto entre las comisiones vecinales existentes y el municipio, ya que muchas de ellas no contaban con las condiciones requeridas, o presentaban irregularidades para la obtención de la personería jurídica. Hasta el momento poseen personalidad jurídica sólo dos Centros Vecinales, de las veinticinco comisiones existentes. Es necesario que el municipio busque, a través de la capacitación de los vecinos en el conocimiento de la normativa existente y los beneficios que el cumplimiento de la misma puede generar para el barrio, rever estas posturas y encauzar a las agrupaciones de vecinos en el ámbito de la legalidad. De esta manera se logrará desarrollar redes especializadas en el conocimiento de las demandas y necesidades de ámbitos específicos de la ciudad, como son cada uno de los barrios.



El *Concejo Deliberante Juvenil* es el único programa de participación ciudadana ejecutado por el municipio de Río Tercero que involucra a los jóvenes. Este programa ha generado resultados positivos para la municipalidad por el nivel de participación de los alumnos y los proyectos ejecutados. También para los jóvenes concejales, por el aprendizaje obtenido no sólo de la realidad social de la ciudad sino también de la estructura del Estado y su funcionamiento, y para la sociedad riotercerense por el resultado de esa participación que fueron las obras realizadas con el presupuesto participativo. Cabe destacar que los proyectos no están destinados específicamente a la franja etaria de los jóvenes, sino que benefician al conjunto de la población.

Los coordinadores de este programa afirman que si bien cuesta hacer que los jóvenes participen y se involucren en la vida del Estado, por ejemplo teniendo que insistir con llamados para que concurran a las sesiones, aquellos que asumen el compromiso lo hacen con mucha responsabilidad y dedicación.

El *Plan Apell* es el único programa destinado al ámbito de la seguridad de los habitantes de la ciudad. Si bien este programa es exógeno, es decir no fue diseñado por el municipio, sino que fue ideado por las Naciones Unidas, luego de las explosiones ocurridas en la Fábrica Militar de la ciudad, en el año 1995, fue de gran utilidad para instrumentar un plan de actuación ante emergencias industriales graves. Los resultados de su aplicación no han sido del todo exitosos. El Plan requiere la participación activa de la comunidad riotercerense, de las autoridades gubernamentales locales y el sector industrial de la ciudad, las cuales la mayoría de las veces en que fue necesario la aplicación de éste mecanismo ante algún eventual siniestro, no han sabido alcanzar criterios unificados para operar con mayor eficiencia. Al contrario, cuando se presentaron ocasiones de riesgo, ha reinado el caos y el descontrol, lo que demostró que el Plan de seguridad no funciona como debería funcionar.

Con respecto a la utilización de los *instrumentos de democracia semidirecta*, desde la creación de la Carta Orgánica municipal, en el año 2007, una sola vez fue utilizado el mecanismo de Iniciativa Popular y esporádicamente se realizaron algunas Audiencias Públicas. Al utilizarse por primera vez la iniciativa popular desde su introducción a la Carta, se planteó un problema con respecto a la Junta Electoral Municipal, que es la encargada de verificar la autenticidad de las firmas recolectadas por los impulsores de la iniciativa. Los



miembros de la Junta, justificando la falta de tiempo administrativo y la presencia de otras incumbencias de mayor envergadura en el ámbito judicial, no pudieron cumplir con este paso del proceso, y la iniciativa no logró seguir con su curso de acción. La falta de respuesta de la Junta Electoral Municipal, imposibilitó la concreción del proyecto por esta vía.

La implementación en la práctica de lo plasmado en las ordenanzas o Cartas Orgánicas, pone al descubierto las falencias de estos mecanismos, que deben ser revisados para que puedan ser ejecutados.

En el caso de las audiencias públicas, hasta el momento todas han sido convocadas por el Concejo Deliberante de la ciudad. Los temas tratados fueron el presupuesto municipal, la concesión de algunos servicios públicos, como la recolección de basura o la realización de determinadas obras públicas. En ellas, el nivel de participación de los vecinos es bajo, en cantidad concurren entre 20 y 50 personas, a excepción de temas de gran repercusión donde se alcanza la participación de unas 150 personas. En lo que hace a la calidad de la participación, los debates que se generan muchas veces son paupérrimos, los vecinos, concurren sin ningún conocimiento sobre la temática a tratar, asisten para llenar un espacio, para ser un número más, y la mayoría de ellos son movilizados por intereses políticos, partidarios o económicos.

El hecho de que las opiniones o propuestas realizadas por la ciudadanía no signifiquen una obligación jurídica para los órganos de gobierno, reduce el incentivo a participar y a promover la utilización de estos mecanismos, ya que las personas saben que, la mayoría de las veces, la realización de una audiencia pública sólo se hace para cumplir con un procedimiento formal, y no para escuchar la opinión de los vecinos sobre un tema de su incumbencia.

De esta manera se cumpliría el enunciado de la teoría democrática participativa que afirma que si las personas creen que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, y por ende participen activamente. Pero si las personas son sistemáticamente marginadas y/o



pobremente representadas, creerán que sus decisiones no serán tomadas en cuenta o no tendrán el mismo valor que las demás, y por lo tanto decidan no participar¹⁷⁶.

Aunado a esto, los engorrosos procedimientos burocráticos y administrativos que deben cumplir los vecinos para realizar una iniciativa popular o una revocatoria, generan su inutilización, y la pérdida de confianza de los ciudadanos en los resultados positivos que su aplicación podría generar. Es necesario corregir las falencias normativas y procedimentales, ya que de nada sirve la existencia de estos mecanismos, si la participación ciudadana no es real y efectiva.

Para que estos mecanismos e instrumentos puedan desplegar sus ventajas positivas sobre el sistema político y sobre la sociedad, además de una sociedad activa y participativa, es necesaria una administración decidida a facilitar la participación de los vecinos cediendo porciones de poder.

Luego de haber analizado los instrumentos e herramientas de la democracia participativa en la Ciudad de Río Tercero, retomamos la pregunta de si la implementación de estos en el ámbito local de gobierno incentiva a una mayor participación ciudadana y a promover una cultura cívica en sus habitantes.

En primer lugar debemos aclarar que la participación tiene costos. Para el ciudadano, participar significa movilizarse de su casa o de su barrio, informarse, y sobre todo disponer de tiempo. No todos tienen tiempo para destinar a estas actividades debido a sus ocupaciones y responsabilidades. Por lo que muchas veces las personas que se involucran son siempre las mismas, son aquellas que tienen una activa participación a nivel social, ya sea en organizaciones sociales, partidos políticos, actividades culturales, entre otras, lo que produce que la circulación y la renovación de personas, sea un proceso lento, pero no imposible. La mayoría de los ciudadanos no participan necesariamente por el ideal democratizador, sino para solucionar un problema concreto, una necesidad o un interés.

