

Lineamientos, retos y aprendizajes de la promoción de la Participación Ciudadana desde el ámbito nacional.

Dr. Leopoldo J. Fidyka^(*)

Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad
Secretaría de Asuntos Políticos
Ministerio del Interior

1. Consideraciones preliminares:

La presente ponencia traza un panorama de las actividades desplegadas desde la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, en torno a aspectos jurídicos de la participación ciudadana, exponiendo visiones y aprendizajes resultantes del desarrollo de distintas experiencias de asistencia a organismos públicos de diferentes lugares del país.

2. Lineamientos:

En la búsqueda de ejes de convergencia entre Estado, Democracia y Desarrollo, la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía aparece como una tema central. Para ello se requiere la revitalización del Estado y una nueva administración que incorporen y resignifiquen nuevos temas como la participación ciudadana, la descentralización y la autonomía local junto a renovadas modalidades de actuación para fortalecer la legitimidad democrática.

El proceso participativo es multidimensional, propone la búsqueda de modelos de innovación en el gobierno y la representación, con mayores cotas de eficiencia política integrando a los ciudadanos en el proceso de adopción de las decisiones. Pero, aparece con urgencia la reelaboración del concepto de ciudadanía, el cual supone ir más allá de la titularidad de derechos y deberes políticos. Pasa por la garantía de inclusión y pertenencia efectiva al conjunto social y por la posibilidad de participación y la asunción de responsabilidades ciudadanas en contenido y ejercicio.

Desde el Estado se plantean variados desafíos para potenciar este proceso: la búsqueda de estrategias ante aparición de nuevos actores e interlocutores cargados de demandas, el impulso de reformas institucionales abriendo nuevos ámbitos de participación en esferas antes reservadas, todo ello en el marco de resignificación del sistema representativo y la configuración de una democracia participativa dotando de nuevos contenidos al Estado de Derecho.

Emergen nuevos actores sociales, organizaciones de la sociedad civil, sujetos cargados de intereses con distintas visiones y lógicas. Ello determina una multiplicidad de actores y diversidad de demandas que hacen al sistema político democrático un espacio complejo de relaciones y negociación.

La problemática crisis que se manifestó hace algunos años en nuestro país, con riesgos de fragmentación social trajo consigo la puesta en discusión distintos principios y valores: crisis de representatividad, de legitimidad, e incluso de vigencia de las instituciones democráticas, por ello el abordaje del fenómeno participativo toma una dimensión mayor.

^(*)Abogado (UBA). Coordinador Programa Estudios Especiales, Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior. Especializado en aspectos jurídicos de la participación ciudadana, desarrollo local y derecho municipal comparado. Autor del libro: *"La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina"*, (Dinac, M.I. 1995). E mail: estudiosespeciales@yahoo.com.ar.

No deja de ser menos importante repensar el federalismo en pos de la integración y concertación en la búsqueda de equitativos repartos de competencias que valorizando lo local potencie a su vez la articulación y coordinación interinstitucional. Es allí donde se inscribe la autonomía municipal, incorporada al marco constitucional federal, que deben asegurar las provincias, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo económico y financiero.

El Estado federal no puede estar ausente de éste fenómeno, sino que puede prestar una valiosa colaboración para ese desarrollo institucional, para ello debe profundizar estrategias de actuación no sólo en temas referidos a la autonomía local, sino también en materia de participación ciudadana para su despliegue en los distintos niveles de gobierno.

Si se analiza el marco normativo de la República Argentina puede comprobarse que se vienen suscitando en los últimos años significativas reformas de distinta índole a nivel constitucional y legal tanto a escala nacional, provincial o municipal. Vale consignar que en la última reforma de la Constitución Nacional aparte de la consignada autonomía municipal, se incorporan derechos de amplia trascendencia como por ejemplo la jerarquización constitucional de Declaraciones, Tratados y convenciones vinculadas a derechos humanos, junto a las formas de democracia semidirecta, que fue generando un conjunto normativo muy proclive para la institucionalización de mecanismos de participación.

En el ámbito interno las provincias avanzaron otro tanto, pero donde se produjeron grandes innovaciones fue a nivel local, facilitado por la extensión del proceso de autonomía municipal, y escenario donde se ha institucionalizado nuevos mecanismos e instrumentos participativos.

II.

En ese marco la participación aparece entre las funciones de la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad que depende de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior.

