

▫

## **X Seminario RedMuni:**

### **"Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios"**

**13 y 14 de agosto de 2009**

**Eje temático:** Políticas de participación ciudadana.

**Panel IV:** Políticas de participación ciudadana

**Coordina:** Daniel Baraglia (UM)– Adriana Rofman (UNGS)

**Título de la ponencia:** "Gestión Local y Participación Ciudadana"

#### **Nombre del autor/a**

Dra Isabel Romero- Directora  
Lic.Lara, Silvia- Co-directora.  
Lic. Cabrera, Gladys  
Lic. Chirino, Mirtha  
Lic. Gutiérrez, Aníbal  
Lic. Quijano, Juan  
Mg. Wolombeg, Mercedes Julia.

#### **Pertenencia institucional**

Gabinete de Estudios e Investigación de Ciencias Políticas  
Departamento de Ciencias Políticas  
Facultad de Ciencias Sociales.  
Universidad Nacional de San Juan.

#### **Correo electrónico**

[geicpo07@yahoo.com.ar](mailto:geicpo07@yahoo.com.ar)

**Domicilio:** Ignacio de la Roza y Meglioli, Departamento Rivadavia, San Juan.  
Teléfono: 0264-4230314, interno 248.

**Año: 2008-2009**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación: “Gestión Municipal y Participación ciudadana en el Municipio de Valle Fértil” Código:21/S699, actualmente en desarrollo en el Gabinete de Estudios e Investigación en Ciencias Políticas (GEICPO), perteneciente al Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Juan y corresponde a los objetivos de transferencia de conocimientos propuestos por el equipo de investigación.

A partir del núcleo de investigación, consideramos que el recorrido histórico descriptivo de algunos de los procesos, dinámicas e inercias que tuvieron lugar en el sistema internacional y nacional de los años noventa y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión local, constituyen la materia prima necesaria para detectar, los elementos que nutrieron y permitieron la ampliación del rol de los municipios.

Desde esta perspectiva, elegimos el Departamento de Valle Fértil como unidad de análisis del proyecto de investigación, teniendo en cuenta la actitud de un gran sector de la población que demostró disposición a participar e influir en la voluntad de los funcionarios públicos provinciales, con el propósito de acceder a los servicios primarios: suministro de agua, energía eléctrica, mantenimiento de escuelas y beneficios provenientes del turismo.

## **DESARROLLO**

Las expectativas de la sociedad local -con demandas ahora dirigidas al nivel de gobierno más inmediato- y la mayor capacidad de la población para evaluar la gestión municipal, constituyen nuevos desafíos para el gobierno. Un ejemplo de ello, es la relevancia que los ciudadanos asignan a la coordinación política de los sistemas sociales, en especial, para nuevas tareas tales como la orientación del desarrollo económico como componente indispensable del desarrollo local.

En la medida en que los profundos procesos de cambio en el plano tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los territorios subnacionales, las tendencias, globalización y localización, se convierten en dos caras de una misma moneda, denominada glocalización que implica la combinación de la dinámica globalizadora con la descentralización.

Los fenómenos globales se filtran a través de las fronteras del Estado para asentarse en las unidades político-administrativas locales, materializándose en lugares físicos concretos situados en los territorios nacionales, y estableciéndose de esta manera una conexión marcada entre lo local y lo global. A partir de este momento, las oportunidades de ampliar el margen de maniobra de estos actores son mayores, como también las posibilidades de acrecentar su grado de vulnerabilidad si no se posicionan estratégicamente ante la exposición a las dinámicas sistémicas.

Este proceso de nueva estratificación a nivel mundial, (en términos de Ulrich Beck), es la expresión de que “en lo pequeño y lo concreto, in situ, en la propia vida y en los símbolos culturales” cobra forma la globalización, “aparentemente lo muy grande, lo exterior, lo que sobreviene al final y sofoca todo lo demás”.

Con este nuevo fenómeno, no sólo cada parte del mundo pasa a integrar ese mundo un poco más, sino que el mundo como un todo, está cada vez más presente en cada una de sus partes (Robertson, R. 2003)<sup>1</sup>

La tendencia hacia la descentralización y transferencias de competencias del gobierno nacional hacia los gobiernos o administraciones locales, además de constituir un mecanismo de modernización administrativa, favorece la participación ciudadana, porque acerca las decisiones cada vez más a los ciudadanos.

En este sentido, los espacios locales, por su dimensión y escala, son los territorios donde es posible generar una relación más estrecha entre los ciudadanos y el Estado, lo que hace de la gobernabilidad democrática local un reto para la gestión municipal.<sup>2</sup>

---

1

La Glocalización se plasma institucionalmente en un incremento de las competencias y el rol de las autoridades subestatales en la gestión del desarrollo económico y social de los territorios bajo su jurisdicción. En esta línea, se hacía necesaria una redefinición de las relaciones entre el Estado y el capital (local e internacional) cuyo resultado fue en favor de una mayor descentralización de la economía nacional, con un correlato en las instituciones político-administrativas.(Robertson,R.2003)

2

Una primera forma de entender la gobernabilidad, es aquella que otorga a una elite política el protagonismo en las decisiones públicas. Otra perspectiva es la gobernabilidad democrática, cuyo fundamento es la participación de los diversos actores sociales como generadores de dicha gobernabilidad, y que se construye sobre la base del ejercicio activo de la democracia y la ciudadanía. En este último caso, la gobernabilidad no se resuelve mediante cambios gerenciales y administrativos, que son más propios de la primera forma. Más bien es un proceso de interlocución, de acuerdos y compromisos entre actores con intereses y lógicas a veces similares, a veces diferenciadas. Por tal razón, la gobernabilidad democrática requiere poner en acción formas de participación social y políticas distintas o complementarias a las ofrecidas por los canales representativos, de manera de facilitar el ejercicio de la ciudadanía plena.