En segundo lugar, hay una tendencia dentro del Concejo Deliberante de la ciudad a considerar que los mecanismos participativos compiten con los espacios de la democracia representativa. Sus miembros cuestionan la innecesidad de considerar la opinión de los ciudadanos, ya que se preguntan cuál sería la función del Concejo si las decisiones fueran

¹⁷⁶ HELD, David. Modelos de democracia, Alianza Universidad Editorial, S.A., Madrid, España, 1991, P. 312



tomadas por grupos de vecinos o de organizaciones de la sociedad civil. Esto pone en evidencia el desconocimiento del cuerpo deliberante sobre las diferencias entre la democracia participativa y la representativa.

La democracia participativa no debe ser pensada como una alternativa a la democracia representativa, sino como complementaria. Debe ser vista como una manera en que el estado local debe apoyarse para satisfacer más eficientemente las necesidades de la población, ayudando también al fortalecimiento de la sociedad civil, para que el aumento en la calidad de esa ciudadanía influya directamente en las decisiones de gobierno, de la democracia y de sus instituciones.

Esta situación también da respuesta por un lado, a la falta de utilización de los instrumentos de democracia semidirecta como el referéndum o la consulta popular, y por otro al cuestionamiento sobre la escasa participación de la población en las audiencias públicas, o la falta de iniciativa popular. Desde este ámbito, el incentivo a una mayor participación de la ciudadanía es relativamente menor, teniendo como condicionamientos más relevantes los excesivos requisitos burocráticos para impulsar desde la ciudadanía la implementación de un instrumento de democracia semidirecta, y la falta de voluntad política del Concejo Deliberante para disminuir estos procedimientos y abogar por su utilización.

Otro factor que limita la utilización de estos instrumentos es la falta de conocimiento público de su existencia. Si bien desde el municipio local se han realizado campañas de promoción en los establecimientos educativos para dar a conocer la nueva Carta Orgánica de la ciudad, aquellos sectores que se encuentran fuera del período de escolarización, carecen de conocimiento sobre la existencia de ésta o saben de ella pero desconocen su contenido. Cabe destacar que es este sector, mayoritariamente superior a los 18 años de edad, el que se encuentra habilitado para participar y hacer uso de los instrumentos de la democracia semidirecta. Es necesario que los habitantes de la ciudad conozcan su Carta Orgánica, la cual puede ser distribuida en los hogares a través de los cedulones impositivos, en stand repartidos en las calles principales de la ciudad, o puede ser adquirida con la compra del diario local, entre otras alternativas. También sería muy beneficioso organizar conferencias o seminarios informativos, abiertos a todo público, donde expertos en la



materia expliquen el contenido de la Carta y resuelvan las dudas que al ciudadano se le puedan plantear con su lectura.

Es indispensable que el gobierno local difunda la existencia de estos instrumentos a toda la ciudadanía, para poder salir de este analfabetismo cívico, y poder construir una mejor democracia, a través de la participación activa de todos los habitantes.

En cuanto a los mecanismos de democracia participativa, como el Concejo Deliberante Juvenil, el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad civil y el Plan Apell de Seguridad Ciudadana, a diferencia de los citados anteriormente, sí podemos afirmar, por los resultados obtenidos en la aplicación de los mismos, que contribuyen a aumentar la participación de los habitantes de la ciudad, y que a través de esta participación se produce una modificación en la percepción que tienen del Estado y de sus instituciones, contribuyendo al mejoramiento de la cultura cívica de los ciudadanos.

En el caso del Concejo Deliberante Juvenil, la participación de los jóvenes ha ido aumentando desde el primer año de ejecución, llegando a plantearse el presente año la modalidad de Foro, para permitir que un mayor número de jóvenes pudieran formar parte del proceso, otorgándole de esta manera una mayor legitimidad. Los jóvenes, a través de su participación, también adquieren conocimientos educativos, como sobre el funcionamiento de un Concejo Deliberante, en materia de técnica legislativa, en el manejo y cuidado de los recursos estatales, aspectos administrativos, lo que demuestra también la capacidad educadora de la democracia participativa.

Las discusiones actuales en materia de la participación ciudadana ya no reposan en la cantidad de personas que pueden movilizar estas herramientas, sino en la calidad de esa participación, la cual se puede evaluar, por ejemplo, en los proyectos diseñados por los participantes. Desde el gobierno municipal de Río Tercero se ha puesto mucho hincapié en la calidad de los proyectos presentados al momento de decidir su ejecución, ya sea desde el programa de concejales jóvenes como el de fortalecimiento de la sociedad civil, se busca la toma de conciencia de los ciudadanos sobre la utilización de los recursos estatales, sabiendo que el Estado no es una caja sin fondo y que los recursos son escasos. La democracia participativa representa otra ventaja, tanto para el Estado como para los ciudadanos, al



generar un manejo más eficiente de los recursos públicos, a través de las decisiones consensuadas y cogestionadas entre Estado y sociedad civil.

A su vez, tanto el gobierno de la Ciudad de Río Tercero como otros municipios que presenten características semejantes a éste, también pueden implementar otras herramientas, en el caso de Río Tercero aún no utilizadas, para seguir contribuyendo a incentivar la participación de sus vecinos y a su educación política.

En el capítulo IV se mencionaba a las asambleas barriales o zonales, el presupuesto participativo, la auditoría ciudadana y las mesas de concertación de políticas públicas o concejos asesores o consultivos, como las más relevantes y las que tienen mayor viabilidad para ser aplicadas por éste municipio.

A través de las asambleas de vecinos en los barrios, el municipio puede tener un conocimiento más acabado de las necesidades y demandas de este sector específico de la ciudad. Las asambleas son el primer paso para la formación de los Centros Vecinales. Ésta es una modalidad que debería aplicarse en Río Tercero para fortalecer aquellas agrupaciones de vecinos que tiene una vida relativamente corta y cuya organización formal es débil, y de esta manera ir sembrando el camino hacia la obtención de la personalidad jurídica.

También las asambleas barriales son el puntapié inicial para la utilización de la modalidad de presupuesto participativo. Si bien todavía éste no fue instrumentado en Río Tercero, el programa de fortalecimiento de la sociedad civil ha sido una prueba piloto de un futuro PP para la ciudad, que ha dado resultados positivos.