Entre sus misiones se encuentra la de articular la participación organizada de las instituciones representativas y estructuras intermedias de la comunidad, junto a elaborar, diseñar y proponer alternativas que faciliten y fortalezcan la vinculación de las diferentes instituciones con el Gobierno Federal y otros organismos. Como así también entre sus acciones prioritarias las de *"elaborar proyectos de normas legales tendientes a facilitar la existencia de organizaciones representativas de la comunidad y realizar el estudio comparado de legislación nacional y extranjera sobre esta temática"* y asimismo *"asesorar en la elaboración de distintas normativas que vinculen las diferentes realidades comunitarias en el marco del Estado Federal"* (conforme al Decreto 258/03).

Por ello, la citada Dirección desenvuelve un conjunto de programas en esa materia:

- ArTE-OCAD, Articulación Estado - Organización de la Comunidad para la Asociatividad y el Desarrollo.
- CEORAS, Coordinación Estado - Organizaciones Religiosas de Acción Social.
- Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana.
- ESPUMAS, Estado- Sociedad: por un medio ambiente saludable.
- ESTUDIOS ESPECIALES, investigación y asistencia técnica sobre aspectos jurídicos institucionales de la participación ciudadana.

III.

Este último, el programa Estudios Especiales está orientado al abordaje de la participación ciudadana desde su faz jurídica institucional, con el objetivo de generar elementos de análisis, proporcionar insumos y herramientas para el diseño de políticas públicas, asistencia a distintos organismos y para la elaboración de reformas jurídicas institucionales, poniendo especial énfasis del trabajo en la temática en espacios locales.

Comprende dos modalidades centrales de actuación:

a. Investigación: Tendiente a conocer la diversidad institucional de nuestro país, y ese sentido mediante el desarrollo de un proyecto denominado *"La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina II"*, el cual apunta a actualizar un estudio exploratorio de un conjunto de temas relacionados con la recepción de la participación ciudadana en el marco constitucional federal comparado. Orientado fundamentalmente a disponer de nuevos elementos de análisis para el diseño de políticas públicas, actualización normativa y para el fortalecimiento de acciones que desenvuelve la Dirección Nacional en distintas provincias y municipios del país.

La citada investigación tiene como principales propósitos:

- Detectar en las distintas constituciones la institucionalización de distintas formas y mecanismos de participación ciudadana y de gestión participativa.
- Producir un análisis, sistematización y comparación de la información reunida actualizando la Matriz de Información Normativa¹.
- Difundir el significado e importancia del marco constitucional de la participación ciudadana promoviendo las formas y mecanismos institucionalizados para la construcción de la ciudadanía y el fortalecimiento democrático.

b. Asistencia Técnica: Destinada a la cooperación de distintos organismos públicos nacionales, provinciales o municipales que requieran institucionalizar normativas relativas a la participación ciudadana o asimismo promover o diseñar mecanismos o procesos participativos.

A manera de ejemplo puede señalarse que durante el año pasado se brindó asistencia a distintos organismos como:

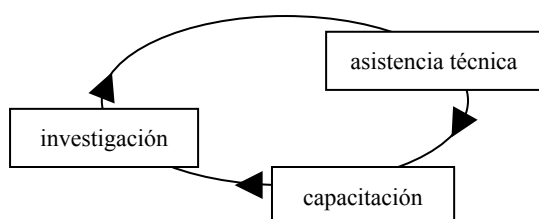
- La Dirección de Relaciones Municipales de la Provincia de Entre Ríos, realizándose actividades de capacitación y asistencia para funcionarios municipales de distintas regiones de esa provincia, en torno a la autonomía municipal y la participación ciudadana en relación con futuras reformas del marco constitucional y legal. La experiencia se denominó "Desafíos de la Autonomía local y la Participación Ciudadana: Visiones Municipales ante las perspectivas de reformas", y se desarrollaron seis seminarios regionales en los que participaron más de doscientos funcionarios de treinta municipios de esa provincia².
- El Consejo Consultivo Nacional de Administración Ejecución y Control del Derecho de Familia e Inclusión Social (CONAEyC). Ministerio de Trabajo de la Nación, con el objeto capacitar a los consejeros nacionales sobre el marco jurídico constitucional comparado atinente a consejos de participación y gobiernos locales y asimismo brindar asistencia técnica específica en torno de la institucionalización del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, creado por Decreto 15/2005 del Poder Ejecutivo Nacional.

¹ Publicada por el Ministerio del Interior: "La Participación Comunitaria: Marco Constitucional de la República Argentina" (Fidyka Leopoldo, 1995).

