

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**

13 y 14 de agosto de 2009

Vínculos entre Estado y Sociedad Civil

**Diagnóstico cuantitativo y estudios de caso a nivel
municipal**

(Trabajo realizado en el marco del proyecto Hacia un Nuevo Vínculo entre
el Estado y la sociedad civil)

Carolina Tchintian (ctchintian@cippec.org)

Patricio Gigli (pgigli@cippec.org)

CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

El vínculo entre Estado y Sociedad Civil a nivel municipal puede tomar formas y dimensiones tan variadas y heterogéneas como gobiernos locales existan en nuestro país. Sin embargo, es posible reconocer una serie de factores que afectan de manera general a este vínculo. El objetivo de esta ponencia es realizar un primer aporte general al conocimiento disponible sobre las características que adquieren las relaciones Estado-sociedad civil en los niveles locales de gobierno. Para ello, se exponen las principales conclusiones del diagnóstico municipal (cuantitativo y estudios de caso) que se realizó en el marco del proyecto “Hacia nuevos vínculos entre Estado y Sociedad Civil”, financiado por FORD y desarrollado por CIPPEC y la Subsecretaría para la reforma institucional y el fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A. Diagnóstico Cuantitativo

El estudio cuantitativo explora las condiciones y características principales del vínculo entre Estado y sociedad civil a nivel municipal a través del estudio de los espacios de interacción en una muestra territorialmente representativa de 40¹ municipios de todo el país de entre 20.000 y 200.000 habitantes.

El objetivo de este estudio fue identificar los espacios de interacción garantizados en la normativa, la utilización real de estos espacios, los temas que frecuentemente se tratan a través de los canales, los actores que usualmente participan en ellos, el grado de frecuencia de la participación ciudadana, la etapa de la política pública en que participan y los principales obstáculos.

El trabajo se realizó a partir del análisis de las normativas locales y de la realización de entrevistas a funcionarios y organizaciones de la sociedad civil.

1. Espacios

Por “espacios de interacción” se entiende las “oportunidades, momentos y canales en los que los ciudadanos pueden actuar (con el Estado) para

¹ La muestra original fue de 50 municipios, de los cuales, 10 no pudieron ser entrevistados. Los municipios que formaron la muestra fueron: General Rodríguez, Las Flores, Bragado, Junín, Coronel Pringles, Cañuelas, Lincoln, Patagones, Nueve de Julio, Villa Gessell, Pergamino, Coronel Suárez, Brandsen, Salto de la provincia de Buenos Aires; Valle Viejo de la provincia de Catamarca; Charata, Juan José Castelli, Barranqueras de la provincia de Chaco; Alta Gracia, Río Cuarto, Villa María, La Calera, Villa Dolores de la provincia de Córdoba; Paso de Los Libres, Curuzú Cuatiá de la provincia de Corrientes; Villaguay de la provincia de Entre Ríos; San Pedro de Jujuy, Perico de la provincia de Jujuy; Santa Rosa de la provincia de La Pampa, La Rioja de la provincia de La Rioja; San Carlos, San Martín de la provincia de Mendoza, Aristóbulo del Valle, San Pedro, San Vicente de la provincia de Misiones; Plottier de la provincia de Neuquén; Allen, Viedma de la provincia de Río Negro; General Güemes, San Ramón de la Nueva Orán de la provincia de Salta; Rawson, Caucete, Santa Lucía de la provincia de San Juan, San Luis de la provincia de San Luis; San Justo, Pérez, Villa Constitución, Arroyo Seco de la provincia de Santa Fe; Ushuaia de la provincia de Tierra del Fuego; Alderetes de la provincia de Tucumán.

potencialmente incidir en políticas, discursos, decisiones y relaciones que afectan sus vidas e intereses”². El estudio hizo foco en dos tipos de espacios de interacción formalmente constituidos: mecanismos/herramientas de participación³ y mecanismos reglamentados de interacción⁴, ambos conceptos tomados de las definiciones que realiza el Programa Auditoría Ciudadana de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. A continuación se presentan los resultados del relevamiento.

1.1. Existencia y utilización de los espacios⁵

Los datos agregados demuestran que las herramientas de participación que aparecen con mayor frecuencia en los diferentes gobiernos locales son la iniciativa popular y las audiencias públicas. No obstante, cada una de las 5 herramientas de democracia directa y semidirecta (referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandato) se encuentra presentes al menos en 20 de los 40 gobiernos locales consultados. En términos absolutos, también son la iniciativa popular y las audiencias públicas las que se usan en el mayor número de los casos.

En términos relativos, mientras que la audiencia pública fue utilizada al menos una vez en el 60% de los 25 gobiernos locales en los que existe la herramienta; de los 27 casos en los que existe la iniciativa popular, solamente el 48% dicen haberlo utilizado alguna vez.

La diferencia en términos de existencia y utilización se vuelve mayor para los casos de referéndum, consulta popular, y revocatoria, identificando una tasa de utilización de 14%, 30% y 5% respectivamente.

En relación a los mecanismos reglamentados de interacción, sobresale el hecho de que en el 100% de los casos estudiados existen las organizaciones vecinales pero sólo en 29 municipios éstos son efectivamente utilizados. Éste constituye uno de los espacios más comunes en los diferentes gobiernos locales, y su función general es hacer las veces de nexo entre los barrios y la municipalidad.

² Gaventa, John: Reflections on the Uses of the ‘Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement, Gran Bretaña, 2005.

³ Entre las herramientas de participación se incluyeron sobre todo los mecanismos de democracia directa y semidirecta como referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandato.

⁴ Espacios reconocidos por el gobierno como válidos a través de los cuales los ciudadanos pueden participar en políticas públicas, entre los que se encuentra los consejos consultivos, consejo consultivo de políticas sociales, organizaciones vecinales, foros, presupuesto participativo, mesa de diálogo, banca del ciudadano o similares, asamblea de mayores contribuyentes y comisión de propietarios.

⁵ Categorías utilizadas: Existe/Se utiliza.

Otra de las herramientas frecuente es lo que en este trabajo se tipifica como “Otros consejos consultivos”, una categoría excluyente que reúne a todos los consejos consultivos, menos a los Consejos Consultivos de Políticas Sociales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Este tipo de herramientas aparece en 32 de los 40 casos estudiados; sin embargo solamente se utilizan en 13 de éstos.

La tasa de utilización de estos mecanismos reglamentados de interacción en general no es tan baja. El promedio de utilización para estos mecanismos es del 60%, siendo la más alta para las mesas de diálogo, espacios de interacción entre Estado y sociedad civil promovidos para la discusión de cuestiones que afectan a diferentes sectores de la sociedad y toma de decisiones conjuntas a partir de negociaciones. Éstos se utilizan en 12 de los 13 municipios en los que existe. La tasa de utilización más baja corresponde a la comisión de propietarios electores.⁶

1.2. Normativa que garantiza la existencia de estos espacios⁷

Salvo el caso de la audiencia pública, para el resto de las herramientas de participación identificadas, la aparición del instrumento en la sección dedicada al Régimen municipal de la Constitución Provincial (CP) es lo que prima. De hecho, para la mayor parte de los casos, además de su mención en la CP, son mencionados en la Carta Orgánica (CO) para los municipios autónomos, y en la Ley Orgánica de Municipios (LOM) en los autárquicos⁸. Aquí es importante destacar que solamente 15 de los 40 municipios cuentan con CO.

La categoría “Otras situaciones” incluye los municipios en los que la herramienta aparece en las entrevistas como existente, aunque no se encuentra explícitamente mencionada ni en la CP, ni en la LOM, ni en la CO. En su mayoría, son casos en los que se ha implementado la herramienta a partir de ordenanzas municipales, aunque no fue posible dar en todos los casos con estas normativas.

1.3. Criterios de participación⁹

Los criterios de participación son las condiciones que se establecen a partir de reglas, escritas o no, que definen el acceso a los espacios de interacción entre el Estado y la sociedad civil. Estas condiciones definen espacios más abiertos o más

⁶ Este instituto aparece solamente en la Provincia de Buenos Aires.

⁷ Las normativas identificadas fueron: Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipalidades, Carta Orgánica, otras situaciones.

⁸ Los municipios autónomos son aquellos que pueden darse su propia Carta Orgánica. Los municipios autárquicos, en cambio, se rigen por la Ley Orgánica de Municipios, ley provincial que establece los principios del régimen municipal.

⁹ Los criterios de participación identificados fueron: generales, formales, sectoriales, objetivos, escritos, evaluativos, no escritos, informales.

cerrados, al tiempo que ofrecen una idea acerca de qué actores participan y cuáles quedan excluidos.

Para la mayoría de las herramientas y mecanismos reglamentados de interacción, el criterio que más veces apareció fue el general, es decir que las condiciones que habilitan a la participación son simplemente el hecho de ser ciudadano y vecino del municipio. Este criterio se contrapone al sectorial, en el que la participación se define sobre la base de características más concretas, de pertenencia a cierto grupo definido por edad, sexo, condición socioeconómica, geográfica, entre otras.