En referencia al Programa de Auditoría Ciudadana, la carta de intención para su realización en Río Tercero fue firmada el año pasado entre el Intendente de la ciudad y la Subsecretaría para la Reforma Institucional y el Fortalecimiento de la Democracia, por lo que se espera su ejecución en los próximos meses.

Podemos concluir que la ciudad demuestra un avance muy importante en el desarrollo de la democracia participativa, en busca a promover la participación ciudadana y la cultura cívica. Si bien el camino recorrido ha dejado resultados positivos para el municipio y la ciudadanía, éste no debe detenerse. La continuidad de las prácticas es una estrategia que deberá seguir el gobierno local, en corresponsabilidad con sus habitantes, abogando por la no manipulación de la ciudadanía con fines clientelares y político-partidistas,



facilitando los recursos económicos, organizativos y técnicos para el desarrollo de las prácticas participativas, y con la firme voluntad política de que la participación ciudadana no será una mera declaración de principios, sino que con un fuerte apoyo y compromiso político, será real y efectiva.

El ambiente local, representado por el estado municipal, los ciudadanos y la sociedad civil organizada, constituye un nuevo espacio público, donde el Estado adquiere nuevas funciones, debiendo dejar de ser un mero prestador de servicios básicos para orientarse a incorporar acciones relativas a la gestión de la salud, educación, preservación del medio ambiente, desarrollo económico, entre otros. La sociedad civil presenta nuevas demandas, y ante la falta de respuesta del Estado, se organiza para poder satisfacerlas, surgiendo lo que llamamos tercer sector o sector social. En este nuevo espacio público conviven estos múltiples actores, quienes deberán asumir el compromiso de trabajar conjuntamente, sabiendo que de esta manera podrán dar respuestas más eficientes a los problemas de la realidad social de la ciudad.

El Estado local debe buscar aumentar la capacidad innovativa de sus habitantes para propiciar mejores soluciones para los ciudadanos y una mejor distribución de los recursos municipales. A su vez, éste debe desarrollar programas educativos dirigidos a mejorar la cultura cívica y participativa de sus habitantes. De esta manera, el municipio se constituye en la mejor escuela de civismo y democracia que una sociedad puede tener, al ser la representación más cercana que tienen los ciudadanos de sus intereses y aspiraciones.

Los gobiernos municipales deben buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública, en vías a incorporar procesos participativos en la toma de decisiones. A través de la participación de la ciudadanía el Estado tiene la posibilidad de generar *capacidad de gestión participativa*, como una alternativa a los esquemas tradicionales clientelistas u asistencialistas de la cultura política y como forma de perfeccionar el funcionamiento democrático.



Bibliografía

Recursos impresos

- ✓ ARNOLETTO, Eduardo, et.al. Índice de desarrollo local para la gestión, 1º ed. 1º reimpresión, Universidad Católica de Córdoba, 2005, 210 págs.
- ✓ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”.
- ✓ CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE RÍO TERCERO, 18 de octubre de 2007.
- ✓ CENSO DE ACTIVIDAD ECONÓMICA 2004, Secretaría de Gestión del Desarrollo Económico, Área Estadística, Municipalidad de Río Tercero.
- ✓ COLAUTTI, Fernando R. “Río Tercero tiene historia”, Biblioteca Popular “Justo José de Urquiza”, Ed. Tribuna SRL, Río Tercero, 1999.
- ✓ CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Ed. Espartaco.
- ✓ DI TELLA, Torcuato S. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, 1º edición, Buenos Aires, Ed. Ariel, 2004, 776 págs.
- ✓ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado y Sociedad-La nueva relación a partir del cambio estructural, Ed. Norma, 1994.
- ✓ GARCÍA DELGADO, Daniel. Estado, Nación y Globalización-Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio, Ed. Ariel, 2002, 150 págs.
- ✓ HELD, David. Modelos de democracia, Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1991, 435 págs.
- ✓ Informe sobre la Calidad de las prácticas democráticas de San Fernando del Valle de Catamarca, Auditoría Ciudadana, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 161 Págs.
- ✓ KLISKSBERG, Bernardo, *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Revista Instituciones y desarrollo, Washington, 1998.
- ✓ MACPHERSON, C.B. La democracia liberal y su época, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1991, 148 págs.



- ✓ O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos-Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Ed. Paidós, 360 págs.
- ✓ PSP, *Institutos de Democracia semidirecta y otras formas de Participación Ciudadana*.
- ✓ SESMA, Laura, Programa de Gobierno para la Ciudad de Córdoba.
- ✓ SMULOVITZ, Adriana Clemente Catalina (comp). *Descentralización, Políticas sociales y participación democrática en Argentina*, 1º edición, Buenos Aires, 2004, 178 págs.
- ✓ VIEYTES, Rut. *Metodología de la Investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. Buenos Aires, De las Ciencias, 2004.

Recursos on-line

- ✓ ALENDA, Stéphanie. "Evaluación de la participación ciudadana en las experiencias de desarrollo integral del Programa Ciudadanía y Gestión Local", *El Sentido de las prácticas colectivas: ¿Una nueva regulación entre sociedad civil, Estado y mercado?*, CEPAL [on line]. [fecha de consulta: 16 de octubre de 2008].

Disponible en:

http://146.83.41.79/profesor/planifpar/Opcionales/Alenda_v2.pdf

- ✓ ASSIES, Willem. "La descentralización en perspectiva" [on line], [fecha de consulta: 16 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://www.izepes.org.ve/descentralizacion.pdf>

- ✓ ASSIES, Willem, CALDERÓN, Marco Antonio y SALMAN, Ton. "Ciudadanía, Cultura Política y Reforma del Estado en América Latina", *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales* [on line], Vol 32, 2002. Pp 55-90. [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2008]

Disponible en:

<http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol32/ALHvol32assies.pdf>

- ✓ ARELLANO GAULT, David y RIVERA SANCHEZ, Liliana. "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social", *Gestión y Política Pública* [on line], Vol. VIII, Nº 1, 1º semestre de 1999. [fecha de consulta: 6 de febrero de 2009]

Disponible en:



[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VIII No.I 1ersem/AGD Vol.8 No.I 1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VIII_No.I_1ersem/AGD_Vol.8_No.I_1sem.pdf).

✓ AUDITORIA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, Cultura Cívica [online], Capítulo XIII.