² Los principales ejes y resultados de esta experiencia de asistencia técnica fueron publicados bajo el título "Desafíos de la Autonomía Local y la Participación Ciudadana". Provincia de Entre Ríos, (Fidyka Leopoldo J. Dirección de Relaciones Municipales, Provincia de Entre Ríos - Dirección de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior Dic. 2004).

- Asimismo se prestó colaboración a gobiernos locales de distintas provincias para la elaboración de diferentes instrumentos jurídicos locales sobre formas y mecanismos concretos de participación ciudadana.

Cabe consignar que las modalidades centrales de actuación del programa indicadas, se encuentran estrechamente vinculadas, procurándose que las acciones de investigación, asistencia técnica y la capacitación conformen una continuidad o secuencia de retroalimentación permanente.



Programa Estudios Especiales
Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad
Secretaría de Asuntos Políticos
Ministerio del Interior

3. Retos

El diseño e implementación de actividades destinadas a la promoción de la participación ciudadana en el ámbito local desde el Estado Nacional constituye un proceso complejo que provoca el desafío permanente de enfrentarse a distintos factores, muy necesarios de tener en cuenta para la efectividad de las acciones emprendidas. De un conjunto mucho más amplio se abordarán algunos temas bajo la denominación genérica de aspectos conceptuales, territoriales e institucionales.

a) Aspectos conceptuales:

Responde a cuestiones acerca del tipo y modalidad de participación que quiere promoverse. Al diseñar cualquier intervención debe tenerse bien presente la finalidad perseguida, la cual debería estar inserta en el planteo de estrategias que realmente tiendan al empoderamiento comunitario (en sentido de adquisición de capacidades) tanto si la misma se dirige como formación ciudadana o fortalecimiento institucional a sectores de la sociedad civil como a actores gubernamentales de incidencia en el ámbito local.

Lo que debería quedar fuera de discusión es el compromiso ético con el proceso y finalidad perseguida, evitando actitudes que favorezcan actuaciones pseudo-participativas, clientelares o teñidas de elementos sectoriales o partidarios. El promotor de participación debe contribuir al desarrollo, convivencia y armonía de los actores involucrados, respetando la expresión de los mismos, privilegiando los puntos de convergencia para la construcción común.

En este aspecto tiene una amplia incidencia la metodología utilizada, ya que existen distintas herramientas que facilitan procesos participativos, como la utilización de técnicas de visualización, de dinámica grupal, procesos colaborativos o planificación participativa, de acuerdo a las necesidades y características de los actores y escenario.

La metodología constituye el "corazón" de un proceso participativo, por lo tanto un alto contenido del logro de los objetivos planteados se derivan de la adecuada planificación y desarrollo de aquella. Ha de procurarse un marco ordenado, preestablecido con reglas conocidas por todos, la más amplia participación para el trabajo conjunto y así diferenciar los espacios participativos de ámbitos donde reina lo espontáneo o meramente "asambleístico", que en definitiva dificulta en gran medida la expresión de la pluralidad.

Esto se multiplica en materia de planificación urbana, la cual pasó de ser una actividad si bien orientada desde el Estado, compartida con un conjunto de actores involucrados todos ellos en la gestión del territorio. El rol del Estado como convocante, participante y facilitador de estas negociaciones debe complementarse con una conducción democrática y una metodología que ordene el tratamiento y permita hacer avances progresivos hacia los resultados concertados perseguidos (Robirosa, 1998); al respecto el autor señala la escasez de metodologías probadas para procesos participativos en escenarios convocados por el Estado³; no obstante cabe consignar al respecto en los últimos tiempos acelerados avances: en la gestión pública cada vez más aparece la necesidad de contar con metodologías adecuadas para lograr efectivos avances en espacios de articulación de actores diversos, como por ejemplo los que se vienen planteando ante el desarrollo de audiencias públicas o de diagnósticos participativos en el marco de la implementación de planes estratégicos de desarrollo local .

b) Aspectos territoriales:

Responde preguntas respecto del escenario de actuación. En un país de más de cuatro millones de kilómetros cuadrados con una geografía muy diversa como su configuración social, económica, cultural se encuentran un gran número de ciudades, estimándose más de dos mil cien municipios y unidades de menor jerarquía, hecho que dificulta su abordaje. Según datos de 1998 más del 80% de los municipios contaba con menos de diez mil habitantes, un 15% eran ciudades de diez a cien mil habitantes y un 3% ciudades superiores a ese tope. Pero corroborando el creciente índice de urbanización puede consignarse que más de la mitad de la población vivía en municipios de más de cien mil habitantes⁴.