2. Actores

Esta sección presenta los resultados sobre el modo en el que los actores (Estado y sociedad civil) participan en los espacios disponibles. Se estudia si lo hacen de manera organizada o a título individual; qué dependencias estatales tiene mayor relación con la comunidad; si existen dependencias estatales cuya función exclusiva sea la relación con la sociedad civil y si cuentan con registros de OSCs.

2.1. Actores que participan en los espacios

Los datos agregados revelan que, en la mayor parte de los casos, la sociedad civil participa en estos espacios de manera individual, esto es, a título de ciudadanos o vecinos del municipio, y en menor medida de manera organizada. Sin embargo, es importante destacar que no es menor la cantidad de respuestas relativas a la sociedad civil organizada, la que puede comprender asociaciones civiles, cámaras profesionales, organizaciones vecinales, entre los más importantes.

2.2. Dependencias municipales con relación con la sociedad civil

Sólo el 28% de los funcionarios de los 40 municipios encuestados reconocieron en su organigrama un área cuya función es específicamente la relación con la comunidad y las OSCs. Este porcentaje incluye las dependencias que coordinan las demandas de las asociaciones vecinales, como por ejemplo la subdirección de Asociaciones Vecinales de Curuzú Cuatía o la Dirección de Coordinación de Centros Vecinales de San Ramón de la Nueva Orán. En la mayoría de los casos las dependencias institucionales con mayor relación con la comunidad son la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Acción Social. El 30% de los funcionarios entrevistados no supo o no contestó esta pregunta.

2.3. Existencia de Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil

De los 40 funcionarios municipales que respondieron la encuesta, 28 dicen contar con un registro, actualizado o desactualizado, de OSCs. Las dependencias que

centralizan estos registros son de lo más variadas, las que van desde Secretarías de Gobierno, Asuntos Legales y Técnicos, Acción Social, hasta las dependencias cuya función es la relación con los vecinos.

3. Vínculos entre Estado y Sociedad Civil

En este apartado se ofrecen datos sobre los temas que más se tratan a través de los espacios; la frecuencia en la participación y la interacción que reconocen los funcionarios y los representantes de las OSC en sus municipios; las etapas de políticas públicas en las que mayormente participan según la visión de ambos actores; los principales obstáculos que cada actor ve en materia de participación; y la existencia o no de vínculos informales de interacción.

3.1. Temas que se tratan a través de los espacios de interacción¹⁰

La mayor parte de las respuestas positivas fueron obtenidas por el tema “servicios públicos”, lo cual es consistente con el hecho de que una de las herramientas más utilizadas son las audiencias públicas, las que en la mayor parte de los casos responde a la resolución de temas de servicios locales. Esta categoría se encuentra seguida por “políticas sociales”, que incluye cuestiones como empleo, educación, salud, atención a jóvenes por adicciones, discapacidad y ancianidad. Luego, casi en igual proporción aparece el tema “economía”, que incluye planes estratégicos, planificación productiva, entre otras cosas; y le siguen “seguridad y tránsito”, “obras públicas” y “medio ambiente”. La categoría “indefinido” que obtuvo un importante número de respuestas refiere a los casos en los que no es posible identificar un tema ya que la interacción, según los funcionarios que dieron esta respuesta, se da alrededor de diversos temas que preocupan a los vecinos.

3.2. Frecuencia de la participación¹¹

Se les consultó a los entrevistados acerca de la frecuencia de la participación de las OSCs en políticas públicas, para lo cual se creó una escala de cuatro categorías: siempre, frecuentemente, esporádicamente, nunca. Para esta pregunta, predominan las respuestas intermedias, “frecuente” y “esporádico” para ambos sectores.

3.3. Etapa de la política pública¹²

¹⁰ Las categorías de temas identificadas fueron: servicios públicos, política social, economía, seguridad/tránsito, obras públicas, medio ambiente, vivienda, transporte, tasas, político-institucional, otros, indefinido, ns/nc.

¹¹ Las categorías identificadas para reflejar la frecuencia de la participación fueron: siempre, frecuente, esporádico, nunca, ns/nc.

¹² Las etapas de política pública identificadas fueron: diseño y formulación de política; diseño de

Mientras que la mayoría de los funcionarios respondió que la mayor participación se da en la etapa de “diseño de proyectos puntuales” y “desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos y programas” con 19 respuestas positivas para cada una; para las OSCs, la mayor intervención se da también en primer lugar en las etapas de “desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos y programas” con 17 respuestas positivas, seguidos de “evaluación, monitoreo y control de programas” con 11 respuestas positivas.

3.4. Obstáculos identificados para la participación

La información acerca de los obstáculos a la participación identificados por ambos sectores revela un aspecto central acerca de la naturaleza de los vínculos, y sobre las percepciones que tienen los funcionarios de las OSCs, y viceversa.

Mientras que para los funcionarios, los principales obstáculos para la participación responden a la categoría “desinterés y/o falta de compromiso público de la sociedad civil” (12 casos), seguido muy de cerca por “no hay obstáculos” (10 casos)¹³, por el lado de la sociedad civil, se reconoce como principal obstáculo a la participación la idea de “la afinidad política (de la OSC con el gobierno) define el grado de participación”¹⁴.

3.5. Vínculos informales

Mientras que casi el 70% de las OSCs entrevistadas reconoció la existencia de vínculos informales con el gobierno municipal, es decir, relaciones que no se encuentran mediadas por reglas establecidas a partir de herramientas de participación y los mecanismos de interacción formales, sólo poco más del 40% de los funcionarios entrevistados reconoció la existencia de medios informales. El restante 60% se divide entre quienes niegan la existencia de estos vínculos, y una menor proporción de funcionarios que no responden a esta pregunta.

proyectos puntuales; implementación de programas; desarrollo de actividades concretas en el marco de proyectos y programas; evaluación, monitoreo y control; ninguna.

¹³ Las categorías identificadas a partir de las respuestas de los funcionarios sobre los obstáculos a la participación, fueron, según cantidad de respuestas y en orden decreciente: desinterés y/o falta de compromiso público de la sociedad; no hay obstáculo; falta de recursos organizacionales, materiales y/o técnicos; falta de liderazgo de las OSC; desarticulación entre Estado y Sociedad Civil; falta de canales de participación; desconfianza en el Estado; poca capacidad de recepción y satisfacción de las demandas sociales; realidad económica crítica hace de la participación un tema secundario; falta de cultura política; ns/nc.

¹⁴ Las categorías identificadas a partir de las respuestas de los funcionarios sobre los obstáculos a la participación, fueron, según cantidad de respuestas y en orden decreciente: la afinidad política define el grado de participación; otros; falta de cultura de participación; desconfianza hacia el Estado; faltan recursos materiales, organizacionales y/o técnicos; desarticulación entre Estado y Sociedad Civil; no hay obstáculos; falta de apoyo municipal a la participación; falta de canales de participación; falta de compromiso de las autoridades a respetar acuerdos; existen canales que en la práctica no se utilizan; desinterés y/o falta de compromiso público de la sociedad.

Los vínculos informales en general responden a pedidos puntuales a algún funcionario, sin respetar procesos establecidos por las reglas de participación. El vínculo se define según la afinidad con el gobierno de turno. Entre los pedidos puntuales se identifican reclamos, solicitud de subsidios, y no la intención de influir en alguna política pública.

3.6. Relación de las OSCs locales con el gobierno nacional y provincial

Las OSCs consultadas para este diagnóstico, además de reconocer que la afinidad política determina el vínculo con el Estado y que las relaciones informales entre las OSCs y los funcionarios constituyen moneda corriente en la arena local, manifestaron que los vínculos con los Estados provincial y nacional no sólo son comunes, sino que muchas veces son las relaciones más deseadas por las OSCs. La principal explicación coincide con el hecho de que son estas dos instancias de gobierno las que tienen mayor capacidad de repartir recursos, en general escasos, para este tipo de organizaciones.

4. Conclusiones del Diagnóstico Cuantitativo

Existe una multiplicidad de factores que impactan sobre la modalidad que adquiere el vínculo entre la sociedad civil organizada y el Estado local. Mientras que algunos de estos factores son propios de la instancia local de gobierno, otros responden a coyunturas más generales que trascienden la escena municipal y que se espera impacten de modo similar a los otros niveles de gobierno.

Las conclusiones más contundentes en cuanto a la calidad del vínculo que se establece en la arena local entre la sociedad civil y las autoridades municipales, refiere a las bajas tasas de utilización de determinadas herramientas *vis à vis* la utilización más cotidiana de otras, al nivel de informalidad con la que se trata desde el Estado la cuestión de la participación, y la brecha sobre las percepciones entre Estado y sociedad civil acerca de los principales obstáculos para el establecimiento del vínculo y respecto de la existencia de lazos informales entre los actores. También la apreciación del factor político-partidario se presenta como una variable que imprime de cierta heterogeneidad al conjunto de OSCs locales, acercando a algunas al Estado, en detrimento de una participación más plena.