La gobernabilidad es la percepción social de que el país está siendo gobernado, que el gobierno hace lo que tiene que hacer. "La capacidad de la comunidad política para desarrollar equilibrios virtuosos, entre los sistemas económicos, políticos y cultural, equilibrios que permitan a su vez conducir con relativa armonía los asuntos públicos." (García Delgado, D. 1988)

Además, gobernabilidad "es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental". La eficacia y la legitimidad de acuerdo a este concepto, resultan ser condiciones necesarias para la gobernabilidad de un sistema. (Camou 2003)

La gobernabilidad se refiere "a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejerce el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas, tanto a la vida pública como al desarrollo económico social" (Canale, 2001).

En el camino de la transformación del gobierno local, surge la necesidad de establecer un modelo de vínculo con la sociedad civil, que pueda generar incentivos para la cooperación, la responsabilidad y el mejoramiento de la gestión del gobierno municipal. Por ello, es importante lograr un nuevo modo de gestión más participativo que constituya el soporte de los cambios.

El concepto empleado para definir el hecho práctico de cómo el ciudadano se involucra en la formulación, control y seguimiento de la política pública en su conjunto, es conocido como participación ciudadana, política, comunitaria, civil, etc. Es la intervención activa y consciente, fundamentada en el derecho ciudadano a la participación de personas físicas, entidades o

---

El municipio, consiste en "una comunidad natural con vida propia e intereses específicos. En la actualidad, lo local adquiere un nuevo protagonismo, con una tendencia cada vez mayor a ser centro de decisiones, de estrategias propias, de políticas innovadoras, artífices de sus propias relaciones económico-sociales, los intereses locales buscan referenciarse e identificar los proyectos de futuro en lo más cercano y controlable, en donde los municipios no estarían encerrados sobre sí mismos, encapsulados política, económica y culturalmente, sino conectados en forma dinámica con el mundo: lo local con lo global" (García Delgado, 1997).

asociaciones cívicas en procesos organizados para la toma de decisiones en asuntos de interés público.

La participación ciudadana es un instrumento efectivo y útil como método para solucionar problemas tales como: efectividad en la gestión pública, resolución de problemas comunitarios, eficiencia del gasto público, etc.

Para Tocqueville: “La democracia no es solo un tipo de organización política y social, es un principio que da forma al Estado; ocupa todas las dimensiones de la sociedad y afecta al hacer y pensar del individuo”. La participación en los asuntos públicos locales es la mejor escuela de democracia y el mejor medio para construir ciudadanía, porque a través de ella el individuo comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva así el respeto a las instituciones que él ha contribuido a crear. La participación de la comunidad en la gestión local se manifiesta de muchas formas concretas de cooperación en la ejecución, evaluación y control de la gestión de servicios públicos, ampliando la esfera de lo público por la vía de la participación ciudadana. “Todo el pensamiento político de Tocqueville es una proclama contra la centralización, verdadero flagelo de los regímenes políticos, dado que provoca degradación institucional, costumbres corrompidas, opiniones mediocres, libertad expulsada de las leyes y ciudadanos privados de garantías” (citado por Leonardelli y otros, 2004).

Quintero, distingue siete niveles de participación ciudadana en el ámbito municipal: información, consulta, construcción de consensos, toma de decisiones, comportamiento de riesgos, asociación y autogestión. (Quintero, 2000)

En el nivel municipal es en donde se presentan las mayores posibilidades para el ejercicio de la participación ciudadana y el poder compartido, porque el ciudadano puede obtener mayor información sobre los asuntos públicos y responsabilidad cívica y lograr más rápidamente una respuesta a sus demandas

Muchos autores consideran al escenario local como el más idóneo para la práctica de la democracia participativa. En muchas regiones del mundo occidental, la participación ciudadana ha permitido la legitimidad institucional y / o de los gobiernos elegidos al dar respuesta a las demandas que permite articular, convirtiéndose en una herramienta de control de la eficacia de la gestión local.

La redefinición territorial del Estado y una redistribución de competencias y funciones y en menor medida de recursos entre las instituciones político – administrativas correspondiente a los distintos niveles de gobierno, aumenta las responsabilidades de los gobiernos locales, lo que implica un necesario fortalecimiento del tejido socio- político en torno al cual puedan manifestarse formas más democráticas de articulación entre el Estado y la Sociedad Civil. Por

ello, es necesario considerar previamente aspectos esenciales para que el proceso brinde las posibilidades esperadas de eficiencia y democratización, como:

- Un entorno democrático, de relaciones horizontales; de igualdad entre las personas y las organizaciones, de invitación al ejercicio activo de la ciudadanía, de apertura a la participación, de transparencia en la información y de eliminación de toda tendencia a la exclusión;
- Autonomía indispensable para reconocer las demandas de la comunidad y apuntar hacia ellas la planeación del gasto.
- Un cambio que requiere gradualidad, progresividad, persistencia y pragmatismo, en cuanto a la coordinación y concentración de acuerdos intergubernamentales.
- Formación gerencial, inclusión de líderes comunitarios y formación de funcionarios públicos. Articulación de proyectos mixtos entre la esfera privada y el sector público;
- Evolución participativa comunitaria de resultados y gestión. (Dominguez. A. 1999)

El cumplimiento de estos requisitos hace posible la participación de las comunidades organizadas, fortaleciendo la articulación de los distintos niveles de gobierno, especialmente a nivel municipal.

Así, la participación, que adquiere protagonismo de la mano del concepto de capital social, puede convertirse en una realidad. El concepto de empowerment aplicado a los ciudadanos ha dado al ámbito local grandes posibilidades de desarrollo. El creciente interés de participación ciudadana en el nivel local trae consecuencias que deben enfrentar los funcionarios municipales como la necesidad de generar mecanismos para canalizar las demandas y la diversidad de intereses que se presentan.