Esta variedad de ciudades no es sólo demográfica, se refleja una amplia diversidad de recursos económicos, actividades productivas, perfiles de desarrollo, componentes culturales y educativos, históricos e identitarios, aún en poblaciones de similar escala. Esto marca la presencia de una heterogeneidad en cuanto a los problemas y las necesidades.

En época de reformulación del concepto de territorio, éste puede ser representado como un sistema que contiene varios subsistemas básicos imbricados; como el físico que comprende de lo espacial hasta la ambiental; el social que comprende desde la población a las instituciones; y el económico que comprende todas las relaciones sociales que tienen por cometido la reproducción material de la sociedad y que como tales constituyen un punto de articulación entre ésta y el medio físico (Guillén, Principi 2001). En la ciudad por sobre su referencia espacial coexiste una referencia vivencial, donde se reflejan imaginarios culturales.

En este universo un tema a tener en cuenta es el de los actores que actúan en el territorio. Comenzado por los no gubernamentales, y más específicamente para la temática en cuestión las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones de la comunidad, según la denominación del CENOC.⁵ De su base de datos de más de nueve mil entidades se observa que si bien existe una correspondencia entre las jurisdicciones con mayor número de organizaciones con aquellas de mayor población (Gran Buenos Aires, Buenos Aires interior, Córdoba, Santa Fe, Ciudad de Buenos Aires, Mendoza y Tucumán); también se dan casos como en Jujuy, Río Negro o La Pampa, que presentan menor población que otras jurisdicciones, pero las superan en cantidad organizaciones,

³ Sostiene que existen experiencias metodológicas con diversos grados de éxito, pero son demasiado escasas para extraer de ellas metodologías 'probadas', sobre todo en la medida que cada realidad es diferente. Pero se constituyen, eso sí, en fuentes muy ricas de aprendizaje, tanto por sus logros como por sus errores. Para luego agregar: "sabemos en realidad más lo que no debemos hacer; pero a la vez, vamos teniendo pistas sobre lo que parecería conveniente hacer".

⁴ Extraído de "Información sobre Municipios, Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo", Cao, Horacio, Vaca Angel, Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie INAP - AAG 1998.

⁵ Se establecen como criterios identificatorios de este tipo de organizaciones: que desarrollen actividades no lucrativas en beneficio de la comunidad; aquellas generadas en torno a cualquier temática o bien a cuestiones territoriales, estén o no legalmente constituidas, las organizaciones inscriptas en el CENOC de todo el país a abril de 2003 era de 9.642.

demonstrando que el tema de la asociatividad pasa por carriles de mayor amplitud. Igual resulta difícil precisar con exactitud el número de entidades de actuación en el país; El relevamiento para la elaboración del Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil en la Argentina da cuenta un número superior a las cien mil organizaciones⁶. Más allá de su dispar distribución geográfica puede corroborarse que éstas entidades se abocan a una gran cantidad de temas, cuentan con variadas formas de organización y no puede hablarse de un actor homogéneo.

Interactúan en los ámbitos locales una pluralidad de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, con diversidad en cuanto a sus recursos, modalidades de gestión y actuación, capacitación, acceso a la información⁷ y a la tecnología y con necesidades muy diferentes. Para constituir espacios participativos, no dejan de ser importantes los factores culturales y actitudinales en relación con la presencia o falta de asociatividad, innovación, formación ciudadana, grado de entrenamiento de los equipos de gobierno o los derivados de las resistencias al cambio, sumados a la escasa tradición participativa, falta de voluntad para poner a rodar el proceso y fracasos de experiencias anteriores⁸.

c) Aspectos institucionales:

Responde a cuestiones sobre la forma de organización y marco jurídico vigente. La forma federal adoptada para la organización del estado de nuestro país determina el encuentro de un andamiaje institucional diverso con diferentes escalas y competencias. En el plano de la organización jurídica convive la constitución federal -como piedra angular del sistema normativo- con un conjunto de constituciones provinciales y distintos tipos de normativas federales, provinciales y locales, lo que nos lleva a tener en cuenta para abordar la participación ciudadana en ámbitos locales algunas consideraciones:

1) Respetto de los municipios y su organización:

La delimitación del régimen municipal es un poder no delegado por las provincias al gobierno federal. Entre las competencias de éstas se encuentra la de "asegurar el régimen municipal" (art. 5º C.N.), a lo que la última reforma constitucional agrega la autonomía municipal debiendo las provincias reglar "su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (art.123 C.N.).