Disponible en:

<http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/indice02b.html>

✓ AZÓCAR, Ramón. “La revolución de la ciudadanía. Participación ciudadana y desarrollo en América Latina. Ensayo crítico conflictual”, *Revista Académica Electrónica Episteme* [online], Universidad del Valle de México, Rectoría Institucional, N°6, Año 2, Octubre-Diciembre 2005 [fecha de consulta: 26 de marzo de 2009]

Disponible en:

http://www.uvmnet.edu/investigacion/episteme/numero505/colaboracion/a_revolucion.asp

✓ BAÑOS, Jessica. “Teorías de la democracia. Debates Actuales”, *Andamios Revista de Investigación Social* [online], N° 4, CHCS, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, Junio 2006, 1870-0063. [fecha de consulta: 2 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://www.uacm.edu.mx/andamios/num4/dossier%202.pdf>

✓ BERRETA, Diego; TURRA, Silvana y FERRERO, Mónica. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN-Constuyendo ciudad(anía) en Rosario (Argentina), *Revista Electrónica Latinoamericana de estudios sobre Juventud* [online], Año 2, N° 05, Noviembre-Diciembre 2006, [fecha de consulta: 22 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://www.joveneslac.org/portal/000/publicaciones/revista/5/04%20presup%20particip.htm>

✓ BOMBAROLO, Félix. “El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social” [online], [fecha de consulta: 16 de marzo de 2009]

Disponible en:

www.iadb.org/etica



✓ CABANNES, Yves. “Presupuesto Participativo y Finanzas Locales”. Segunda Versión ampliada: Presupuestos participativos en ciudades europeas y latinoamericanas [on line], *Red URBAL N° 9*, Mayo de 2005. [fecha de consulta: 17 de marzo de 2009]

Disponible en:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9_esp/usu_doc/db_rede_9_maio_2005_reformatado_em_set_2006_con_indice.pdf

✓ CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo. “Gobernanza y Proyectos Políticos: Una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia” [on line], Documentos de Trabajo, *FLACSO*, México. [fecha de consulta: 20 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://www.flacso.edu.mx/uploads/pdf/gobernanza.pdf>

✓ CENICACELAYA, María de las Nieves. “Luces y sombras en torno a la participación ciudadana local en materia presupuestaria” [on line]. En: *CUARTO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA “Sociedad, Gobierno y Administración”- Construyendo el Estado-Nación para el crecimiento y la equidad*, 7 págs. [fecha de consulta: 20 de mayo de 2009]

Disponible en:

<http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Cenicacelaya.doc>.

✓ Censo Córdoba 2008 [on line], [fecha de consulta: 16 de marzo de 2009]

Disponible en:

www.cba.gov.ar

✓ CERNADAS DE BULNES, Mabel N. “El velo de la ilusión democrática: reflexiones sobre algunos rasgos de las culturas políticas en Argentina” [on line], [fecha de consulta: 20 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://juanfilloy.bib.unrc.edu.ar/completos/corredor/corredef/comi-a/CERNADAS.htm>

✓ CUNILL GRAU, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [on line], N° 4, Julio de 1995, Caracas. [fecha de consulta: 16 de febrero de 2009]

Disponible en:



<http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>

✓ DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. “Innovación Democrática en América Latina: Una primera mirada al proyecto democrático-participativo” [on line], [fecha de consulta: 15 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/democra/05dag.pdf>

✓ DEL ÁGUILA, Rafael. “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. *Revista Iberoamericana de Educación, Educación y Gobernabilidad Democrática* [on line], N° 12, OEA. [fecha de consulta: 30 de agosto de 2008].

Disponible en:

<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie12a02.htm>

✓ DUHAU, Emilio. “Gobernabilidad Democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo” [on line]. En Congreso: *Gobiernos locales; el futuro político de México*, (Septiembre 23 y 24 de 1999, Guadalajara, Jalisco). [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2008].

Disponible en:

<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/duahu.html>

✓ EL TROUDI, Haiman; HARNECKER, Marta y BONILLA, Luis. “Herramientas para la Participación” [on line], [fecha de consulta: 29 de marzo de 2009].

Disponible en:

<http://www.rebellion.org/docs/15385.pdf>

✓ ESCOBAR, Santiago y SOLARI, Ricardo. “El municipio y la Democracia moderna”. *Nueva Sociedad* [on line], N° 142, Marzo-Abril 1996, pp. 108-115. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2008].

Disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/2489_1.pdf

✓ FERRARI WOLFENSON, Gustavo y MAZZINA, Constanza. Mecanismos de participación [on line]. En: *V Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, 14 al 17 de noviembre de 2001. [fecha de consulta: 21 de febrero de 2009].



Disponible en:

<http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/cheresky/wolfenson-mazzina.pdf>

✓ Foro de educación cívica y cultura política democrática, Instituto Federal Electoral [on line], 1º edición, abril de 2000, México. [fecha de consulta: 10 de marzo de 2009]

Disponible en:

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/foro_de_educacion_civica.pdf

✓ GARCÍA DELGADO, Daniel y NOSETTO, Luciano. “La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos” [on line]. [fecha de consulta: 10 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/garcia%20delgado%20daniel%20y%20nosetto%20luciano%20-%20la%20ciudadania%20en%20una%20etapa.pdf>

✓ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Ignacio y DÍAZ MUÑOZ José Guillermo. “Repensando la Democracia Municipal: Hacia la Participación amplia organizada y apoyada en mecanismos de democracia directa” [on line]. En congreso: *Gobiernos locales; el futuro político de México*, (Septiembre 23 y 24 de 1999, Guadalajara, Jalisco). [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2008]

Disponible en:

<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/memoynacho.html>

✓ GUERRERO, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado cívico* [on line], México, Miguel Ángel Porrúa, UAEM, 1999.

Disponible en:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.X_No.I_1ersem/NE_Vol.X_No.I_1sem.pdf

✓ Hacia una noción de cultura política [on line], sine data.