Si bien, a la hora de determinar cuanta participación es viable y necesaria, surgen los argumentos de la teoría de la Elección Pública, que plantea cómo por más ciudadanos que participen, se llega al punto en el cual muchos ciudadanos no se involucran porque otros ya están logrando sus objetivos colectivos, lo cual lleva a la apatía ciudadana. En el caso de la gestión local la situación tiene un matiz que presenta ciertas diferencias: la problemática está en el día a día de los ciudadanos: la inseguridad, la vialidad, el agua, la basura, los focos de insalubridad, la contaminación, el alumbrado público, la ausencia de espacios públicos, entre otros, son insoslayables. Esto además genera espacios de participación en la vida de cualquier municipalidad, que tiene hoy por hoy desafíos para cumplir: la necesidad de adaptarse en una base económica local, garantizar una infraestructura adecuada, asegurar la calidad de vida, enfrentar los procesos de desintegración social y organizar la gobernabilidad (Borja, citado por Lifschitz, 1999).

Cuando se hace referencia a la participación indefectiblemente se deben considerar, por lo menos, dos perspectivas teóricas fundamentales: la Teoría de la Democracia, en lo que hace a su fortalecimiento y la concepción de la Democracia en un sentido instrumental de la misma. Dentro del segundo aspecto se enfilan las posturas acerca de la necesaria participación de los ciudadanos en las políticas públicas que formulan, diseñan y ejecutan sus gobiernos locales, es decir que tienen una concepción más instrumental acerca de la participación como reforzadora de la democracia. En cuanto a la primera perspectiva, esta constituye un fin aún mayor y más apropiado al debate teórico tanto de la Democracia como de la Ciudadanía. (Fioretti, M. y Ortega, Laura L. 2006)

Existe hoy consenso sobre la importancia de la participación social con respecto al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia y el ejercicio de las políticas públicas. También es parte constituyente de tal consenso el convencimiento de que la participación social favorece a la existencia de una sociedad civil "densa", con organizaciones y colectivos capaces de canalizar los intereses y motivaciones privadas hacia un espacio de interlocución pública. Sin embargo, es también un juicio de consenso la inexistencia de acuerdos mínimos acerca de a qué se hace referencia con el concepto de participación o cuál es la participación deseada. Se evidencia un declarado discurso participativo a nivel de autoridades y de propuestas gubernamentales, pero generalmente este anhelo no encuentra contenidos claros y, por lo tanto, no se traduce en prácticas participativas. Los tomadores de decisiones y políticos, que ofrecen una confusa oferta que enfatiza una vocación democrática y participativa, no siempre logran instrumentar esta vocación en medidas y políticas.

Interrogarse acerca de la participación ciudadana en asuntos de interés público equivale a preguntarse acerca de la forma en que se ejerce la ciudadanía y se ponen en marcha las interacciones entre Sociedad y Estado. La participación ciudadana en políticas públicas se refiere al rol del ciudadano en cuanto usuario de los servicios públicos y en cuanto partícipe de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de diversos programas. En este sentido, el papel del ciudadano no se limitaría solamente a recibir y usar los servicios, sino a controlar la gestión, plantear demandas, señalar estándares de calidad, ayudar a la toma de decisiones y, en general, colaborar en el perfeccionamiento de la gestión pública. La participación ciudadana en la planificación y ejecución de políticas se refiere a la influencia de los individuos y sus organizaciones en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, en la prioridad de necesidades o problemas, la formulación y diseño de políticas y programas, la ejecución de los mismos y en la evaluación, fiscalización y control de los programas y sus resultados por parte de la comunidad.

La participación ciudadana, sería aquella en la que los sujetos de las políticas públicas se sienten parte y colaboran en el diseño, gestión y control de los programas y en la cual, este proceso les genera habilitación, experiencia y

capacidad para desarrollar otros procesos sociales relevantes. Facilitan la participación ciudadana en políticas públicas: una estructura de gobierno democrática y descentralizada, una comunidad informada de sus derechos y de la oferta pública existente, una trayectoria y experiencia previa de participación, una red de organizaciones de la sociedad civil, etc. En tanto que: una cultura estatal, centralista y burocrática, con una lógica funcionaria que enfatiza las definiciones adoptadas por los técnicos y que desconfía de las capacidades de la comunidad, la ausencia de mecanismos participativos en el diseño de programas, una institucionalidad y una normativa jerárquica centrada en los procedimientos y no en los resultados, la pasividad o desinterés de la comunidad por incorporarse a programas o instancias participativas, etc., obstaculizan la participación. ,(Leonardelli, E. y otros, 2004)

Una política pública que incorpore a las personas con iniciativa y responsabilidad, constituiría una política auténticamente participativa. En otras palabras, el Estado necesita de la participación ciudadana en las políticas públicas para poder cumplir sus propósitos de gestión pública, para fortalecer la democracia y como canal que contribuye a robustecer el capital social y el fortalecimiento de la sociedad civil. (Lahera Parada, E. 2002)

En tal sentido, los gobiernos municipales deberían ser la alternativa para la canalización y solución de conflictos sociales, por encima de movimientos oportunistas o fenómenos mediáticos, por lo cual requieren de participación, de fiscalización de la administración, en un marco de legitimidad de las autoridades y de capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad.

Por otro lado, es importante analizar y utilizar los mecanismos de participación ciudadana y de vinculación con la comunidad, esto contribuye a garantizar la interacción entre pueblo y gobierno y por ende puede permitir el logro de una sociedad más participativa, que señale aciertos y marque errores; que exija -a quienes ha legitimado y confiado en su representatividad-, la utilización de técnicas actuales de comunicación e información que permita a la comunidad, ser parte en el debate de los temas que les son propios.

Uno de estos instrumentos para lograr este objetivo, puede ser la discusión participativa, concebida como un proceso de información a la ciudadanía, jerarquizando o priorizando demandas. La participación efectiva del vecino permite además, construir el interés general a partir del interés particular y facilita el desarrollo político de la gente. Sin embargo, una participación con base ampliada requiere un conocimiento preciso de cada uno de los ámbitos institucionales y el diseño de mecanismos y prácticas de gestión bien definidos, debido, en particular, a la naturaleza conflictiva de muchas de las cuestiones sociales, económicas y políticas, para lo cual se hace necesario conciliar visiones contrapuestas y lograr acuerdos que aseguren e institucionalicen consensos mínimos que limiten el campo de los conflictos posibles y permitan adoptar senderos de evolución armónicos a largo plazo.