Esto determina una gran diversidad de formas de organización local, con amplias diferencias en cuanto a competencias y facultades, llegando incluso algunas provincias a aún no garantizar la propiciada autonomía.

Comparando provincias, las diferencias resultan notables e incluso existen categorías diferenciales de esta institución dentro de las mismas. Se señalan al respecto algunos ítems para tener en cuenta:

Condiciones para ser municipio: La mayoría de las provincias fijan condiciones cuantitativas las cuales son muy variables: son municipio aquellas poblaciones superiores a 500 habitantes en las provincias de Catamarca, Corrientes, Neuquén, La Pampa; superiores a 800 habitantes en el Chaco; superiores a 1000 en Formosa y Santa Cruz; superiores a 1500 en Entre Ríos, Santa y San Luis; a 2000 Córdoba, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tierra del Fuego; a 3000 en Jujuy

⁶ Incluye asociaciones de afinidad (mutuales, cooperadores, clubes sociales, gremios, asoc. Profesionales y patronales); Organizaciones de base (clubes barriales, comedores, bibliotecas populares); Federaciones y Confederaciones, Fundaciones empresarias, Organizaciones de apoyo y redes y foros entre otras, GADIS 2004.

⁷ En este sentido resulta importante la sanción por parte del P.E.N. del Decreto 1172/03 por el cual se garantiza el acceso a la información pública en el ámbito de Administración Pública Nacional, establecido también en normativas provinciales y municipales.

⁸ Estos últimos son unos de los factores que en forma recurrente se señalan en los talleres realizados donde se indaga acerca de los principales obstáculos para la promoción de la participación en municipios. Por Ej. en la experiencia con funcionarios de Entre Ríos, (ver publicación anteriormente citada).

y superiores a 10.000 habitantes en la provincia de Santa Fe. Chubut por su parte tomo el número de electores y determina que deben superarse los 500. Otras provincias no establecen en sus constituciones escalas poblacionales (Buenos Aires, Tucumán), debiendo ser determinados por las respectivas legislaturas provinciales.

Por debajo de la categoría municipal aparecen también otras formas institucionales unipersonales o colegiadas, con distintas denominaciones (comunidades, Juntas de fomento, etc.) y dispar facultades, careciendo en algunos de autonomía política.

Como se planteó anteriormente aún algunas provincias no reconocen la autonomía municipal como Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Mendoza y Tucumán, por lo que no todos los municipios pueden sancionar Cartas Orgánicas Municipales. En aquellas provincias que lo permiten existen también distintos requisitos para acceder a esa posibilidad, tan disímiles como contar con 2000 habitantes como en el caso de Río Negro a alcanzar los 30.000 habitantes como en la Provincia de San Juan. También se da el caso de lugares donde a pesar de estar establecida la autonomía institucional en su marco normativo aún no ha sido llevada a la práctica, (Santa Cruz, Formosa).

También existen disparidades en un gran conjunto de temas de amplia incidencia en la esfera local como la competencia material, sistemas de delimitación territorial, formas de gobierno, elección de autoridades, coparticipación provincial y materia tributaria, entre muchas otras.

Del escenario actual, vale un ejemplo, -sin poner a consideración el importante tema del grado sustentabilidad de los municipios⁹- se podría comparar a tres poblaciones de similares características demográficas, cercanas a los dos mil habitantes: Maquinchao (provincia de Río Negro), Gral. Mansilla (provincia de Entre Ríos) y O'Brien (provincia de Buenos Aires); y obtendríamos desde el punto de vista institucional resultados muy diversos, (ver Cuadro 1).

El primero (Maquinchao) cuenta con una amplia autonomía, puede sancionar su propia Carta Orgánica Municipal -autonomía plena o institucional-, elige su intendente y concejales; el segundo (Gral. Mansilla) no cuenta con autonomía institucional, es regido por una Junta de Gobierno de elección popular, pero debe someter su presupuesto a la Legislatura provincial; el último (O'Brien), integra el conjunto de poblaciones sin gobierno local, carece de todo tipo de autonomía, y sus habitantes ni siquiera eligen a sus gobernantes, porque forma parte de una provincia que está organizada bajo el sistema de Partido y las localidades dentro de ellas, son regidas por delegados designados por el Intendente Municipal de la ciudad cabecera del Partido. Si sumamos provincias y/o más variables se agudizan las diferencias.