Disponible en:

<http://www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-anteriores/010/articulo1.pdf>

✓ Índice de Participación Ciudadana Edición 2005, *Red Interamericana para la democracia* [on line], [fecha de consulta: 28 de marzo de 2009]

Disponible en:



http://www.redinter.org/UserFiles/File/ipc/Informe2_Arg.pdf

✓ KEINERT, Tania Margarete y SILVA DE CASTRO, Claudete. “Globalización, Estado Nacional e instancias locales de poder en América Latina”, *Nueva Sociedad* [on line], N° 142, Marzo-Abril 1996. Págs. 96-107. [fecha de consulta: 6 de septiembre de 2008]

Disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/2488_1.pdf

✓ LOMBERA, Rocío y CABRERA, Milagros. *Rediseño Institucional de la Participación y Concertación Ciudadana. Base Teórica Conceptual y Metodológica* [on line], Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, Primer encuentro de Expositores Latinoamericanos “Gobierno Democrático y Participación Ciudadana, REPPOL, CEAAL y Gobierno del DF, febrero 1998. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2008]

Disponible en:

<http://iglom.iteso.mx/rlombera.PDF>

✓ LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. “Aproximaciones al concepto de cultura política”. *Convergencia* [on line] 2000, Mayo-Agosto, Año 7, N°22, págs. 93-123. [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2008]

Disponible en:

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/artpdfred.jsp?icve=10502205>

✓ MADUEÑO, Luis. “La construcción de la cultura política a través de los actores” [on line], [fecha de consulta: 13 de febrero de 2009]

Disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/2894_1.pdf

✓ MÁRQUEZ, Francisca B. “Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Primera Parte”, *Revista Temas Sociales* [on line], N° 41, Octubre 2001, 1ª edición, Ediciones Sur, Santiago de Chile. [fecha de consulta: 13 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://www.sitiosur.cl/r.php?id=84>

✓ MÁRQUEZ GARCÍA, Guadalupe. *Reflexiones en torno a la Participación Ciudadana*. [on line], Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, AC. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2008]



Disponible en:

<http://www.iglom.iteso.mx/PDF/gmarquez.PDF>

✓ MARREGOT GONZÁLEZ, Miguel. “La Participación ciudadana como alternativa de gobierno”. *Revista Aportes Andinos N° 14* [on line], Participación y ciudadanía. Julio 2005 [fecha de consulta: 11 de febrero de 2009]

Disponible en:

www.uasb.edu/padh

✓ MATEOS, Araceli. “Ciudadanos y Participación Política” [on line], sin data, [fecha de consulta: 16 de octubre de 2008].

Disponible en:

<http://www.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>

✓ MAZZINA, Constanza. “La importancia de la Formación Ciudadana”, *Fundación Novum Millenium [on line]*, Julio 2002, Buenos Aires. [fecha de consulta: 31 de marzo de 2009]

Disponible en:

www.fnm.org.ar/publicaciones/documentos/formacion/educacionciudadana.html

✓ MEJÍA NAVARRETE, Julio. “Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo”, *Investigaciones Sociales [on line]*, 2004, Año VIII, N°13, pp. 277-299. [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2008]

Disponible en:

http://www.scribd.com/word/full/2388276?access_key=key-2c6h8u3p2tjllw0lrrcz

✓ MERINO, Mauricio. “La Participación ciudadana en la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática [on line]*, IFE. [fecha de consulta: 29 de septiembre de 2008].

Disponible en:

http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/ciudadania/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#contenido

✓ MONTECINOS, Egon. “Descentralización y Democracia en Chile: Análisis sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto Participativo y el Plan de Desarrollo Comunal”, *Revista de Ciencia Política [on line]*, Vol 26, N° 2, 2006, pp.191-208. [fecha de consulta: 20 de octubre de 2008].



Disponible en:

<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n2/art11.pdf>

✓ MONTECINOS, Egon. Los límites de la modernización municipal para profundizar la participación ciudadana en Chile ¿Es la gobernanza de proximidad una alternativa?, *Gestión y Política Pública* [on line], Vol XVI, Nº 2, II semestre de 2007, pp.319-351. [fecha de consulta: 20 de febrero de 2009].

Disponible en:

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Egon_Montecinos.pdf

✓ NAVARRO YÁÑEZ, Clemente J. "El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa" [on line], Universidad Complutense de Madrid, IESA de Andalucía/CSIC. [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2008]

Disponible en:

<http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n61p11.pdf>

✓ NIILUS, Pamela. "Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local", XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales "Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades" [on line], 16-19 Junio 2008, Miami. [fecha de consulta: 16 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/Plug/DescargaArchivo.php?id=66>.

✓ NIILUS, Pamela. "Tensiones en la implementación y ejecución de políticas participativas en el nivel local. El caso de las auditorías ciudadanas" [on line], [fecha de consulta: 16 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/Plug/DescargaArchivo.php?id=8>.

✓ OUVIÑA, Hernán. Las asambleas barriales y la construcción de lo "público no estatal": la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe* [on line], Programa Regional de Becas CLACSO, 2002 [fecha de consulta: 01 de abril de 2009]



Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/ouvina.pdf>

✓ PESCHARD, Jacqueline. La Cultura Política Democrática, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Nº 2, Instituto Federal Electoral, 2001, México, [fecha de consulta: 16 de abril de 2009]

Disponible en:

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=497>

✓ PINEDA PABLOS, Nicolás. “El papel de los gobiernos locales en América Latina”, Gestión y política pública [on line], Vol V, Nº 2, segundo semestre de 1996, págs. 373-392. [fecha de consulta: 16 de octubre de 2008]

Disponible en:

<http://www.colson.edu.mx/absolutenm/articlefiles/1024-Elpapel.pdf>

✓ POLEO MALDONADO, Elba. “La cultura y la construcción de la ciudadanía democrática multicultural”, *Cuaderno Edumedia* [on line], Nº 5, Abril-Junio 2004, págs. 54-59. [Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2008]

Disponible en:

www.debatecultural.net/observatorio/elbapoleo.htm

✓ PRADO, Silvio. “Breve recorrido por las teorías de la democracia” [on line], 23 de noviembre de 2007, [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2009]

Disponible en:

http://www.redlocalnicaragua.org/pdf/Teorias_de_Democracia.pdf

✓ ¿Qué es Participación ciudadana?, *Revista Aportes Andinos* [on line], Participación y ciudadanía, Nº14, agosto de 2005, [Fecha de consulta: 6 de abril de 2009]

Disponible en:

www.uasb.edu.ec/padh/revista14/documentos/quees.htm

✓ RESTREPO BOTERO, Darío I. “Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano”, *Revista Reforma y Democracia* [on line], CLAD, Nº 7, Enero de 1997, Caracas. [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2009]

Disponible en:



<http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/007-enero-1997/0028504.pdf>

✓ REVESZ, Bruno. "Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local". En: *Congreso Internacional "Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina"* [on line], Cochabamba. 19-21 septiembre 2006. [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Gobernanza%20y%20DesTer%20-%20Revesz%20Cochabamba%202006.pdf>

✓ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jahir. [EL Presupuesto Participativo](#)-Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía-La experiencia del Departamento de Risaralda. Colombia [on line], [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2009]

Disponible en:

www.eumed.net/libros/2007a/234

✓ ROMERO, Ricardo (comp). *Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño.* [on line], Buenos Aires, Red Argentina de Ciencia Política "Mariano Moreno", Ediciones Cooperativas, 2005. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2008]

Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/libros/gedep.pdf>

✓ ROSENFELD, Alex. "Los gobiernos locales en América Latina" [on line], [fecha de consulta 15 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/ROSENFELD%20Alex%20-%20Los%20Gobiernos%20Locales.pdf>

✓ SAMPIERI, "Metodología de la Investigación", sine data, 2002, [on line], [fecha de consulta 22 de octubre de 2008]

Disponible en:

<http://www.altillo.com/EXAMENES/uces/publicidad/metodic/metodic2002sbe.asp>

✓ SANTISTEBAN FERNÁNDEZ, Antoni. "Formación de la ciudadanía y educación política" En: VERA, M.I; Pérez i Pérez, D. (2004): *Formación de la ciudadanía-Las TICS y los nuevos*



problemas, XV Simposio Internacional de Didáctica de las ciencias sociales, págs. 377-388 [fecha de consulta: 2 de abril de 2009].