Dada la esfera de competencias que tienen los gobiernos municipales y los escasos recursos que suelen manejar, las experiencias de participación generalmente están asociadas al mantenimiento de servicios públicos y la ejecución de programas focalizados. La participación de los beneficiarios en los programas focalizados permite esbozar, por lo menos, dos hipótesis: por un lado, la que refiere a que estas experiencias dejan capacidad instalada en las organizaciones y les permiten cierto empoderamiento frente al poder político de turno; por otro lado, y de manera complementaria, se estima que las capacidades (activos) que movilizan los programas participativos, no se corresponden con la estructura de oportunidades que ofrece el contexto general, motivo por el cual al retirarse el programa no se pueden mantener los niveles de sustentabilidad de los recursos incorporados y esto incrementa la vulnerabilidad de los beneficiarios.

Hay evidencia de que la participación social en torno a las políticas y programas sociales brinda mayor aprovechamiento de los limitados recursos que administran la mayoría de los municipios. También hay evidencia de que la participación social en la formulación de las agendas públicas y el control del gasto, es el instrumento más visible de redistribución que puede aportar la participación de la ciudadanía en las políticas públicas. Priorización de problemas, diseño consensuado de soluciones y monitoreo del gasto público, son ejercicios de participación sustantivos para la convivencia democrática. El problema no es la complementariedad de los aportes, sino la falta de recursos financieros con capacidad para influir en el desarrollo local.

Los conceptos de municipio y participación se vinculan con la idea de la “modernización de la gestión municipal”. Esto implica la optimización de su estructura y funcionamiento, como el interés de mejorar la gestión tanto en sus servicios como en la imagen de administración local. Uno de los elementos que se incluyen es el cambio de mentalidad en lo que se refiere a la participación local; entre algunos de los procesos que favorecen la modernización están: la desconcentración de funciones, la dirección por objetivos y el control de la gestión.

A tal fin, en el presente trabajo, basado en un proyecto de investigación que tiene como unidad de análisis el Municipio de Valle Fértil, intenta analizar aquellos factores que permitan abordar la problemática de la **gestión municipal participativa**, con el objetivo de contribuir a que los ciudadanos no sólo asuman el papel de usuarios de servicios que la municipalidad entrega, al mismo tiempo que la municipalidad no conciba la participación solamente como la entrega de información para hacer “participadas” las decisiones que ya se han tomado.

## **Municipio y Participación.**

Un factor que desalienta la participación ciudadana en los gobiernos municipales es la propia debilidad del municipio, lo que le otorga pobre incidencia en la vida cotidiana de la gente (Calderón 2001). Esta observación seguramente se puede hacer extensiva a otros contextos, que tengan en común la poca visibilidad del actor local, ya sea por falta de autonomía y recursos, o por falta de iniciativa. El otro aspecto crítico, es la discrecionalidad que pueden tener estas convocatorias (modalidades, periodicidad, temario) según la voluntad política de los intendentes y de la clase dirigente local.

Los gobiernos municipales deben tener capacidad institucional y asumir el rol de promotores, catalizadores y facilitadores de iniciativas innovadoras para enfrentar las nuevas demandas y problemas (Tecco, 1997). Esto significa que el desarrollo requiere de la sociedad capacidad para idear recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria. Con respecto a esto, Boisier sostiene que: “hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto que facilite la potenciación del ser humano para transformarse, en su doble dimensión, biológica y espiritual.”

Participación y Desarrollo constituyen dimensiones estrechamente relacionadas. Las propuestas de desarrollo local crean la posibilidad de fortalecer el contexto de la participación, especialmente si se toma en cuenta la existencia de “voluntades políticas” que privilegian las alianzas y consensos dentro del contexto geográfico de los municipios. El escenario participativo promueve la gestión asociada para el desarrollo, considerado un nuevo modelo de relaciones en el ámbito público, orientado a generar espacios de articulación en los que la diversidad de actores involucrados o interesados enfrentan la “complejidad” de los problemas en forma intersectorial y participativa. Las modalidades más extendidas de participación son las formas de cogestión en torno a proyectos sociales. En este caso, nos estamos remitiendo a formas de gestión asociada y trabajo en alianza, una modalidad que se ha difundido por resultar apropiada tanto para los gobiernos municipales, como para las organizaciones sociales, que participan como co-ejecutoras o beneficiarios de estos proyectos.

La participación ciudadana se ve afectada por la debilidad del gobierno municipal, lo que incide negativamente en la vida cotidiana de los ciudadanos (Calderón 2001). Otro aspecto crítico es la discrecionalidad que pueden tener las convocatorias (modalidades, periodicidad, temario) según la voluntad política de los intendentes y de la clase dirigente local. Las experiencias de participación están asociadas, generalmente, al mantenimiento de servicios públicos y la ejecución de programas focalizados.

## **Una Mirada desde el Desarrollo Local**

El desarrollo, considerado como proceso, consiste en un concepto complejo, (Boisier, S. 1993) siguiendo a este autor, desarrollo es “una propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinergizado. Es un concepto que denota un proceso dinámicamente complejo, que depende de la interacción, en tanto conectividad e interactividad.” Coincidimos en que para la emergencia del desarrollo es fundamental considerar los factores intangibles. A esto se suma una nueva noción del territorio como actor relevante en tal proceso. Es importante considerar la perspectiva socio-institucional, que pone atención en el análisis de las condiciones sociales e institucionales, es decir, en la trama socio institucional de cada territorio sujeto a un proceso de construcción de desarrollo local distinguiéndose, así, de otras orientaciones de carácter más economicista. El modelo sobre el desarrollo local que pretendemos tomar, pone el acento en la importancia de la articulación de los distintos actores del territorio como mecanismo clave para impulsar y sostener la dinámica del cambio social y económico. Desde el punto de vista institucional, la construcción de redes y vinculaciones entre el Estado, el sector privado, y las organizaciones de la sociedad civil, sería fundamental para sostener el proceso de desarrollo local. Es decir, que se da especial énfasis a la articulación entre los actores del proceso.