Cuadro 1

Caso	Población	Autonomía institucional	Autonomía económica	Autonomía política	Gobierno
1 Maquinchao -Río Negro-	2.191	SI	SI	SI	Intendente Concejales
2. Gral. Mansilla -Entre Ríos-	2.264	NO	NO	SI	Junta de gobierno electiva
3. O'Brien -Buenos. Aires -(*)	2.266	NO	NO	NO	Delegado -designado por el Intendente Municipal del Partido-

(*) Población también conocida como General O'Brien.

⁹ Especialmente respecto al sostenimiento del propio aparato administrativo ante escasos recursos genuinos.

2) Respetto de la participación ciudadana:

La Constitución Nacional, si bien incorpora en su última reforma, variados principios e instituciones favorecedoras de la participación, a diferencia de otros países, no señala mecanismos para el ámbito local.

Las constituciones provinciales por el contrario, incluyen amplios contenidos participativos: principios, promoción de organizaciones, formas y canales concretos para efectivizarla. Así aparece en muchas de ellas la promoción de la participación y las organizaciones comunitarias, formas de democracia semidirectas como la iniciativa popular, la consulta y la revocatoria, otros mecanismos como consejos consultivos, audiencia pública, procedimiento de doble lectura, banca abierta o presupuesto participativo, entre otros¹⁰.

La trascendencia de la aparición de la participación ciudadana en el marco constitucional está dada porque obliga a que todas las normas y actos se ajusten o sean compatibles con el mismo. A escala local todo mecanismo creado en su normativa, tendrá que tener su respaldo último en ese marco, el que precisamente juega en una doble función: como límite, pero así también como potencialidad para imaginar o crear espacios participativos a través de sus contenidos explícitos o implícitos.

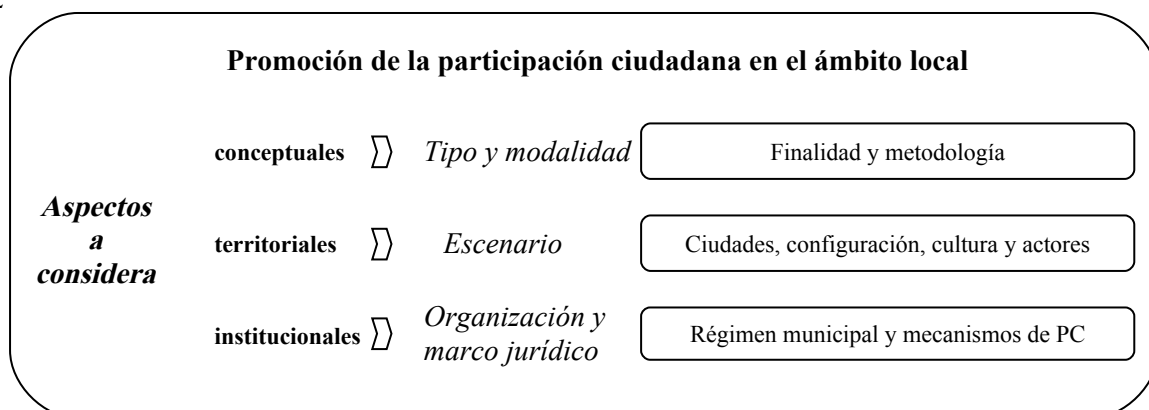
Ahora bien, si bien el marco constitucional no impide el despliegue de mecanismos participativos, la realidad muestra que no todas las provincias tienen explicitadas estas figuras en su régimen jurídico. A manera de ejemplo sólo tomando la institucionalización de las formas semidirectas en las constituciones provinciales, cabe consignar:

Sólo en unas pocas provincias, aparecen contemplados estos mecanismos tanto a nivel provincial como local (Chubut, Neuquén, Río Negro, La Rioja, por ejemplo). En algunas, se establecen más mecanismos para el ámbito provincial que el local (Buenos Aires, Jujuy, Tierra del Fuego), y a la inversa en otras más para el ámbito local (Corrientes, San Juan, Entre Ríos). Todo esto, sin dejar de señalar que aún hay provincias en los que están ausentes tanto para el ámbito local como para el provincial (Santa Fe, Tucumán).

Esto agrega nuevas diferencias entre ellas, lo que traen aparejados problemas para su aplicabilidad. Cabe consignar, en este como en otros campos del derecho no es lo mismo que un mecanismo esté contemplado concretamente en la norma, que dependan sus alcances o contenidos de una interpretación jurisprudencial o doctrinaria.