Respecto de los espacios de interacción, es notable el dato correspondiente a las tasas de utilización de las herramientas de participación que habilita la normativa de cada municipio. Es importante notar que algunas herramientas son más populares que otras, como la audiencia pública y la iniciativa popular, cuya tasa de utilización promedio, entre ambas, es de más del 50%. Cabe destacar de

manera positiva que dos de los mecanismos de interacción con más baja tasa de utilización corresponden a dos instituciones cuyos criterios de participación son claramente restrictivos a la totalidad de la ciudadanía. Estos son las asambleas de mayores contribuyentes y la comisión de propietarios electores. Ambos institutos promueven la participación de determinado sector de la sociedad marcado por atributos socioeconómicos en la definición de cuestiones que, en definitiva, afectan al conjunto de los ciudadanos.

Desde el lado del Estado, el predominio de registros desactualizados de OSCs locales, así como la falta de dependencias dedicadas a la relación con estas organizaciones, son consecuentes con la existencia de lazos caracterizados por la informalidad, es decir, no mediados por mecanismos formales. La informalidad en materia de participación se encuentra ejemplificada además por el hecho de que la relación con la comunidad, en general pasa por las dependencias de acción social o gobierno, dos áreas a las que mayormente se recurre para la solicitud de necesidades puntuales, muchas veces de parte de vecinos de manera aislada.

La existencia de vínculos espontáneos entre el Estado municipal y los vecinos es una característica propia de los gobiernos locales, donde la idea de “democracia directa” se concreta más allá de la existencia o no de estas instancias formales de participación e interacción. La cercanía de los vecinos con el municipio favorece el conocimiento más acertado del Estado sobre las necesidades y demandas de los ciudadanos y ofrece un escenario favorable a los resultados que pueden lograrse a través de la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

Sin embargo, también es cierto que no todas las OSCs o todos los sectores de la comunidad tienen las mismas oportunidades de acceso a estos espacios. Aquí aparece con fuerza la idea de la afinidad política de las OSCs con el gobierno de turno, aspecto que es valorado de manera negativa por aquellas organizaciones que no gozan de este atributo, y que retroalimenta la desconfianza que la sociedad civil tiene hacia la administración pública.

La variable político-partidaria como puerta de entrada para establecer un vínculo con el Estado, significa un obstáculo para organizaciones no afines al color político del gobierno de turno. Sin embargo, parte de este obstáculo es alimentado por las mismas OSCs que consideran que involucrarse con el Estado es un signo de pérdida de autonomía.

La existencia de vínculos informales entre el Estado y algunas OSCs constituye un obstáculo relevante para las organizaciones que no gozan de atributos

atractivos para el Estado o que no son explícitamente afines a su ideología.

Por último, la necesidad de los municipios de atender cuestiones urgentes, deja en segundo plano cuestiones como el fortalecimiento de las instituciones democráticas, entre ellas, la participación ciudadana. La necesidad de contar con recursos por parte de las OSCs locales, lleva a que éstas tengan trato más cotidiano o fluido con las instancias nacional y provincial que con la local, o por lo menos, que vean este vínculo como uno con mayor potencial. Esta característica, si bien no puede ser calificada de negativa, es relevante en términos del atractivo que puede significar para una OSCs relacionarse con el gobierno local.

El presente diagnóstico demuestra la necesidad de mejorar el funcionamiento de los vínculos entre el Estado y las OSCs. La posibilidad de que estos vínculos se vuelvan más regulares en su utilización y no respondan tanto a cuestiones puntuales, condicionados por coyunturas o necesidades específicas de determinados grupos, son dos aspectos a potenciar.

Sin embargo, son notables algunas cuestiones que surgen como positivas en materia de interacción entre sectores. Por un lado, la significativa cantidad de herramientas y mecanismos de participación e interacción al servicio de la gestión y los ciudadanos. Es posible considerar esto como un gran avance en esta materia. La inclusión de éstos en la normativa, y la valoración positiva realizada por muchos funcionarios y OSCs sobre la disponibilidad de estas herramientas para la definición de medidas o políticas públicas, demuestran gran parte del camino recorrido. En este sentido, la apertura de estos espacios creados formalmente, basados en los criterios que definen o determinan el acceso de los diferentes sectores, constituye por demás una muestra de la voluntad de hacer de éstos, espacios que abonan a la calidad democrática de las instituciones. Sumado a esto, el conocimiento profundo que gran parte de los entrevistados demuestran sobre este tipo de herramientas, sean o no utilizadas, y las bondades que se reconocen sobre las mismas, constituyen aspectos positivos para el logro de vínculos más fluidos y cotidianos entre Estado y OSCs.

El fomento de estos mecanismos es responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad civil. Acortar la distancia entre sectores es tarea de los funcionarios a través de la difusión de las oportunidades que ofrecen estos mecanismos, y de la sociedad civil a través de la incorporación de las herramientas en su accionar diario y la exigencia de su utilización según la normativa.

Por último, es importante destacar que si bien fue posible inducir del trabajo una

serie de patrones que caracterizan al vínculo entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito local, dada la diversidad de regímenes y realidades municipales en la Argentina, es posible encontrar tantos vínculos como gobiernos locales existan en el país. Cuestiones de índole geográfica, cultural, institucional, entre otras, influyen en esta unidad de análisis.

B. El Consejo Económico y Social y las Asociaciones Vecinales en Comodoro Rivadavia (Chubut)

1. Consejo Económico y Social. Presentación general

El Consejo Económico y Social (CES) es un espacio de interacción entre el Estado y la sociedad civil creado con la finalidad de discutir temáticas que afecten directa o indirectamente el bienestar de la sociedad.

La mayoría de las personas de la sociedad civil entrevistadas reconocen al CES como espacio válido y una oportunidad para el establecimiento de un vínculo cotidiano con el Estado. Sin embargo, los representantes de las diferentes OSCs se diferencian entre sí en cuanto a las expectativas que tiene sobre la capacidad de incidir en el Estado a través de este espacio.

1.1. El contexto que le da origen y algunos hechos que moldearon el actual funcionamiento

El CES encuentra su origen en el año 2001, durante la gestión radical de Jorge Aubía. Su creación fue resultado de la conmoción social, política, institucional y económica que vivía el país en ese entonces.

Durante esos primeros años de existencia, su principal función quedó circunscripta a la descompresión de las demandas de diferentes temas conflictivos hacia el intendente, trasladando los reclamos de la municipalidad al CES, funciones que se encuentran entre las principales tareas del CES. Por otro lado, se lo percibió como un lugar utilizado estrictamente para legitimar decisiones que pudieran afectar a determinados sectores sociales.

Desde el momento de su creación, el CES se encargó de tratar y de canalizar problemas como desocupación, programas de asistencia social y pobreza, entre otras cuestiones. Fueron convocados al CES los sectores comunitarios con suficiente llegada a la población como para apaciguar los reclamos devenidos de la situación crítica que estaba atravesando el país. Sin embargo, el CES no solamente se mantuvo vigente mientras duró el conflicto, sino que además lo trascendió. A continuación se ofrece un detalle acerca de las principales características que tomó el espacio a lo largo del tiempo.

1.2. Accesibilidad

Desde el punto de vista estrictamente normativo, los criterios de participación de este espacio se encuentran establecidos de manera formal y escrita a través del artículo 146 de la CO y la ordenanza 7058/00 que regula su implementación. Allí se definen las formas de la participación, que se caracterizan por ser sectoriales dado que puede formar parte del CES el representante designado por *entidades intermedias*¹⁵ asociadas que representen a determinado sector social (trabajadores, empresarios, iglesia, entidades de bien público, etc.).

La práctica ha establecido de manera espontánea “categorías de participantes”, aspecto que no se encuentra detallado en la ordenanza reglamentaria. Por un lado, se encuentran los miembros registrados en el CES, que deben cumplir con algunos requisitos y que cuentan con voz y voto¹⁶; por otro lado, se encuentran los actores que participan de manera *ad hoc* según el tema que se trate desde el CES, quienes tienen voz pero no voto dentro del espacio.

Otra de las cuestiones ligadas a la accesibilidad, es el modo en el que se realizan las convocatorias. En la práctica, la convocatoria es centralizada por el Presidente del CES, que envía una invitación formal a través de una nota a los miembros del CES registrados y a quienes considere pertinente invitar. Los medios de comunicación en general coinciden con la falta de apertura de las convocatorias. La falta de procedimientos formales de convocatoria lleva a que predominen los criterios personales y evaluativos que privilegian factores no objetivos de accesibilidad al espacio.¹⁷

1.3. Calidad de Participación

Según la ordenanza reglamentaria, “*el Consejo Económico y Social dictará su propio reglamento de funcionamiento, el que deberá prever la celebración de reuniones periódicas y extraordinarias*” (art. 6). Sin embargo, el reglamento de funcionamiento interno nunca fue redactado y por lo tanto la periodicidad de las

¹⁵ El concepto utilizado en la Ordenanza n ° 7058/00 hace referencia al de “tercer sector”, cuyo significado y definición es estudiado, entre otros autores, por Mario M. Roitter en su texto “El Tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil” (2004).

¹⁶ Hasta fines de 2007, momento en el que cambia la administración, los miembros registrados con voz y voto en el CES eran: Intendente Municipal; Secretario de gobierno; representante del gobierno municipal; Subsecretaría de desarrollo estratégico; Cámara de Comercio; Confederación General del Trabajo (CGT); Central de Trabajadores Argentinos; Sociedad Rural; bloque de concejales del Partido Justicialista y de la Unión Cívica Radical; Unión de Asociaciones Vecinales (UNAVE); Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco; Consejo Municipal Pesquero; Consejo de Pastores Evangélicos; Servicio Municipal de Empleo; Obispado de Comodoro Rivadavia; Consejo de formación profesional; Federación de jubilados del Chubut.