En relación a lo anterior, es importante tener en cuenta los aspectos vinculados con la capacidad institucional con la que deberían contar tanto actores e instituciones partícipes de estas relaciones para constituirse en verdaderos sujetos de desarrollo local. En este punto (Boisier,S.,2004) sostiene que: “hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto que facilite la potenciación del ser humano para transformarse, en su doble dimensión, biológica y espiritual.”

Esto implica reconceptualizar el concepto de desarrollo, es decir, tomar en cuenta la autoconfianza colectiva como capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...”. En líneas generales, los distintos tipos de desarrollo (territorial, regional, local, endógeno, sustentable y humano, están contenidos por el auténtico concepto de desarrollo que es el desarrollo en sentido integral.

El “desarrollo local” es una de las tantas formas posibles de desarrollo desde abajo. Se fundamenta en las potencialidades naturales y productivas de los espacios locales y en la capacidad creativa de su población para generar riqueza (Furlani de Civit y Gutiérrez de Manchón, 1996). Es fundamental tener en cuenta los factores intangibles, la nueva noción del territorio y valorar la perspectiva socio-institucional.

En las dos últimas décadas, los aspectos territoriales y la geografía se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto al interior de los países como a escala global. Se está produciendo, simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial, no

sólo en el plano teórico sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas.

El modo de gestión que pretendemos desarrollar, pone el acento en la importancia de la articulación de los distintos actores del territorio (públicos y privados), como mecanismo clave para impulsar y sostener la dinámica del cambio social y económico.

Es importante para fortalecer la participación y el desarrollo local, mejorar la capacidad institucional de los gobiernos locales y desarrollar programas que gestionan mecanismos institucionales de participación. Las instituciones se encuentran en evolución y cambio permanente y en consecuencia el cambio es incremental. (North,D, 1993). Este sería producto de la interacción constante de las organizaciones con las instituciones, y se produciría por dos vías. La primera es la modificación de las limitaciones formales, que se opera cuando la organización advierte que es más rentable intentar modificar políticamente las normas formales antes que invertir en aprendizaje que maximice el provecho del marco institucional establecido. En cambio, la modificación de las limitaciones informales se produce por cambios “exógenos” (algunos de ellos, cambios culturales), como por ejemplo el cambio en los precios relativos, en los gustos y preferencias, en las creencias. Es importante considerar el concepto de capacidad institucional o capacidades estatales (Repetto, 2003), la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Se visualiza a la capacidad estatal como expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. Asimismo, esta capacidad no se limita a los aspectos técnicos –administrativos “puertas adentro” del aparato estatal.

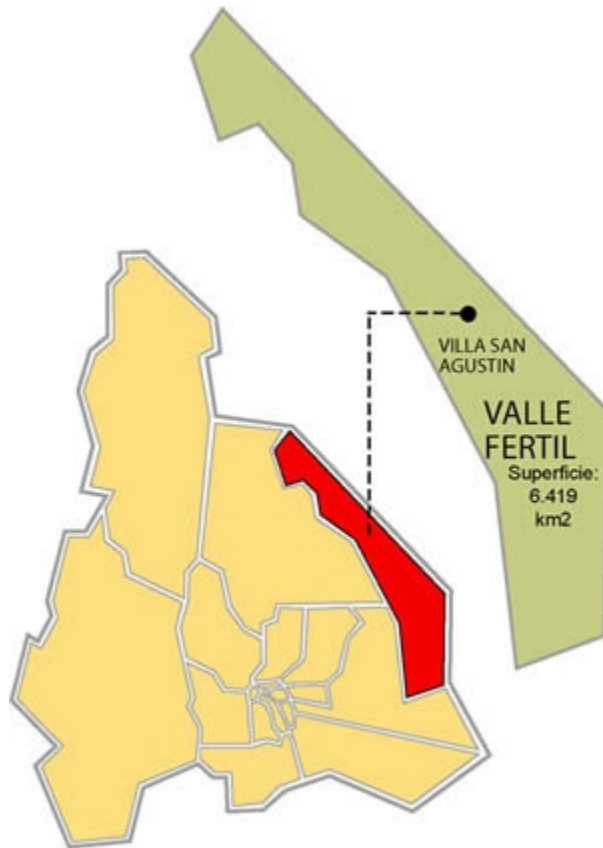
Por otro lado, el análisis de capacidades estatales debe considerar las dos dimensiones que éstas presentan: por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas y, por otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad. Hintze (2006) define a la capacidad institucional como “el potencial de las organizaciones para obtener el mayor valor externo y organizacional de largo plazo que permitan las exigencias del corto”.

Consideramos que el Municipio y la participación se relacionan directamente con el propósito de lograr la “modernización de la gestión municipal”, Ello requiere de responsabilidad y esfuerzo de los funcionarios municipales para el logro de este objetivo, mediante el fortalecimiento institucional que comprende: la optimización de la estructura y funcionamiento de la institución municipal; reformar el modo de gestión en lo referente a la prestación de los servicios básicos y nuevos servicios; mejorar el perfil de los administradores y la administración local en general, etc. La participación de los

ciudadanos en la gestión local, es uno de los elementos que se deben tener en cuenta para obtener la transformación deseada.

Adherimos al concepto de glocalización de Robertson, R.(1992), que hace referencia a cómo los fenómenos globales penetran a través de las fronteras del Estado para inscribirse en las instituciones locales, estableciendo una íntima relación entre lo local y lo global. En relación a la noción de Municipio, trabajamos con el criterio aportado por García Delgado, D y, al igual que dicho autor, creemos muy importante el mantenimiento de la gobernabilidad democrática en el proceso de participación social y política. Participamos del pensamiento de Tocqueville sobre la participación en los asuntos públicos locales. Adherimos a su expresión cuando sostiene que “el hábito de participar en la vida pública y el conocimiento directo de las dificultades de las gestiones tiende a hacer al ciudadano moderado y responsable” En cuanto al concepto de desarrollo en el ámbito local, incorporamos plenamente el criterio de Boisier, S. por cuanto valora al contexto (territorio, cultura, etc.), para lograr el desarrollo de las potencialidades del hombre.