Disponible en:

<http://www.xtec.net/innovacio/ciudadania/pdf/asantisteban.pdf>

✓ SCHUMPETER, J. A. “Teoría de la democracia” [on line], [fecha de consulta: 1 de noviembre de 2008].

Disponible en:

[http://74.125.45.104/search?q=cache:gEqVS6d3T9oJ:www.elangelo.com.ar/CS.%2520POLITICAS/A%26R/Luis%2520remaggi/Teoria%2520de%2520la%2520Democracia%2520\(Shumpeter\).DOC+Teoria+de+la+Democracia+Participativa&hl=es&ct=clnk&cd=12&gl=ar](http://74.125.45.104/search?q=cache:gEqVS6d3T9oJ:www.elangelo.com.ar/CS.%2520POLITICAS/A%26R/Luis%2520remaggi/Teoria%2520de%2520la%2520Democracia%2520(Shumpeter).DOC+Teoria+de+la+Democracia+Participativa&hl=es&ct=clnk&cd=12&gl=ar)

✓ SEPÚLVEDA PIZARRO, Jéssica. “¿Qué es la participación ciudadana? Una aproximación desde diferentes primas teóricos y jurídicos” [on line], [fecha de consulta: 11 de febrero de 2009].

Disponible en:

<http://www.trabajosocial.uct.cl/wp-content/uploads/aproximacion-al-concepto-de-participacion-ciudadana.pdf>

✓ SILVA JIMENEZ, Ana María. “Hacia una democracia participativa (II PARTE): TEORIA PARTICIPACIONISTA DE LA DEMOCRACIA”, Rev. derecho (Valdivia) [online], dic. 1997, Vol. 8, No. 1, págs. 113-121. [Fecha de consulta: 01 Noviembre 2008]

Disponible en:

http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071809501997000200008&lng=es&nrm=iso

✓ SOMERS, Margaret R. “Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública”, *Zona abierta* [on line], Cultura Política, N° 77/78, Madrid, 1996/97, págs. 255-337. [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Somers%20M.pdf>



✓ SOUTO-MAIOR FONTES, Breno Augusto. “Gestión Urbana y Participación Popular. ¿Utopía o reingeniería?”, *Nueva Sociedad* [on line], N° 149, Mayo-Junio 1997, págs. 178-189. [fecha de consulta: 31 de agosto de 2008].

Disponible en:

http://www.nuso.org/upload/articulos/2600_1.pdf

✓ TELLO DÍAZ, Javier. “Modelos de Democracia”, *Política y Gobierno* [on line], Vol. III, N°1, Primer semestre de 1996. [fecha de consulta: 28 de febrero de 2009].

Disponible en:

http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_III_N1_1996/Tello.pdf

✓ TESIS Y MONOGRAFÍAS, Asesoría en Metodología de la Investigación, sine data, 2006, URL [http](http://www.mistareas.com.ve/tipo-de-investigacion/que-es-la-investigacion-cualitativa.htm), (on line), [fecha de consulta 30 de octubre de 2008]

Disponible en:

<http://www.mistareas.com.ve/tipo-de-investigacion/que-es-la-investigacion-cualitativa.htm>

✓ VALDÉS ESTRELLA, Mercedes y TOLEDO GARCÍA, José Antonio. “Una aproximación al tema de la participación política”(on line), [fecha de consulta 10 de marzo de 2009]

Disponible en:

<http://www.fgr.cu/Resumenes%20Especialidad%20Derecho/Teoria%20del%20Estado%20y%20el%20Derecho/Teor%EDa%20del%20Estado%20Participaci%F3n%20pol%EDtica.doc>

✓ VANEGAS, Luz Marina y CASCANTE, María José. “Transformaciones políticas en América Latina” [on line]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2008]

Disponible en:

<http://www.estudiospoliticos.ucr.ac.cr/docs/Articulos/2007/refpoliticas.pdf>

✓ VERDESOTO, Luis. “Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales”. *Ciudad Alternativa ¿Ciudad actual o ciudad futura?*, N° 13, III época, Centro de Investigaciones Ciudad, Ecuador, 1998, págs. 73-80. En Participación y sociedad, Biblioteca Virtual de ciencias sociales [on line]. [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Verde%20soto.pdf>



✓ VERGARA, Jorge. “Teorías Democráticas participativas: un análisis crítico”, Revista venezolana de economía y ciencias sociales [on line], Universidad Central de Venezuela, Nº 2-3, Abril/Set, 1998, págs. 155-179. [Fecha de consulta: 18 de febrero de 2009]

Disponible en:

http://www.cultiva.org.br/bt/gestao_participativa/teoriademocratica_venez.doc.

✓ ZÁRATE, Zenón Jorge. “Las nuevas formas de participación ciudadana y los cambios necesarios para eficientizar la gestión municipal” [on line], [Fecha de consulta: 18 de febrero de 2009]

Disponible en:

<http://eco.unne.edu.ar/administracion/jornadas/area1/trab06.pdf>

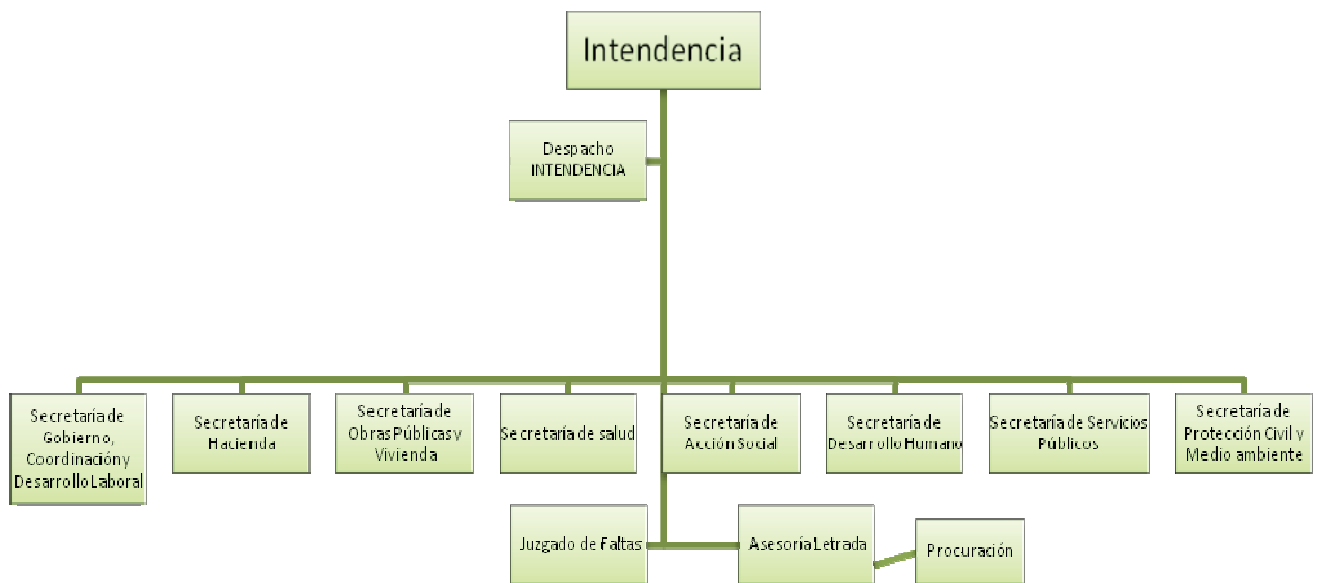
✓ ZICARDI, Alicia. “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad” [on line], [Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2008]

Disponible en:

<http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/La%20tarea%20de%20gobernar%20las%20ciudades%20y%20la%20gobernabilidad.doc>.

Anexo

1. Organigrama de la Municipalidad de Río Tercero



2. Artículos periodísticos sobre Programas de Participación Ciudadana de Río Tercero

Fuente: Diario Tribuna

Ocho proyectos definió el Concejo Deliberante Juvenil

20/09/2008 | El Concejo Deliberante Juvenil impulsó y aprobó ocho proyectos que se ejecutarán con fondos municipales de acuerdo al presupuesto establecido para ello. El Concejo Deliberante Juvenil está integrado por estudiantes del último año de todas las escuelas secundarias de la ciudad, oficiales y privadas. Las iniciativas fueron analizadas durante cuatro meses y avaladas el pasado 16 de setiembre en la sesión del cuerpo.

EL Concejo Deliberante Juvenil impulsó y aprobó ocho proyectos que se ejecutarán con fondos municipales de acuerdo al presupuesto establecido para ello. El Concejo Deliberante Juvenil está integrado por estudiantes del último año de todas las escuelas secundarias de la ciudad, oficiales y privadas.

Las iniciativas fueron analizadas durante cuatro meses y avaladas el pasado 16 de setiembre en la sesión del cuerpo.



Los proyectos aprobados cuentan con un Presupuesto Participativo Juvenil por parte de la Municipalidad de Río Tercero de 30.000 mil pesos, y son los siguientes: Refacción de garita de parada de ómnibus situada por Av. Gral. Savio frente al IPEM 266 (ex ENET).

Remodelación edilicia en el Conservatorio de Música Juan José Castro.
Adquisición de cestos de recolección de papeles destinados a campaña de concientización en reciclado de papel y cuidado del medio ambiente.

Eliminación de una barrera arquitectónica (construir rampa de acceso) en un espacio público de la ciudad.

Adquisición de equipos e insumos didácticos destinados a la Escuela Especial de sordos y ciegos "Rosa Gómez de Mellina".

Adquisición de material informativo destinado a campañas de Prevención Vial en escuelas de nivel inicial y primario de la ciudad.

Descentralización de actividades culturales juveniles en barrios periféricos de la ciudad.
Promover la inserción de un Programa educativo transversal en colegios de Nivel Medio sobre Prevención del consumo de Drogas.

El Concejo Deliberante Juvenil funciona desde hace dos años en la Municipalidad y tiene como objetivo que los estudiantes se inserten y participen en el ejercicio democrático institucional.

Un aporte importante y necesario



29/11/2008 | Los pequeños alumnos y docentes de la Escuela Especial "Rosa Gómez de Mellina", anexo discapacitados auditivos y visuales, posan felices con los elementos didácticos aportados ayer por el Concejo Deliberante Juvenil de Río Tercero..

Los pequeños alumnos y docentes de la Escuela Especial "Rosa Gómez de Mellina", anexo discapacitados auditivos y visuales, posan felices con los elementos didácticos aportados ayer por el Concejo Deliberante Juvenil de Río Tercero. El órgano de participación de jóvenes estudiantes aprobó la ayuda -que en dinero equivale a 1.200 pesos- para destinarla al proceso educativo de los chicos. La iniciativa surgió de alumnos del IPEM 266 Gral. Savio y de la Escuela Superior de Comercio.



Fuente: Diario La Voz del Interior Edición On Line

Jueves 4 de diciembre de 2008

Edición impresa | Zona Centro | Nota

Río Tercero aplicará en 2009 el plan Auditoría Ciudadana

Es promovido y financiado por la Nación. Tiene por objetivo mejorar la participación ciudadana y la práctica democrática.

Corresponsalía

Río Tercero. Un programa de participación ciudadana pondrá en marcha el municipio de Río Tercero, en base a una propuesta que sostiene el gobierno nacional y que ya están aplicando varias decenas de ciudades del país.

El intendente Luis Brouwer de Koning firmó días atrás en la Jefatura de Gabinete, en la Casa Rosada, la carta intención para poner en marcha en Río Tercero el Programa Nacional de Auditoría Ciudadana, que se implementa a través de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia.

En esta región, un solo municipio ya aplicó esta experiencia: Villa General Belgrano.

El programa se implementará en Río Tercero en 2009. Desde el municipio aseguran que no tendrá costo económico para la ciudad, porque es solventado, en sus gastos operativos y para el personal que lo coordine, por el Gobierno nacional.

El principal objetivo del proyecto es realizar “una evaluación participativa de la calidad de la democracia en esta ciudad”. En cada localidad donde se aplicó, sirvió para trazar un diagnóstico de lo que piensan y perciben los vecinos sobre cómo se aplican los criterios democráticos en cada ciudad. De paso, ese diagnóstico permite luego avanzar en sugerencias.