¹⁷ Por criterio de participación evaluativo se entienden todos aquellos que son definidos *ad hoc* según la ocasión particular. Se contraponen a los criterios objetivos, donde las reglas establecen criterios predeterminados de funcionamiento.

reuniones no se encuentra definida de manera formal. A pesar de ello, durante la última gestión, el CES se reunía al menos una vez al mes, a convocatoria del mismo presidente del CES. De este modo puede decirse que por lo menos durante este periodo, hubo cierta frecuencia en el funcionamiento del espacio.

Independientemente de la práctica de las reuniones mensuales, el presidente es quien evalúa la necesidad del tratamiento de determinado tema y convoca a una reunión a cada uno de sus miembros. Esto significa que solamente sesionan cuando existe tal convocatoria, por lo que este espacio podría ser clasificado como “invitado” según la conceptualización de Gaventa, donde es el Estado, a través del delegado del Intendente en la presidencia del CES, quien abre el juego según lo considere necesario.¹⁸

En las reuniones, donde es posible plantear la necesidad de tratar determinado tema, aunque quien tiene el poder de agenda final es el Presidente, y no constituye un dato menor que éste sea el delegado directo del Intendente.

Otro de los temas relacionados con la calidad del espacio es el modo en el que se toman las decisiones. En la práctica, aquellos miembros que tienen voto en este espacio consensúan un documento final que redacta el Presidente del CES, mientras que los otros actores pueden sugerir modificaciones. Si bien pueden haber dictámenes de disidencia, en principio, nunca se produjo ninguna situación demasiado controvertida al momento del dictamen. El dictamen final está firmado sólo por los miembros que lo avalan, y en el mismo documento queda consignado el nombre de quienes no están de acuerdo. Los dictámenes, que son no vinculantes, son una forma de canalizar qué piensa la comunidad sobre determinados temas hacia el Intendente.

En general, predomina la idea de que este espacio depende de la voluntad de los intendentes de impulsar este tipo de canales de participación, por lo tanto, toma las características que éste le quiera dar. Según quien esté a la cabeza del ejecutivo local, el espacio es más o menos activo, participativo o democrático.

1.4. Motivaciones para la participación

El Estado encuentra una serie de ventajas claras que actúan de incentivo para participar y hacer funcionar el CES: por un lado, recibe de manera articulada una serie de demandas y necesidades de los diferentes sectores de la sociedad civil que de otro modo llegarían de manera independiente a la administración; por el

¹⁸ Un espacio invitado, es accesible sólo a aquellas personas que se considera necesario participar, en contraposición al demandado o creado, el que funciona por voluntad de una serie de actores que tiene intereses en común.

otro, logra mayor legitimidad de las decisiones ante la opinión pública.

Sin embargo, algunos representantes de la sociedad civil entienden que se trata a través del CES únicamente los temas sobre los que se sabe de antemano que el gobierno va obtener una opinión favorable, o bien temas sobre los que quiere evitar voces en contra.

Las motivaciones para la participación desde la sociedad civil (universidad, OSCs, cámaras profesionales, gremios, etc.) tienen que ver con el reconocimiento del espacio como un lugar donde como hipótesis de mínima, pueden darse a conocer, contar quiénes son, qué piensan, qué quieren y qué los moviliza

1.5. Liderazgo

La idea de liderazgo de los espacios refiere a la relación entre los actores que interactúan en términos de jerarquías y poder de decisión.¹⁹

El artículo 7 de la Ordenanza 7058/00 establece que *“el Consejo Económico y Social será presidido por el Intendente, quien podrá delegar esa función en cualquiera de sus secretarios”*. *“La elección del Presidente del Consejo Económico y Social es una prerrogativa exclusiva del Intendente”*.²⁰ Si bien la ordenanza permite la delegación de la presidencia del CES, la misma postula que la delegación debe ser sobre algún secretario del Departamento Ejecutivo. Sin embargo, la práctica ha institucionalizado la delegación en algún miembro de la CGT. La razón reside en el carácter de los conflictos que en su origen debieron mediar a través del CES, relativos a cuestiones que afectaban directamente a los trabajadores, que el CES mitigaba ante el Intendente.

El Presidente, entonces, no debe seguir necesariamente el mandato del intendente municipal, pero su permanencia en el cargo depende en última instancia de la voluntad del mismo.

1.6. Resultados

Mientras que los productos inmediatos del CES están representados por los dictámenes no vinculantes de tratamiento obligatorio por el gobierno, los resultados de largo plazo refieren en la capacidad que tienen los actores desde el espacio de incidir en políticas públicas a través de un cambio efectivo. Así, los efectos del espacio son acotados. La razón principal de esto es que se trata de un

¹⁹ Ver mayor detalle sobre el concepto en el “Anexo I: Consideraciones metodológicas y conceptuales”.

²⁰ Concejal oficialista y ex miembro del Consejo Económico y Social en representación del ejecutivo local: Relevamiento municipal. Entrevistado por Patricio Gigli, Comodoro Rivadavia, 7 de abril de 2008. Entrevista personal.

espacio no vinculante de asesoramiento y consulta. Sin embargo, la sociedad civil no busca modificar ni promover medidas, sino más bien reclamar o realizar pedidos puntuales. Esto significa que no están dadas las condiciones para incidir, y que la incidencia en políticas públicas no es el principal motor que impulsa a la mayor parte de las OSCs en Comodoro Rivadavia.

2. Asociaciones Vecinales. Presentación general

Las asociaciones vecinales constituyen espacios de participación y de descentralización del municipio, a través de los cuales los vecinos de cada barrio pueden vincularse con el gobierno local. Las asociaciones vecinales se encuentran consagradas en el artículo 47 de la CO Municipal y reglamentadas en la ordenanza N° 8589/06

Las asociaciones tienen como finalidad el fomento barrial, la participación popular y la promoción vecinal. Deben contar, de acuerdo con la Ordenanza municipal, con un estatuto propio que deberá proveer una serie de órganos ejecutivos, deliberativos de fiscalización, entre otros, para operar. La autoridad de aplicación municipal pertinente es la Dirección de Asociaciones Vecinales.

Por otro lado, las Asociaciones Vecinales pueden agruparse en entidades de segundo grado, cuyo objeto será el de coordinar y aunar los esfuerzos de las distintas asociaciones que las componen. En Comodoro Rivadavia, actualmente, las asociaciones se encuentran divididas en dos zonas (norte y sur), que agrupan asociaciones con similares problemáticas y conflictos. Esta división surgió de manera espontánea entre las diferentes autoridades de las asociaciones.

2.1. Origen y algunos hechos que moldearon el actual funcionamiento

Las asociaciones vecinales son espacios de participación que fueron reconocidos por la autoridad municipal a lo largo del tiempo. Son pequeñas unidades cuyo origen fue la necesidad de encontrar un nexo entre los diferentes barrios que conforman el territorio municipal con el gobierno local.

Si bien las asociaciones vecinales son instancias con una trayectoria de muchos años en cuanto a su existencia y funcionamiento, la coyuntura crítica vivida por el país luego del 2001 reactivó su funcionamiento. Durante los periodos de crisis profundas, estos espacios se convierten en referentes para todos los vecinos y se acentúa su rol de mediadores entre los ciudadanos y la municipalidad.

De hecho, a través de las asociaciones vecinales se reparten los bolsones de alimentos y demás módulos de asistencia, gracias a lo cual manejan una serie de recursos que los posiciona mejor frente a otras organizaciones de la sociedad civil

no reconocidas por el gobierno municipal.

2.2. Accesibilidad

El acceso de los vecinos a estos espacios de interacción se encuentra definido de manera formal y escrita a través del artículo de la CO que le da origen, y de la ordenanza que regula su funcionamiento. Los criterios que definen el acceso de los vecinos a las asociaciones son sectoriales, específicamente geográficos. El vecino puede participar de la asociación vecinal del barrio en el que reside.

Las asociaciones vecinales deben tener personería jurídica que otorga la provincia o la municipalidad para actuar como tal a través de la Dirección de Inspección General de Justicia provincial como cualquier OSC, cumpliendo los requisitos y obligaciones de presentación de balances, objetivos, etc. Sin embargo, en caso que la personería se solicite a la provincia, el municipio debe reconocerlas como tales, para lo cual deben registrarse como asociaciones vecinales a través de una Ordenanza del HCD. Si el HCD no la reconoce como asociación vecinal, cosa que nunca pasó, quedan constituidas como OSC.

En materia de accesibilidad, es importante destacar que casi todos los estatutos de los diferentes barrios establecen condiciones o jerarquías de socios, que dependen, en la mayoría de los casos, del pago de una cierta cuota social (socios activos), de la permanencia en la asociación a lo largo del tiempo (socios vitalicios que no pagan cuota) y del pago de cuotas extra para el mantenimiento básico de la asociación (socios protectores), además de otras categorías menos relevantes.