## CARACTERIZACIÓN DEL DEPARTAMENTO VALLE FÉRTIL.



Valle Fértil, con una superficie de 6.977 km<sup>2</sup> y, 6.864 habitantes, según el censo 2001, se ubica en el este de la provincia de San Juan. Fue fundada el 4 de abril de 1788 y en 1935 se lo reconoce como departamento independiente y se establecen sus límites: al norte con Jáchal, al sur con Caucete, al oeste con ambos departamentos y al este con la provincia de La Rioja. Villa San Agustín de Valle Fértil es la principal localidad y está ubicada al pie de las sierras pampeanas, a 830 metros sobre el nivel del mar.

Las principales actividades económicas de Valle Fértil son la agricultura, la ganadería y la minería. Tiene una superficie cultivada de más de 583 hectáreas, la menor cantidad en relación a los demás departamentos de San Juan. De ese total, el 62% corresponde a plantaciones de olivo y, en menor proporción, le siguen las pasturas, los frutales, las explotaciones forestales y la vid. La cría de ganado vacuno y caprino ocupa un importante lugar en la economía departamental. La mayor producción agrícola-ganadera se efectúa en la zona central de Valle Fértil, área conformada por los oasis de Usno, San Agustín, Agua Cercada, Las Tumanas, Chucuma y Astica.

En el plano minero, el departamento se destaca como productor de mica, feldespatos, cuarzo, plomo, zinc y vermiculita. Los minerales obtenidos en la zona no sólo satisfacen la demanda local sino también la del centro y norte del país.

## **Metodología**

El diagnóstico sobre los requerimientos de participación ciudadana en la gestión municipal, significó realizar un estudio de carácter exploratorio y descriptivo que permitiera relevar producir información de primera fuente, tanto con los actores municipales como con la comunidad.

La gestión municipal es uno de los aspectos importantes en la propuesta de trabajo. Por ello, se consideró necesario combinar la caracterización del grado de incorporación de la participación ciudadana en el gobierno y administración local, con las dinámicas asociativas y demandas de participación de la comunidad y sus organizaciones.

Se empleó un enfoque mixto con técnicas e instrumentos de carácter cuantitativo y cualitativo de acuerdo al siguiente detalle:

- Revisión bibliográfica y documental y recopilación de antecedentes teóricos y conceptuales a fin de establecer un marco de referencia para el desarrollo del marco teórico.
- Análisis de la organización y funcionamiento de la institución municipal.
- Revisión del archivo municipal y organizaciones comunitarias a fin de identificar las modalidades de organización predominantes en el departamento.
- Cuantificar y caracterizar los instrumentos y canales de participación ciudadana, información y fortalecimiento de la sociedad civil implementados en los últimos años en el Municipio.
- Identificar en el discurso institucional el propósito de valorar la participación ciudadana en el gobierno y administración local.
- Ponderar el discurso social sobre el acceso y valoración de los espacios de participación e información en la municipalidad y las formas de relacionarse de la comunidad y la municipalidad.
- Indagar sobre eventuales obstáculos en el acceso al poder basadas en relaciones de género.

## **PREDIAGNÓSTICO**

El pre-diagnóstico, ha sido obtenido a partir de una primera etapa de entrevistas, realizadas a actores relevantes del Departamento de Valle Fértil, dado que el proyecto se encuentra en proceso de ejecución, en calidad de adelanto se han obtenido los siguientes resultados:

La noción municipal sobre la participación ciudadana está destinada a establecer el equilibrio entre la oferta pública y la demanda social. En esta modalidad se tiende a asignar a la ciudadanía un rol primeramente de informante y luego de depositario de beneficios. En general, las administraciones locales en su accionar, realzan a la participación como un instrumento estratégico, utilizado en los discursos políticos como un elemento de legitimación, de respeto por los derechos civiles y por los principios democráticos, donde no sólo basta la consulta sino que debe practicarse la corresponsabilidad social en los asuntos del desarrollo local.

En la relación municipio comunidad prevalece un trato personalista y asistencial. Si bien para muchos de sus protagonistas se trataría de una situación superada, en la realidad, las diversas evidencias objetivas muestran a vecinos y/o organizaciones dependientes de los favores municipales y lo que varía es el medio de intercambio: canasta familiar, proyectos de inversión social, agilización de trámites o apoyo moral.

Sería importante promover oportunidades para que se produzca un proceso de incorporación de la participación ciudadana en la gestión municipal en beneficio de las diferentes comunidades locales.

La voluntad de los municipios de incluir la participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo local, se genera en la concepción personal e ideológica de sus representantes respecto a la ciudadanía y su participación, que luego se manifiesta en asignación de roles, de espacios para expresión de las opiniones ciudadanas, así como en las instancias e instrumentos de participación que el municipio dispone y el tipo de relación que establece con los vecinos y las organizaciones comunitarias.

Para ello, es importante considerar el capital ciudadano, que representa las condiciones y recursos colectivos presentes en la comunidad local, necesarios para la implementación de estrategias de participación ciudadana en el municipio.<sup>3</sup>

### **La participación ciudadana entendida como un medio para satisfacer intereses personales o grupales.**

3

El “capital ciudadano” engloba tanto el capital social comunitario, entendido como aquellas prácticas, disposiciones y redes de cooperación y confianza entre las organizaciones y miembros de la comunidad local; así como el grado de desarrollo y las formas en que la comunidad se inserta en los espacios comunitarios

La participación social es percibida más como un medio que como un fin. Si bien su mérito radica en la capacidad de potenciar el logro de metas en conjunto con otras personas; que difiere bastante de aquellos de carácter político y expresivo, donde se la concibe como una forma de actuación en el espacio público o cívico, cuya finalidad sea la representación, exigencia o ejercicio de derechos ciudadanos en distintas esferas. El discurso social valora la participación ciudadana en su dimensión de funcionalidad, en el caso de la unidad de análisis del trabajo de investigación. La participación se relaciona con la función más netamente instrumental, orientada tanto a la obtención de 'cosas' personales, como de objetivos comunitarios. Por otro lado, la participación obedece a necesidades internas de desarrollo, como "pasarlo bien" o "pertenecer a un grupo"; aquí el fin se logra en la participación, el objetivo es intrínseco. (Ejemplo: petición de acceso al servicio de agua en el Departamento de Valle Fértil)

### **Debilidad en la conformación y mantenimiento de redes sociales**

Las redes formales e informales son bastante débiles y no logran articularse entre sí. Por lo general, tienen un carácter circunstancial y convocan a grupos reducidos de organizaciones consolidadas de un mismo tipo (uniones vecinales, mujeres o adultos mayores), cuando se quiere dar respuesta a una necesidad específica y no da cabida a proyectos colectivos o a espacios sostenidos de concertación.