Esa participación se canalizará a través de la constitución de un Foro Cívico, integrado por organizaciones de la sociedad civil, del gobierno local, de la comunidad educativa y de ciudadanos particulares.

Está previsto que al final el programa “brinde a los ciudadanos de Río Tercero y al gobierno local un mapa de fortalezas y debilidades sobre la propia comunidad y también las herramientas necesarias para desarrollar medidas concretas que contribuyan al fortalecimiento de la relación entre gobernantes y gobernados, y a la consiguiente mejora de la calidad de la democracia”, expresa un resumen del programa que propone el organismo nacional.

Mediante el programa se investigarán cuatro temas fundamentales para el funcionamiento de la democracia: la cultura cívica democrática, la participación ciudadana en las políticas públicas, el trato al ciudadano y la política de rendición de cuentas.

Desde el municipio indicaron que, como en cada ciudad donde se está aplicando, la evaluación culminará con un informe, para cuya elaboración se utilizarán técnicas de investigación, como encuestas y otras.

Varias expectativas se depositan sobre el Foro Cívico, en el que se supone que mediante el diálogo de los distintos sectores y referentes de la ciudad, se confrontarán ideas, se orientarán acciones conjuntas y se emprenderán proyectos consensuados, aun fortaleciendo y reconociendo puntos de disensos.



Esta herramienta de ejercitación participativa se implementa desde 2003 en el país, en 70 municipios, entre ellos Villa María y Villa General Belgrano en esta provincia. La coordinación de las tareas quedará a cargo de personal del área del gobierno nacional que promueve su realización.

Lunes 8 de junio de 2009

[Edición impresa](#) | [Regionales](#) | [Nota](#)

La iniciativa

Qué es el Foro Participativo de Jóvenes

En el primer Foro Participativo de Jóvenes debatieron unos 250 alumnos elegidos como delegados por cada curso de cada escuela de nivel medio. Las inquietudes planteadas serán transformadas luego en proyectos en el Concejo Deliberante Juvenil, compuesto por 36 miembros, elegidos por los propios delegados. Los concejales juveniles sesionan elaborando proyectos.

El municipio destina cada año 30 mil pesos para financiar los cinco o seis proyectos que esos “ediles” terminen eligiendo y que sean concretables.

Para implementar los foros, cuenta con el asesoramiento de la ONG santafesina 13 Ranchos, que promueve prácticas para una mayor inclusión social. En Internet:

www.13ranchos.org.ar

Lunes 8 de junio de 2009

[Edición impresa](#) | [Regionales](#) | [Nota](#)

Tercero Arriba

Adolescentes de Río Tercero debatieron sobre sus problemas

La discriminación entre jóvenes y la contaminación, entre los más citados.

Mariela Martínez

Corresponsalía

Río Tercero. La discriminación social y escolar y los problemas de contaminación en una ciudad industrial encabezaron la lista de preocupaciones de los adolescentes riotercerenses, surgidas en el marco del Foro Participativo de Jóvenes, un evento organizado por el municipio con apoyo de una ONG rosarina, en el que unos 250 jóvenes de Río Tercero debatieron y expresaron sus planteos. Al mismo tiempo pidieron que se agudicen los esfuerzos para combatir la drogadicción y la inseguridad.

Fueron cinco horas de intenso debate, el viernes pasado, adornado con tareas dinámicas y recreativas que sacaron a la luz, una y otra vez, el nivel expresivo de los jóvenes. El objetivo anunciado por el área de Participación Ciudadana del municipio es el de promover una mayor participación social y democrática en la comunidad. El año pasado, también con la coordinación de la ONG 13 Ranchos, se había realizado el Foro Participativo de Niños.

Esta vez la experiencia fue con los jóvenes. La mayoría fueron estudiantes de todas las escuelas secundarias, aunque se sumaron adolescentes de agrupaciones juveniles o religiosas.

En el encuentro también se eligió a los 36 chicos que serán los nuevos integrantes del Concejo Deliberante Juvenil, una experiencia que se desarrolla desde hace dos años. Allí, los



jóvenes debaten proyectos que presentan vinculados a la ciudad, desde la mirada adolescente.

Los primeros debates del foro del viernes estuvieron impregnados por la tibieza de la timidez, aunque al rato encontraron el calor de la confianza y los debates mostraban ya a chicos ávidos por participar.

Pusieron en la mesa de debate de distintos grupos de trabajo, por ejemplo, sus inquietudes para que la ciudad “haga más” para prevenir que las empresas químicas no afecten el ambiente. “No nos olvidemos de las cosas que las fábricas tiran al río”, advirtió Pablo, uno de los estudiantes. Mientras, Roxana decía que lo que se necesita es “realizar más charlas y educación” y Rodrigo sugería “un ente de control”.

Sentados en el piso, los chicos asumieron que las fábricas deben estar en la ciudad por la fuente de trabajo que significan, pero que deberían estar más controladas para evitar accidentes.

En el foro, una situación enriquecedora resultó que más de uno vivió lo que su realidad cotidiana no le permite: compartir una tarde con chicos de otros colegios, en un plano de igualdad. En ese marco, se reconoció las diferencias sociales que existen en la ciudad. “Chicos, sí podemos. Acá estamos de cada escuela. Si a lo mejor tuviéramos más espacios como este para reunirnos las diferencias no se verían”, indicó Florencia, con visión alentadora. Sus pares abrazaron otras ideas con ese fin como convocar a recitales o encuentros de otro tipo, en lugares públicos para zanzar las distancias. Los adolescentes admiten que hay fragmentación social y que las escuelas son una muestra de esa realidad. Denunciaron asimismo que los boliches suelen ser el sitio en que se los identifica y hasta discrimina de acuerdo al color de piel o vestimenta.

El flagelo de la droga y el excesivo consumo de bebidas alcohólicas no estuvo ausente entre los temas propuestos por los propios chicos. Reconocieron que pese a un buen consejo familiar, son cada vez más los involucrados en esta problemática. “Las autoridades policiales y las municipales pueden ver esa realidad en la calle, en la plaza, en todos lados”, castigó Micaela.

Algunos se refirieron a las peleas generadas a la salida de los boliches y de las escuelas, como otros no olvidaron apuntar los hechos delictivos perpetrados en los barrios, como otro tema que les preocupa. Hasta pidieron al municipio una mayor iluminación en los sectores con menos alumbrado, para dar más seguridad a los vecinos.