Es decir, más allá de las diferentes denominaciones que pueda dar cada estatuto a sus miembros, existen categorías de asociados, fijando condiciones a partir de reglas que los mismos vecinos consensúan al redactar el documento. Todo vecino mayor de 18 años con residencia en el barrio puede participar, aunque las diferentes categorías de socio tienen especial importancia para la obtención de beneficios sociales que distribuye la asociación vecinal y para la postulación a cargos electivos al interior de la organización. Generalmente se atribuye a la Comisión Directiva de la Asociación Vecinal, órgano ejecutivo y de dirección, la facultad de estudiar la admisión o proceder a la expulsión de algún asociado. Además, si bien todos los vecinos registrados participan con voz y voto en la asamblea ordinaria, sólo los elegidos en elecciones libres se desempeñan como miembros de la Comisión Directiva.

2.3. Calidad de la participación

Las asociaciones vecinales son espacios ampliamente reconocidos por los

vecinos. De hecho, no sólo todos los entrevistados saben de su existencia, sino que además existe amplio consenso acerca de las reglas de funcionamiento del espacio. Puede atribuirse este hecho a su antigüedad y regularidad en su funcionamiento, ininterrumpida. Se caracterizan por ser espacios creados o demandados,²¹ ya que si bien encuentran garantizada su existencia gracias a su aparición en la CO municipal, su funcionamiento depende pura y exclusivamente de la movilización de los vecinos, de la importancia que le den al espacio, y de la necesidad real que tienen de utilizarlo. Su objetivo es constituirse en nexo entre los vecinos y sus necesidades con la administración local y sus respuestas.

En cuanto al modo de definir las autoridades: son elegidos por sufragio cada dos años, y puede aspirar a ello cualquier vecino del barrio. Sin embargo, el establecimiento de categorías de socios marcado por el aporte de una cuota social o por la antigüedad en el espacio, vuelve estos espacios más cencitarios y menos democráticos en sus procesos.

Las autoridades de las asociaciones vecinales deben reunirse con cierta periodicidad establecida por el estatuto interno. Además, cuentan con la asamblea de socios vecinos, que se realizan una vez al año, a menos que se convoque a asamblea extraordinaria por parte de la Comisión directiva o de un porcentaje establecido de socios con derecho a voto. Las convocatorias a las asambleas extraordinarias deben realizarse por los medios de comunicación. Sin embargo, las tasas de participación de los vecinos en general son bajas.

Los temas que más se tratan a través de este espacio son cuestiones relacionadas a la resolución de problemáticas inmediatas y cotidianas de los vecinos, como la mejora de obras públicas (baches, cordón cuneta, luminaria, basura), beneficios sociales (subsidios, bolsones de alimento, entre otras cosas).

2.4. Motivaciones

En el caso de las asociaciones vecinales, los actores que participan son los vecinos del barrio y la principal motivación en estos casos consiste en encontrar una solución inmediata para los problemas cotidianos. La participación es motivada por la idea de encontrar una solución a necesidades puntuales. En cambio, no aparece nunca la idea de incidir en políticas públicas en términos de cambio efectivo. Más bien son intervenciones *ad hoc*, por situaciones puntuales. . Por el lado del Estado, la motivación principal que surge en las entrevistas realizadas es el beneficio que significa para el municipio recibir de manera

²¹ Son espacios conformados de manera espontánea por actores que tienen intereses comunes.

agregada, en un sólo pedido, demandas o necesidades que afectan a decenas de vecinos de un mismo barrio. De no existir este canal de demandas barriales, la municipalidad recibiría diariamente tantos reclamos como vecinos se vean afectados por determinado problema.

2.5. Liderazgo

Las asociaciones vecinales se encuentran organizadas con roles y jerarquías claras entre sus autoridades. La ordenanza reglamentaria prevé, como mínimo, la existencia de los siguientes órganos: Asamblea de Asociados, como órgano deliberativo y de gobierno; Comisión Directiva, como órgano ejecutivo y de dirección; Comisión Revisora de Cuentas, como órgano de fiscalización; Junta Electoral, como órgano de fiscalización de los procesos comiciales tendientes a la elección de la Comisión Directiva, de la Comisión Revisora de Cuentas y que será conformada al efecto; periodicidad en los cargos mediante sistema electorales que permitan la elección democrática de sus autoridades.

2.6. Resultados

En términos de productos y resultados de corto plazo, éste es un espacio cuyo éxito en el logro de objetivos concretos relacionados con la satisfacción de necesidades cotidianas no genera grandes conflictos, si bien algunas asociaciones logran mayores beneficios a la hora de manifestar sus demandas. En cuestión de resultados de largo plazo, es decir, todo aquello que incida a través de cambios efectivos en políticas públicas, no sólo no se obtienen resultados favorables, sino que las asociaciones ni siquiera se plantean sus actividades desde este punto de vista y con esta meta.

La gestión actual está avanzando en la implementación del presupuesto participativo, para lo cual está realizando unas jornadas llamadas “Ciclo de Prioridades Barriales”. Más allá de las fallas relacionadas con errores de organización del Estado, como falta de información, poca claridad en los mensajes, etc. se hizo evidente la puja que predomina entre las diferentes asociaciones y entre asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil.

3. Conclusiones

Tanto el CES como las asociaciones vecinales funcionan con regularidad en esta ciudad donde las herramientas de participación consagradas en la normativa no son pocas. Sin embargo, la percepción general es que la sociedad civil se involucra muy esporádicamente en políticas públicas. Su participación se da básicamente desde pedidos puntuales más que desde una actitud proactiva

centrada en propuestas y participación en los procesos integrales de la política pública.

Ante este escenario, es posible descubrir dos factores que afectan de manera general al vínculo entre el Estado y la sociedad civil. La primera de ellas es que Comodoro Rivadavia es vista por una gran parte de la sociedad como un lugar de paso. Esto condiciona el sentido de pertenencia comunitaria y el compromiso que motiva a los ciudadanos a involucrarse en los espacios que alientan su participación. Esta falta de identidad se ve retroalimentada por el ritmo de trabajo muy fuerte que agota la posibilidad de un compromiso ciudadano duradero con los asuntos públicos.

En una ciudad en expansión e índices de NBI que no superan la media nacional, los espacios de participación se destinan en mayor medida a discutir cuestiones como la puja salarial, la inseguridad, la insuficiencia del sistema habitacional y el colapso hospitalario producto de la llegada masiva de nuevos trabajadores. Es muy fuerte la idea de que las grandes empresas generadoras de empleo son quienes proveen a los ciudadanos de todo lo que necesitan, mientras que el Estado es percibido como un actor al que se recurre sólo en situaciones puntuales. La participación es asociada en gran parte a “pérdida de tiempo” ya que no se reconoce de manera clara cuáles son los beneficios de establecer un vínculo con el Estado.

En el caso de Comodoro Rivadavia, como en muchos otros municipios del país, existe una percepción generalizada acerca de que el poder que ejerce el gobierno provincial condiciona política y económicamente a los gobiernos locales. En este sentido, el vínculo que mayores beneficios ofrece al comodorense es aquel que pueda establecer con el gobierno provincial.

A pesar de la existencia de canales formales consagrados por la normativa máxima local, en algunas oportunidades las relaciones entre el Estado y la sociedad civil se dan desde el plano de la informalidad. Los vecinos logran relación directa con el intendente y las diferentes secretarías a través de audiencias particulares con éste. Esta práctica fue reconocida sobre todo por las diferentes autoridades de las asociaciones vecinales entrevistadas. Si bien esto último no constituye un aspecto estrictamente negativo, puede conducir a la sociedad civil a subestimar los canales formales en determinadas situaciones. La cercanía con los funcionarios lleva a los ciudadanos a adoptar estrategias informales de enlace o encuentro con las autoridades en la búsqueda de mayor

rapidez y agilidad en la resolución de las cuestiones que les preocupan.

A estas consideraciones respecto del vínculo entre el Estado y la sociedad civil en general, es posible agregar el modo en el que desde el Estado se incentiva el buen funcionamiento y la amplia participación de la sociedad civil. En última instancia, es parte de la responsabilidad del Estado democratizar los espacios de interacción. Los criterios para el acceso, la transparencia en la toma de decisiones y la metodología que se usa para socializar la información, influyen en la capacidad de los diferentes sectores de la sociedad civil de participar de los mismos de manera contundente. Es el Estado, entonces, el principal responsable de promover la difusión de la información relativa a los espacios y herramientas de participación de las que dispone la ciudadanía. En este punto, los medios de comunicación locales juegan un rol fundamental, ya que son instrumentos claves en la socialización de la información y garantes de la transparencia de los espacios comunicando los resultados de la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Eso no es otra cosa que reconocer la importancia del componente comunicacional a la hora de evaluar el funcionamiento de los espacios de participación. Este es un aspecto a mejorar en el caso del CES de Comodoro Rivadavia. Si bien el espacio es abierto, las convocatorias no son publicadas, mientras que los resultados se comunican de manera parcial.