### **Fuerte dependencia del municipio por parte de las organizaciones de la sociedad civil.**

La comunidad y sus agrupaciones no han logrado constituirse en actores sociales con proyectos colectivos; en la mayoría de los casos son receptores pasivos de beneficios que administra la Municipalidad. Esta fuerte dependencia se debe a las prácticas asistenciales y clientelismo por parte de las municipalidades, para las cuales el contacto con la comunidad está fuertemente mediatizado por el financiamiento de proyectos y entrega de subsidios.

### **Reproducción de roles sociales de la esfera privada en la esfera pública entre hombres y mujeres.**

Se percibe que la participación de las mujeres en roles dirigenciales es bastante elevada en el municipio. Sin embargo, los patrones culturales de las relaciones de género les dificultan insertarse en el ámbito público.<sup>4</sup>

---

4

La percepción de una obligatoriedad de desempeñar el rol familiar de cuidado y atención de los miembros de sus hogares continúa estando fuertemente presente como el principal obstáculo al ejercicio del liderazgo en la función pública.

Asimismo, es interesante ver que las mujeres dirigentes, pese a ser valoradas por sus pares, por ellas mismas e incluso por los representantes municipales como actrices muy dinámicas, tienden a reproducir los roles de la esfera privada en el espacio asociativo. Una prueba de ello es que en la mayor parte de los casos se insertan en organizaciones que atienden las necesidades de cuidado y protección de la comunidad, o bien de sociabilidad e integración pasiva a la comunidad: centros de madres, talleres laborales, servicios comunitarios, auxilio a grupos vulnerables, organizaciones de padres, principalmente.

### **La mayor participación de población se registra en actividades sociales de carácter temporal.**

Además de la tradicional forma de participación comunitaria a través de organizaciones funcionales o territoriales, el estudio indagó en otras formas comunitarias de ejercicio ciudadano. A través de la encuesta social, es posible percibir que la participación en actividades colectivas de una villa o barrio que se realizan esporádicamente y sin una estructura organizacional concitan el mayor interés de la comunidad. Le sigue en orden de importancia la inserción en grupos informales pero estables y muy minoritariamente, la participación de los que sólo opinan, que es la expresión de intereses y demandas a través de los medios de comunicación o espacios de interlocución con autoridades.

### **Existe un núcleo de la población que manifiesta un abierto desinterés en participar a través de organizaciones sociales.**

Entre la comunidad que no es parte de organizaciones formales, emerge con claridad un grupo absolutamente reacio a la participación en este tipo de entidades que, o bien reconoce una falta de interés genuino (“no tiene interés” o “tiene otras responsabilidades más importantes”) o bien tiene una opinión adversa en relación a las organizaciones (“son autoritarias”, “existe corrupción” o “no se logra nada”). Grupo al que podría sumársele el conjunto de personas que no considera a la participación como un canal pertinente (“no tiene necesidad” o “logra las cosas de manera individual”), está absolutamente cerrado a las formas de participación tradicionales. Por otra parte, una proporción aduce “falta de tiempo”, lo que podría significar un modo de no negar la posibilidad de participar, o un obstáculo real y modificable de acuerdo a las circunstancias.

En relación al municipio, podemos advertir que, hasta la fecha, no ha abierto los canales de participación de la comunidad, dado que ha ponderado la satisfacción de las demandas sociales básicas, postergando la tarea de potenciar en la población la capacidad de demandar mayor protagonismo social.

## SUGERENCIAS

***“La democratización de la gestión es una cuestión que va más allá de las estructuras formales, aunque las precisa como requisito, y que sólo se concreta a partir de las estrategias de los distintos actores involucrados en ellas. En otras palabras, la democratización de la gestión es un proceso político cuya base radica en las lógicas de acción de los distintos actores y en la red de relaciones que ellos tejen en los distintos escenarios de encuentro.” (Rodríguez y Velázquez, 1994).***

En el presente trabajo se considera a la gestión municipal como el nivel de la administración pública más próxima a los ciudadanos y se intenta demostrar que la participación cívica es más que votar. Se examinan exhaustivamente las funciones del nivel local, su objetivo institucional así como los derechos y los deberes de los funcionarios municipales y de los ciudadanos.

A tal efecto, consideramos importante elaborar un rediseño de la administración municipal, este debe ser concebido e insertado en un proyecto estratégico participativo del Estado Municipal, en el marco del desarrollo local. En este sentido, resultaría conveniente establecer una estrategia de sensibilización previa, con la finalidad de concientizar, tanto a los responsables de la gestión como a los diferentes actores públicos y privados, sobre la necesidad de iniciar acciones de fortalecimiento institucional. Para ello, proponemos realizar talleres de sensibilización a nivel institucional y a nivel de la comunidad:

- A nivel institucional, con el propósito que los actores involucrados en la gestión (niveles superiores y mandos medios), incorporen las nuevas competencias asignadas a los Municipios, mejorando la prestación de las tradicionales.
- A nivel de la comunidad, con el propósito de conocer la importancia de los mecanismos de la participación de la población en la gestión de gobierno municipal.