En líneas generales como se resumen en el siguiente cuadro, se esbozaron algunos aspectos problemáticos¹¹, que surgen de la experiencia de varios años de intervención en materia de participación ciudadana, para pasar a continuación a compartir aprendizajes.

Cuadro 2



¹⁰ Más información al respecto puede consultarse en la ponencia "Mecanismos de participación ciudadana local en el nuevo marco constitucional argentino" (Fidyka Leopoldo J. 2004), presentada en el VI Seminario de la Red de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión de los Gobiernos Locales, REDMUNI celebrado en la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.

¹¹ de un cúmulo de complejidad aún mayor que supera holgadamente éste trabajo.

4. Aprendizajes

A manera de conclusión pueden señalarse los siguientes ítems:

1. Cuestiones operativas: Para pretender asistir en una ciudad o espacio local en materia de participación ciudadana es fundamental tener en cuenta los aspectos anteriormente señalados, sabiendo que más allá de la planificación cada intervención de capacitación o asistencia técnica es una experiencia única.

Resulta importante realizar un análisis previo del territorio, de la organización institucional municipal y contexto cultural, al momento de preparar los instrumentos necesarios. No pueden ensayarse similares respuestas ante diferentes realidades institucionales, se requiere de un adecuado manejo del marco constitucional, nacional y provincial, de la ley orgánica de municipales y si la hubiere la propia Carta Orgánica Municipal. Teniendo en vista además que no todas las ciudades cuentan en su normativa vigente, acceso a similares canales o mecanismos participativos.

Por ello uno de los ejes centrales del Programa Estudios Especiales lo constituye la investigación del marco constitucional y legal en la materia y una oferta de asistencia técnica adaptable a las particularidades locales. De los espacios de capacitación diseñados desde la Dirección para el ámbito local, el más utilizados es el formato seminario-taller, donde confluye por un lado la formación sobre temáticas específicas con ejercitaciones puntuales sobre problemáticas del lugar, para que los participantes puedan replicar los contenidos vertidos en su propia realidad. Yendo a un plano más general cabe apuntar:

2. Importancia de la participación ciudadana: Con vistas a fortalecer la democracia y la construcción de la ciudadanía, resulta indudable que el Estado en todos sus órdenes debe tomar un rol protagónico e indelegable en materia de promoción de la participación ciudadana, más allá de los meritorios esfuerzos de distintas entidades de la sociedad civil en ese sentido. Tampoco la administración pública debe resignar el rol de productor de conocimientos en éstas temáticas profundizando estudios e investigaciones aplicadas pero a su vez, articulando los saberes obtenidos con otros organismos, entidades de investigación y centros académicos.

Como lo señalara la "Mesa Redonda sobre las transformaciones de las Administraciones Públicas" organizada en 1998 por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas: allí se llegó a la conclusión de que además de los problemas de "la nueva gestión pública", había tres temas esenciales y complementarios¹²:

1. el proceso democrático, como factor clave y necesario para realizar una modernización administrativa con permanencia
2. la participación ciudadana, como elemento fundamental para reforzar la democracia
3. la descentralización.

Es así que el nuevo entorno y la reorientación de fines estatales, hace que la Administración Pública deban transformarse en dos planos simultáneos: En su interior, configurando estructuras más horizontales transformando para ello no sólo su gestión, sino también y sobre todo su cultura, de cara al ciudadano. Hacia el exterior, actuando cada vez más en relación con la sociedad civil y la ciudadanía, así como con otras Administraciones Públicas en procesos de gestión multinivel.

¹²

Citado por Canales Allende José en "Análisis de la transformación y crisis de la gestión tradicional, y su evolución hacia la Nueva Gestión Pública". Apuntes de clase postgrado Gobernabilidad y Gobierno Local, INAP. España (2003).

3, *Creciente incorporación de la temática*: Se percibe una fuerte incorporación de la participación ciudadana en el discurso y ejercicio de las administraciones públicas y gobiernos locales, aunque no muchas veces con la intensidad y continuidad requerida. No obstante un poco por convicción y otro por demanda se vienen abriendo espacios de participación, que chocan permanentemente con problemas como los vinculados a deficiencias de cultura democrática, capacitación, acceso a la información y el descreimiento en las instituciones. Un hecho muy positivo es la aparición de buenas prácticas y novedosas modalidades de gestión participativa en numerosos municipios argentinos

La apertura de espacios de participación en la administración pública, aunque necesarios no será un camino llano, implica un profundo cambio cultural, resulta interactuar y relacionarse en una nueva pluralidad.