Además de la transparencia y la apertura del espacio mediante convocatorias amplias que lleguen a todos los sectores, hacen a la calidad democrática del espacio, el grado de autonomía de los mismos respecto de cualquiera de los actores involucrados. Si los espacios toman diferente dimensión y alcance según quién esté a la cabeza del ejecutivo local, o si los resultados que se logren a partir de los espacios dependen de cuestiones estrictamente relacionadas con la afinidad política o los lazos informales que pueda establecer cada integrante de la sociedad civil de manera individual, los espacios pierden autonomía y posibilidad de sostenerse en el tiempo. La primera de las características aparece como relevante en el CES, mientras que la segunda es una práctica que aparece entre las asociaciones vecinales.

En el caso del CES, no sólo cada gestión imprime determinado perfil al espacio, sino que algunos le dan más o menos impulso, casi siempre condicionados por la coyuntura. La falta de continuidad en los espacios de participación como una decisión política erosiona la credibilidad ciudadana y disminuye la legitimación pública de los espacios, convirtiéndolos en “sellos de goma”.

Es importante destacar el beneficio que los diferentes sectores perciben de la participación a través de estos espacios. Las ideas de legitimar y agregar demandas son las que aparecen como las más relevantes entre los funcionarios, al tiempo que el conocimiento especializado sobre cierta temática vuelve a las OSCs atractivas para la toma de ciertas decisiones estatales.

En cambio, desde la sociedad civil, la idea de dar a conocer posturas y conocer qué temas son los que dominan la agenda pública, son las principales motivaciones entre las OSCs. Es claro que más allá del espíritu que guió la norma del Consejo y las asociaciones vecinales y del rumbo que le dieron las sucesivas gestiones, los miembros que pertenecen al espacio lo hacen motivados por intereses y razones distintas.

Sin embargo, no todo se define desde la dicotomía Estado-sociedad civil. La heterogeneidad de intereses que mueven a las OSCs a participar, así como la competencia que se percibe entre diferentes OSCs poco acostumbradas a encontrarse con sus pares y con poca experiencia en el logro de consensos para lograr una posición común, suma mayor complejidad a estas relaciones. En este sentido, el Estado puede encontrarse fomentando la participación de la manera más amplia o democrática posible, mientras que las mismas organizaciones se ven como rivales, estableciendo un juego de suma cero entre ellas.

Comodoro Rivadavia se encuentra transitando un camino de aprendizaje en materia de interacción entre Estado y sociedad civil. Y si bien existen algunos aspectos a ser mejorados, el funcionamiento de los dos espacios analizados constituye un signo positivo sobre la voluntad de las autoridades de promoverlos y el interés creciente de la sociedad civil de aprovecharlos.

C. El Consejo Económico y Social y las Asociaciones Vecinales en San Ramón de la Nueva Orán (Salta)

1. Consejo Económico-Social. Presentación general

El Consejo Económico-Social (CES) es un espacio con existencia legal y normativa, aunque nunca utilizado en el municipio de San Ramón de la Nueva Orán. Se encuentra garantizado por el artículo 103 de la CO Municipal, que lo instituye como un espacio de participación no vinculante, un órgano de consulta a disposición de las autoridades municipales. En ese mismo artículo, se establece a modo general, utilizando un criterio formal y sectorial²², quiénes podrán formar parte del mismo (representantes del comercio, industria, producción, trabajo,

²² El criterio sectorial de participación refiere a la existencia de condiciones que marcan clivajes determinados por cuestiones económicas, sociales, geográficas, políticas, etc.

cultura, ciencia, centros vecinales y el deporte) y algunas de las temáticas o planes que habilitan su convocatoria o funcionamiento: planes de desarrollo, económicos, científicos, culturales, tecnológicos y de planificación municipal.

En dos oportunidades, el Consejo Deliberante tomó la iniciativa de sancionar las ordenanzas reglamentarias del CES, aunque el intendente que en ese entonces se encontraba a la cabeza del Ejecutivo municipal, Eliseo Barberá, nunca avanzó en la ejecución de las ordenanzas.

Actualmente existe un proyecto de ordenanza para regular su funcionamiento, En éste, ningún representante del sector público se encuentra entre los actores que pueden participar del CES. De hecho, esto último se encuentra explícitamente prohibido en el artículo 7.

El mismo proyecto de ordenanza establece, además, que una vez conformado, el Consejo deberá dictar su reglamento interno, así como establece que los órganos del CES serán un Presidente y dos secretarios que deberán ser elegidos cada año, pudiendo ser reelegidos por un periodo consecutivo.

La ordenanza que actualmente se encuentra en tratamiento para reglamentar el CES introduce una diferencia respecto de las anteriores gestiones. En primer lugar, mientras que las anteriores fueron una iniciativa de los concejales, en este caso, es el intendente quien tiene interés expreso de fomentar su utilización. Por otro lado, este proyecto tiene voluntad de ser más específico que la ordenanza inmediatamente anterior, estableciendo objetivos específicos para el espacio, funciones puntuales, sectores que la conforman, y órganos que la componen, entre otras cosas.

Las entrevistas realizadas a miembros del sector estatal, tanto del ejecutivo como del deliberativo local, manifestaron la existencia de un interés explícito por parte de los funcionarios y concejales de no incluir al sector público en este espacio como miembro regular a fin de preservar la objetividad y la función de consulta. Éste sin embargo, es un tema que aún no se define ya que existen algunas opiniones encontradas respecto del rol específico que debe tener el sector público en estos espacios.

Otro tanto sucede con la cuestión del financiamiento. Para la nueva gestión, el municipio debe aportar recursos humanos y financieros para sostener el espacio, aspecto que las ordenanzas anteriores reconocían como responsabilidad de las organizaciones que formen parte del espacio. De hecho, un representante del Ejecutivo (Miembro del Ejecutivo local n°3) afirmó que la idea de la Intendencia es

“apoyar” con presupuesto al espacio, “para sostenerlo”.

Para el análisis del CES en San Ramón de la Nueva Orán, las entrevistas giraron sobre todo en torno a dos cuestiones puntuales: los motivos de su falta de implementación y las expectativas de los diferentes actores acerca de un espacio como éste.

1.1. Las diferentes percepciones acerca de los motivos que explican la falta de implementación

Las respuestas más comunes encuentran como responsables del no funcionamiento del CES tanto al Estado como a la sociedad civil. La responsabilidad compartida es manifestada por representantes de ambos sectores. Además, surgieron algunas voces que destacaron la indiferencia, apatía o desinformación de la sociedad civil respecto de los espacio de participación en general. En este sentido, el acceso a espacios de interacción y la promoción de los mismos no es visto como responsabilidad exclusiva del Estado.

La falta de voluntad política y poca valoración del trabajo que hacen las organizaciones de la sociedad civil por parte del Estado dominan las opiniones acerca de los motivos por los cuales la participación es acotada en Orán. Sin embargo, es interesante destacar que esta idea no proviene solamente desde las OSCs. La idea de la falta de voluntad de las autoridades políticas ejecutivas pasadas de abrir el diálogo también es percibida por los concejales como un factor que condiciona el trabajo entre poderes de gobierno.

1.2. Las expectativas de los diferentes sectores sobre el funcionamiento del espacio

Los representantes de diferentes sectores de la sociedad civil entrevistados vieron en el CES un espacio válido para dialogar, encontrarse y plantear reclamos que habiliten la participación de toda la sociedad, sobre todo porque no existen demasiados espacios de este tipo en Orán. En general desde la sociedad civil vieron al CES como un espacio para mejorar los vínculos con el Estado, que haga las veces de correa de transmisión de las diferentes necesidades de los vecinos.

Las OSCs consultadas consideran que deben participar del CES todos los sectores sociales y organizaciones de la sociedad. Se entiende, además, que sin el apoyo del sector público, las decisiones que se tomen se transformarán en letra muerta, y esto sólo será posible evitarlo a través de un involucramiento activo de los funcionarios en el espacio.

Esta idea no es compartida por parte de los funcionarios, para quienes los

representantes de la sociedad civil deben tomar las decisiones en este espacio, dado que cuentan con el conocimiento técnico y la experiencia sobre los temas a tratar. Los funcionarios municipales afirmaron que el proyecto de ley que regularía el CES establece que la participación será abierta y sectorial, que valore cuestiones como la representatividad, experiencia y conocimiento técnico de los diferentes sectores. Sin embargo, como las ordenanzas pasadas, este proyecto establece que las autoridades políticas no deben participar como miembros del CES. Sólo de esta manera se garantiza la imparcialidad del espacio.

Ambos sectores ven la necesidad de contar con una convocatoria amplia y masiva, aunque existe el temor por parte de las OSCs de que si es un espacio promovido por el Estado, tendrá el mismo carácter de “sello de goma” que tienen el resto de los espacios de participación fomentados desde el municipio.

2. Centros Vecinales. Presentación General

Los centros vecinales son espacios de participación cuya existencia se encuentra garantizada por la CO municipal. Su función primordial consiste en organizar las demandas de los diferentes vecinos del barrio y canalizarlas hacia el gobierno a fin de contar con una respuesta o solución a la necesidad puntual del barrio.