La implementación de un modo de gestión participativa, supone cambios culturales en las prácticas y en las relaciones de los distintos actores intervinientes y la organización de múltiples redes que constituyen espacios de decisiones formales e informales. Esto apunta a que los actores gubernamentales deban adaptarse a los ritmos y demandas que implica la participación social y los actores sociales deban cambiar sus prácticas ante las exigencias, esto implica cambiar la relación de carácter clientelista a otra, de naturaleza proactiva. Los cambios estructurales en el Municipio requieren de un vínculo más estrecho con la población y sus necesidades. Se plantea, también, la exigencia de capacitar a los distintos actores para avanzar y profundizar en el proceso.

Resultaría positivo que el Municipio promoviera la realización de talleres para informar a los integrantes de la institución Municipal y a los miembros de la sociedad, acerca de los nuevos modos de participación. Los talleres estarían destinados, en primera instancia, a los docentes de los establecimientos del Departamento de Valle Fértil, para que actúen como efectores de estos contenidos a los educandos y la comunidad en general. Serán diseñados y aplicados por profesionales especialistas en el tema. Se sugiere realizar este trabajo con los distintos niveles político- administrativos.

El fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes y el fomento a la creación de otras nuevas, debería ser una apuesta desde la Intendencia para profundizar la iniciativa y la gestión desde el ámbito de la sociedad.

Si bien la apreciación de las peticiones locales y la participación de la ciudadanía y sus organizaciones es importante, no debería ser este el único factor que oriente la política municipal, es necesario que se tengan en cuenta también los aspectos técnicos. Asimismo, es importante que el gobierno que asume su administración, defina previamente las líneas estratégicas y de conducción de la institución.

Resultaría beneficioso flexibilizar los mecanismos y estructuras administrativas en pro de la eficiencia del servicio. Paralelamente será necesario aumentar los mecanismos de control y coordinación de la gestión.

Las transformaciones que se pretenden obtener y que involucran a muchos actores, significarían un cambio importante en la organización y el trabajo de los agentes municipales. Para ello, es necesaria la capacitación de los integrantes del Municipio en sus distintos niveles, a fin de dotarlos de herramientas útiles para enfrentar las nuevas tareas y la adaptación al nuevo estilo de gobierno.

El modo de gestión descentralizado y participativo, requiere adecuar la estructura municipal a nuevos objetivos. Del mismo modo, sería útil poner en funcionamiento los Consejos Vecinales, como actores relevantes para la identificación de las necesidades y problemáticas prioritarias del Departamento. La nueva estructura debería diseñarse conforme a las demandas que presente la sociedad y servir como línea política de la gestión municipal.

Es necesario también, realizar el diagnóstico integral del Departamento para lograr una visión real y acertada de su situación actual. Para ello, es importante la participación de los distintos sectores de la comunidad, mediante reuniones vecinales en forma de talleres, en donde los que exponen sean los propios actores de las políticas y espacios públicos de debate.

Es evidente que los gobiernos locales en la actualidad, se han convertido más que nunca en actores protagónicos para articular la satisfacción de las demandas de su comunidad y la necesidad de incorporar y responder a los desafíos de un proceso globalizador que, respetando la identidad regional, promueva un desarrollo local participativo. Para ello, las instituciones municipales deberán involucrarse en la tarea de modernizar y adaptar sus estructuras a fin de constituirse en la correa de transmisión de los cambios y aceptar, que dichos cambios y la disminución de la vulnerabilidad de la población a la que gobiernan, solo se consolidan sobre la base de una mayor y mejor participación comunitaria.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOISIER, S. (2004) "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente", Revista latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BOISIER, S. (1993), "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿ Utopía o necesidad ?", en Ambiente y Desarrollo , Vol. IX-2, CIPMA, Chile.
- BOISIER, S. (1997), "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en Revista Eure, N° 69, P.U.C/I.E.U, Chile.
- BOISIER, S. (1999) "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", en Estudios Sociales, N°99, C.P.U. Chile.
- BOISIER, S. (1998), "Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales", en Anales de Geografía de la Universidad Complutense, N° 18, Madrid.
- BORJA, J. Y CASTELLS, M. (1997), Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información, UNCHS, Santillana S.S. Taurus, Barcelona.
- CAMOU, A (2003) "Gobernabilidad y Democracia". Biblioteca digital
- CANALES, A 2001 "La Nueva Gestión Pública". Cap. 2. p 39. Capella. España
- DOMINGUEZ, A. (1999) La Gestión Municipal en el Marco del Proceso de Reforma del Estado y la Descentralización". [www.ipamunicipal.org.ar](http://www.ipamunicipal.org.ar)
- FIORETTI, M. S. y ORTEGA, L L. (2006)"Los desafíos del siglo XXI en América Latina. Democracia, desarrollo e integración" VII Congreso Nacional sobre Democracia. Rosario, Argentina.
- GARCIA DELGADO, D, (1988)" Estado, Nación y Globalización", Ed. Ariel.
- GARCIA DELGADO, D, (1997), "Hacia un modelo de gestión local, Ed. UBA.
- LAHERA PARADA, E, (2002), "Introducción a las políticas públicas", Ed. FCE. Chile
- LEONARDELLI, E. y otros, (2004), "Participación y desencanto político", Ed. EFU, S.J.
- LIFSCHITZ, M. (1999). De la Ciudad Tradicional a la Ciudad Innovadora. Revista *cidob·afers* internacionales, [www.cidob.es/astellano/publicaciones/afers747.html](http://www.cidob.es/astellano/publicaciones/afers747.html).
- NORTH, D. (1993), "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. FCE.
- REPETTO, F. (2003). "Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social"; en Boletín "tecnología para la organización pública", número 5

ROBERTSON, R. (2003). «Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad», Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización. Madrid: Trotta. 8481646253.

QUINTERO, R (2000) "La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales de América Latina" en: [www.psecuador.org](http://www.psecuador.org)

TOCQUEVILLE, A. "La democracia en América"(1989). Trad. E. Nolla. Ed. Aguilar. 2 vols.

VÁZQUEZ-BARQUERO A. (1988), Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Editorial Pirámide, Madrid.

VÁZQUEZ-BARQUERO A. (1993), Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Editorial Pirámide, Madrid.