4. *Necesidad de formación*: la experiencia recogida en distintas ciudades plantea la necesidad de implementar instancias permanentes de sensibilización, capacitación y formación tanto para funcionarios como para actores de la sociedad civil, dado que es muy fuerte el déficit respecto al conocimiento de los alcances y mecanismos participativos posibles¹³. En un país con una historia no muy lejana de discontinuidades en el Estado de Derecho, se requiere de una fuerte apuesta a la formación en ciudadanía si se apunta a la calidad democrática.

A su vez dentro de la administración se debe progresar en el conocimiento de nuevas temáticas relacionadas, difundir en su ámbito distintas herramientas como las de planificación participativa y procurar una adecuada sistematización de las prácticas y experiencias adquiridas.

5. *Fortalecimiento institucional en materia de participación ciudadana*: Resulta menester poner énfasis en fortalecer las áreas de la administración pública que se aboquen al fenómeno. Profundizando acciones de capacitación y asistencia técnica con personal permanente y de formación continua que amplíen cuantitativa y cualitativamente la oferta institucional existente, consolidando el trabajo en red, revalorizando el saber y experiencias de los técnicos locales. En este marco resulta beneficioso para el apoyo de distintas administraciones provinciales o municipales, apartarse de ciertas ofertas homogéneas o "standard", poniendo mayor énfasis en asistencias técnicas puntuales de acuerdo a las necesidades de los organismos requerientes.

6. *Coordinación intergubernamental*: Muchos organismos de distintas jurisdicciones y esferas en forma creciente vienen tomando como objeto a la participación ciudadana, por lo que se infiere de manera proporcional la necesidad de articular lazos, intercambio de información y de experiencias entre ellos para abordajes más eficientes y eficaces. Para ello sería importante avanzar en el encuentro, conocimiento y acuerdos transversales entre distintas áreas gubernamentales, para romper compartimentos estancos y evitar dilapidación de esfuerzos, recursos e iniciativas.

Para finalizar cabe consignar que a pesar de cuestiones pendientes, es importante visualizar los importantes avances de los últimos años, donde la participación ciudadana se ha ido convirtiendo en uno de los núcleos medulares de la nueva agenda pública; hecho auspicioso y esperanzador de cara al futuro, debido a su valor estratégico para propiciar avances en sentido de la construcción de derechos y de profundización de espacios y valores democráticos.

¹³ Lamentablemente se llega al grado de desconocer mecanismos vigentes en el propio ámbito local.

Bibliografía:

BENEDETTO O, FAIERMAN E, "Municipios en la Argentina: Población y Estructuras Institucionales", Cuadernos IFAM 1 1998.

CAO, Horacio, VACA Angel, "Información sobre Municipios, Ubicación, Población, Partidos Políticos a cargo del Ejecutivo", Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie INAP - AAG 1998.

CENOC, "Acerca de la Constitución del Tercer Sector en la Argentina" Ministerio de Desarrollo Social, 2003.

BIDART CAMPOS, Germán "*Manual de Derecho Constitucional Argentino*", Editorial Ediar, Bs. As. 1994.

FIDYKA, Leopoldo: "*La Participación Comunitaria, Marco Constitucional de la República Argentina*", Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Bs. As. , 1995.

FIDYKA, Leopoldo: "Desafíos de la Autonomía Local y la Participación Ciudadana" Provincia de Entre Ríos. Dirección de Provincial de Relaciones Municipales Entre Ríos - Dirección de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior, 2004.

GUILLEN, Rubén; PRINCIPI Nelba. "*Las Partes y El todo, Criterios y Métodos para la Planificación y Programación del desarrollo local y regional*" Secretaría de Desarrollo Económico, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2001.

GADIS/ PNUD/ BID "*Indice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina*", Edilab Editora, Bs As, 2004.

HERNANDEZ, Antonio, "*Derecho Municipal*", Ediciones Depalma, 1997.

ROBIROSA, Mario, "*La Participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias*". En www.cenoc.gov.ar 1998.

ROSATTI, Horacio y otros: "*La Reforma de la Constitución*", Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe, 1994.

ZARINI, Helio: "*Constitución Argentina: Comentada y Concordada*", Editorial Astrea, 1º reimpresión, Bs. As., 1998.