Estos espacios barriales se encuentran reconocidos en el artículo 15 de la CO Municipal y reglamentados por la ordenanza municipal N° 927/97, que deroga la anterior N° 807/94. La ordenanza establece sus funciones primordiales, formas de organización y reconocimiento legal y alcances, y las bases a partir de las cuales funcionará cada centro. Además, cada centro vecinal deberá dictar su reglamento interno que establece las reglas específicas de funcionamiento de espacio, aunque deben respetar los lineamientos básicos presentes en la CO y la ordenanza reglamentaria.

El gobierno local no reconoce a más de un centro vecinal por barrio con personería, ya sea ésta otorgada por la municipalidad o por la autoridad competente provincial. Por otro lado, la municipalidad tiene la facultad de intervenirlos en caso de considerar que existen situaciones de irregularidad en estos espacios. Detrás de la posibilidad de la intervención, está la necesidad del municipio de que ciertas condiciones fijadas se cumplan en cada uno de los centros vecinales.

2.1. Origen y algunos hechos que moldearon el actual funcionamiento

Los centros vecinales son espacios de participación de larga data en Orán, y por tanto, existen características que fueron adoptando a lo largo del tiempo que

definen en cierta medida las características que toma el vínculo entre Estado y sociedad civil a través de este espacio.

Los Centros Vecinales fueron adquiriendo a través del tiempo la característica de ser vistos como espacios para dar vuelo y apalancar las carreras políticas de militantes de diferentes partidos y el hecho que es común que la afinidad política de las autoridades vecinales con el color partidario del gobierno de turno define los logros y resultados que estos espacios consigan para sus barrios. Algunos de los presidentes barriales entrevistados reconocieron la presencia del componente partidocrático en la dirigencia barrial.

2.2. Accesibilidad²³

Como condición general para participar en los centros vecinales, la ordenanza establece que pueden hacerlo todos los vecinos que residan dentro de los límites territoriales que defina el municipio como barrio y que sean mayores de 18 años. No existen procedimientos formales de convocatoria para participar de las actividades del centro. Las mismas se hacen de manera informal, se recorre los barrios, se anuncia en la cartelera del edificio del centro vecinal. Muchos presidentes barriales admiten que no se enteran todos los vecinos de las convocatorias, y si se enteran, no concurren porque no les interesa o porque no creen en el espacio.

2.3. Calidad de participación²⁴

En materia de calidad de la participación, desde el punto de vista estrictamente formal, la ordenanza fija una frecuencia mínima de reuniones al año de la asamblea de vecinos. Las reuniones en todos los centros vecinales siguen la misma lógica. Son reuniones ordinarias (como mínimo de 2 sesiones al año) para tratar cuestiones organizativas y reuniones extraordinarias, que podrán ser convocadas por la comisión directiva del centro vecinal o cuando los vecinos se autoconvoquen, reuniendo el 30% de los vecinos empadronados. A pesar de esto, la frecuencia de estas reuniones no siempre se cumple. Depende de la existencia de temas que interesan a los vecinos.

²³ Por accesibilidad se entienden todos aquellos aspectos que vuelven a los espacios más o menos abiertos a la participación de quienes así lo deseen. Quiénes habilitan la normativa a participar versus quiénes realmente participan, cómo son realizadas las convocatorias, son algunas de las cuestiones que hacen a este atributo del vínculo entre Estado y sociedad civil.

²⁴ Por calidad de participación se entienden aquellas cuestiones relacionadas con el grado de democraticidad de los procesos, lo que incluye la toma de decisiones, la regularidad del funcionamiento, la transparencia de los procesos y resoluciones, entre otras cosas.

En general, se dan más reuniones de tipo informal de los diferentes vecinos con los presidentes barriales en persona, y no a través de las reuniones formales. Otro tanto sucede con el vínculo entre las autoridades vecinales con las municipales. Las reuniones con las autoridades municipales son canalizadas a través de mecanismos informales, como reuniones personales con secretarios o intendente, con éxito relativo según la afinidad política con el gobierno de turno.

Los temas que más se tratan a través del espacio son relativos a servicios, como pavimentación y bacheo de calles, colocación de cloacas, instalación de gas y luz en algunas calles, además de obras públicas como construcción de viviendas y centros de salud, sobre todo.

Es importante destacar que las autoridades son elegidas por voto popular, aunque los vecinos actualmente no se sienten representados por éstos.

Los centros vecinales funcionan con continuidad y no se dieron casos de intervención directa en tanto mecanismo formal previsto en la ordenanza. Sin embargo, las autoridades municipales influyen indirectamente en los centros vecinales alentando o impidiendo, muchas veces, la asunción de presidentes barriales que son afines u opositores a su partido político.

Por otro lado, los centros pueden participar de las resoluciones públicas a través del Concejo Deliberante. Una vez que la municipalidad otorga personería a los centros vecinales, el Concejo Deliberante debe notificar en forma anual la constitución de Comisiones de Trabajo del cuerpo, día, hora y lugar de reunión de cada una de ellas (Art. 48). Los concejales en actividad que fueron consultados sobre el tema, afirmaron que la participación de los Centros Vecinales en el trabajo de las Comisiones del Concejo Deliberante es relativamente baja. En general, participan en temas que atrapan la atención de la comunidad, como puede ser el riesgo ambiental de actividades empresariales de la zona, y licitación y problemas ligados a la prestación de servicios públicos.

Los Presidentes Barriales afirmaron no participar en forma frecuente en las reuniones del Concejo Deliberante organizadas en Comisiones de Trabajo, y algunos de los argumentos esgrimidos revelan la falta de confianza y la percepción del Concejo como poder debilitado y poco eficiente para canalizar las cuestiones necesarias para los diferentes barrios.

2.4. Motivaciones para la participación

Esta variable refiere a los incentivos que motorizan la interacción entre el Estado y la sociedad civil. Esto vuelve relevante los recursos con los que cuentan ambos

actores y los obstáculos que constriñen esa participación.²⁵

En materia de motivaciones, los diferentes actores consultados coinciden en que los vecinos deciden participar porque es el ámbito que todos reconocen como el receptáculo de sus quejas, ideas, planteos, etc. Los vecinos reconocen al centro vecinal como el nexo o interlocutor con las autoridades políticas del municipio.

Sin embargo, este reconocimiento no implica un acompañamiento constante de los vecinos en las actividades del centro vecinal. Hay poca participación y desinterés, lo que se hace evidente en la baja participación en las elecciones de las autoridades del espacio. En muchos barrios quedan lugares o cargos vacantes por falta de vecinos que quieran ocuparlos.

Los vecinos reconocen que las autoridades del centro son el enlace con las autoridades del municipio, y entienden que es camino más válido para hacer oír sus demandas porque individualmente no conseguirían las mismas soluciones.

De la misma manera, las autoridades políticas reconocen que la existencia de los centros vecinales les simplifica las demandas y los reclamos de los vecinos, agrupándolos en una misma voz que es la del presidente del centro vecinal, quien se encarga de transmitir lo que sucede en los barrios al gobierno local. En los centros vecinales, antes de hacer llegar el reclamo a las autoridades políticas, se procesan los problemas y necesidad. Sería algo así como un filtro que permite no atestar al Estado de tantos reclamos como vecinos hay en el municipio.

En el centro vecinal, la permanencia en los cargos de personas afiliadas a partidos políticos hace más acotada la participación, ya que muchas veces, los presidentes barriales escuchan sólo a los vecinos que le son leales políticamente. Los concejales hicieron referencia a este tema afirmando que muchas veces los presidentes barriales utilizan los bolsones de alimentos para manipular vecinos.

2.5. Liderazgo

La idea de liderazgo de los espacios se basa en el tipo de relación entre los actores que interactúan en términos de jerarquías y poder de decisión.²⁶ Un representante del ejecutivo local (Miembro del Ejecutivo local n°4) explicó que es responsabilidad exclusiva de los centros vecinales reunidos en asamblea ordinaria redactar y reformar el reglamento interno que establece cuáles son los órganos de gobierno y qué competencia les cabe. De esta forma se asignan funciones y criterios para la participación a todos los actores que conforman la

²⁵ Ibídem.

²⁶ Ibídem.

vecinal, desde el Presidente hasta el vecino desvinculado de la participación frecuente pero empadronado, determinando la capacidad de influencia de cada uno en las decisiones que se toman.

La ordenanza que regula los centros vecinales establece los órganos de decisión que deben componer cada centro vecinal, así como sus funciones: la Asamblea de Vecinos (órgano supremo de gobierno de los centros vecinales), y la Comisión Directiva (órgano ejecutivo compuesto por Presidente, Vicepresidente, secretario, prosecretario, tesorero, protesorero y tres vocales). El testimonio de algunos presidentes barriales arrojó como dato que algunos barrios de la ciudad no poseen cubiertos la totalidad de los cargos por falta de preocupación y compromiso de los vecinos.

En términos formales, los centros vecinales son organizaciones independientes, pero la impresión de los vecinos en general y de las diferentes OSCs entrevistadas es que en realidad son unidades de reclamo hacia las autoridades. Se percibe que la relación constante con el gobierno municipal les hace perder independencia, sobre todo porque no cuentan con presupuesto propio para resolver algunas de las cuestiones que plantean los vecinos, dependiendo siempre de aquello que las autoridades políticas estén dispuestos a ofrecer.

2.6. Resultados

Refiere a los productos inmediatos y resultados de largo plazo que se logran como fruto de la interacción a través de estos espacios.²⁷

Las actividades de los diferentes centros vecinales se concentran sobre todo en la función de reclamo a las autoridades por subsidios, planes sociales, bolsones de alimentos y ayudas puntuales para determinados sectores de la sociedad, como pueden ser sillas y mesas para escuelas, equipamiento para centros de salud, etc. Esta idea lleva a medir los resultados en términos de productos inmediatos como más o menos exitosas si consiguen o no satisfacer estas demandas. En general, en este aspecto surge la idea de afinidad política con el ejecutivo municipal, siendo los presidentes oficialistas quienes son capaces de lograr mejores resultados en este sentido.

En muchas oportunidades, este tipo de logros se utilizan como plataforma para alcanzar puestos en el gobierno provincial. Este hecho hace de los resultados un medio más para el logro de fines políticos más que un fin en si mismo.

La idea de incidencia en tanto cambio efectivo en política pública no circula entre

²⁷ Ibídem.

los presidentes barriales. Por otro lado, las decisiones que se toman en los centros vecinales no son vinculantes, necesitan del apoyo vital de las autoridades políticas para llevarse a cabo. Sin embargo, los presidentes barriales y las autoridades políticas reconocen a los centros vecinales como un actor con poder y capacidad de presión e influencia. No se persigue la incidencia en el marco normativo que regula su funcionamiento, sino más bien se mantiene una actitud “reactiva”, a la expectativa de lo que pueda entregar el Estado.

3. Conclusiones

Si bien existen varios mecanismos de interacción reconocidos por la normativa máxima municipal, en su mayor parte no son utilizados en este municipio, entre ellos el CES. Este caso resulta paradigmático ya que el total desconocimiento de su existencia por parte de la ciudadanía revela la falta de promoción de la herramienta por parte del Estado.

A pesar de esto, en general, tanto los funcionarios como los representantes de las diferentes organizaciones de la sociedad civil entrevistados, reconocen una responsabilidad compartida en la falta de involucramiento de la sociedad civil en aquellas cuestiones de interés público que afectan al bienestar de la sociedad. Las malas experiencias pasadas en espacios de participación son las que desalientan el vínculo.

El desinterés de los ciudadanos en las cuestiones públicas; malas experiencias pasadas en espacios de participación; una ciudadanía poco participativa, recluida en asuntos particulares y descreída de las autoridades políticas, tanto del ejecutivo como del deliberativo local; la escasa cultura de participación, la politización y partidización del vínculo; y la falta de voluntad política en promover la participación de los vecinos en cuestiones de interés público, son algunos de los factores que aparecen como los más recurrentes entre los entrevistados como razones que desalientan la utilización de estos espacios y quiebran el vínculo entre el Estado y la sociedad civil.

Es posible encontrar en la historia de Orán, experiencias de participación que podrían ser calificadas de exitosas en algunos casos o fracasadas en otros. Esto puede alimentar la falta de credibilidad de estos mecanismos, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Sin embargo, la empresa de proyectos de participación ciudadana y trabajo compartido es una experiencia de prueba y error, lo que implica compromiso conjunto y perseverancia. El aprendizaje en este caso, es una de las condiciones necesarias para el funcionamiento de experiencias de

cooperación entre sectores. La superación de dilemas de acción colectiva²⁸ propias de situaciones en las que se ponen en juego bienes públicos, es materia pendiente en cuanto a participación. La falta de interacción plena entre sectores, sólo conduce a retroalimentar la desconfianza y a quebrar el vínculo.

En el caso puntual de los Centros Vecinales, éstos son utilizados como instancia de construcción de carreras políticas más que espacios concebidos para hacer las veces de nexo entre los vecinos con el municipio. Este dato no es menor. Los vecinos reconocen entre las autoridades barriales intereses particulares, lo que desalienta la participación en asambleas u otras reuniones.

Los poderes instituidos en Orán son también cuestionados junto con estos espacios de participación. La idea de que los concejales no trabajan y que atienden a intereses sectoriales poderosos, y la impresión generalizada de que el ejecutivo local “mira” a la provincia y que es ahí donde hay que ir a golpear la puerta, son ejemplos en este sentido. Tanto el poder económico local como el poder político provincial limitarían, entonces, la verosimilitud de las autoridades locales como actores cuyas decisiones son soberanas y sobre las que se podría influir. Detrás del debilitamiento de la imagen del Estado como interlocutor válido, ya sea por deficiencias e incapacidades estatales como por los intereses individuales que motorizan a los vecinos de Orán, se alienta el trabajo en paralelo y distante de ambos sectores, subestimando, en ocasiones, las ventajas que ofrece un vínculo duradero apoyado en reglas claras puestas en práctica. Las organizaciones de la sociedad mantienen la percepción que asocia trabajo conjunto con pérdida de independencia y sometimiento.

Es cierto que algunas dependencias gubernamentales mantienen una relación cotidiana con la sociedad civil. Sin embargo, esta relación se da sobre todo desde un lugar de atención de necesidades urgentes y respuestas a problemáticas inmediatas y no tanto en la construcción de un vínculo fluido de largo plazo. La falta de planificación a largo plazo puede ser vista, entre otras cosas, como una consecuencia directa de la situación socioeconómica local. Un alto porcentaje de ciudadanos en situación de vulnerabilidad, puede orientar a los actores que se vinculan con el Estado hacia la resolución inmediata de los problemas básicos (barrios sin sala de atención primaria de salud, falta de cloacas, gas y otros servicios públicos). Un Estado reactivo ante los problemas que surgen cotidianamente, no puede planificar la ciudad que se quiere construir entre los

²⁸ Individuos racionales que buscan maximizar sus beneficios de determinada situación, conducen a situaciones subóptimas en términos paretianos para el colectivo.

sectores políticos, empresariales, sociales en forma conjunta.

La sociedad civil en Orán se define desde la heterogeneidad. Aquí aparece como un dato importante las diferencias que se establecen entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil. A la dicotomía Estado-sociedad civil se suma la competencia y rivalidad intra sociedad civil. Ambos aspectos contribuyen a moldear el vínculo que se establece entre sectores. El desconocimiento de las mismas organizaciones de la sociedad civil sobre las actividades que desarrollan sus pares, las aleja de los beneficios del trabajo en red o simplemente del beneficio de compartir la información y recursos de los que disponen.

A pesar de esto, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil se cree en los potenciales beneficios que pueden implicar estos espacios de interacción, sobre todo en un momento que se presenta como una oportunidad de cambio marcado por la renovación de la administración local.

D. Fuentes consultadas

- Balbis, J.: ONGs, Gobernanca y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Comité Nacional de Enlace, Programa MOST/UNESCO Montevideo, 2001.
- CIPPEC y Embajada Británica: Directorio de ONGs vinculadas con Políticas públicas en las 24 jurisdicciones argentinas, Buenos Aires, System Image Loyola, 2003.
- CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación: Construyendo Confianza: hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil, 1ra edición., Buenos Aires, Artes Gráficas Integradas SA, 2007.
- Coelho, V.: Spaces for change?: the politics of citizen participation in new democratic arenas, en Cornwall, A., New York, Zed Books, 2007.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales: Organizaciones de la Sociedad Civil en la Argentina. Similitudes y divergencias, Buenos Aires, CENOC, 2006.
- Gaventa, J.: Reflections on the Uses of the 'Power Cube, Approach for Analyzing the Spaces, Places and Dynamics of Civil Society Participation and Engagement, Gran Bretaña, 2005.
- González Bombal, I.: Organizaciones de la Sociedad Civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa, Buenos Aires, CEDES y Universidad de San Andrés, 2003.

- Iturburu, M.: Administración y Ciudadanía, (s.l.), CLAD, 2001.
- Iturburu, M.: Municipios Argentinos. Potestades y restricciones Constitucionales para un Nuevo modelo de gestión local, 2da edición, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2001.
- Khan, U.: Participation beyond the ballot box: European case studies of state-citizen political dialogue, London, Gran Bretaña, Routledge, 1999.
- Lupica, B. y Malegare, M.: Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos. Programas Jefas y Jefes de Hogar, Buenos Aires, Grupo Sophia, 2003.
- Olivera, A.: Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto. En IV Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Costa Rica, 2003.
- Páginas Web de los municipios que componen la muestra.

Legislación

- Carta Orgánica de Comodoro Rivadavia.
- Constitución de la Provincia del Chubut.
- Estatuto de la Asociación Vecinal Balcón Del Paraíso.
- Ordenanza n° 6279/97: Censo Permanente de Entidades de Bien Público.
- Ordenanza n° 8254/04: Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Ordenanza n° 7034/00: Audiencias Públicas.
- Ordenanza n° 7058/00: Consejo Económico y Social.
- Ordenanza n° 8589/06: Asociaciones Vecinales.
- Carta Orgánica de San Ramón de la Nueva Orán.
- Constitución de la Provincia de Salta.
- Ordenanza n° 1266/02: Concejo Económico y Social (Año 2002).
- Ordenanza n° 838/95: Concejo Económico y Social (Año 1995).
- Ordenanza n° 927/97: Centros Vecinales.
- Proyecto de Ordenanza: Concejo Económico y Social (Año 2008).