

**X Seminario de RedMuni:**  
**“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**  
13 y 14 de agosto de 2009.

**INICIATIVA POPULAR EN LA CIUDAD DE PARANÁ.  
DESAFIOS EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Fulvia Polentini**

**Facultad de Ciencias de la Gestión. Universidad Autónoma de Entre Ríos  
Municipalidad de la Ciudad de Paraná**

fulviapolentini@yahoo.com.ar

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo se enmarca en la elaboración de la tesis de grado de la Carrera Licenciatura en Administración Pública de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la Universidad Autónoma de Entre Ríos.

El Objeto de estudio se construye en torno a las diferentes experiencias de Iniciativas Populares desarrolladas en la Ciudad de Paraná, de las cuales algunas se han materializado en ordenanzas y otras no han logrado el objetivo planificado. Este trabajo pretende identificar procesos internos de cada una de estas experiencias más allá de los resultados obtenidos. ¿Cómo fueron los procesos organizativos de los actores participantes? ¿Cómo impactaron estas experiencias en las organizaciones y en su relación con el medio?

El acercamiento lo realizare mediante un modelo Exploratorio, por no contar con antecedentes de estudios de experiencias de Iniciativas Populares en la región, implicándome esta situación la necesidad de una documentación lo más completa posible del objeto de estudio a tratar y a partir de allí identificar los

actores, formas vinculares, estrategias, resistencias, logros y frustraciones, entre otros aspectos organizacionales.

## **INICIATIVA POPULAR**

La iniciativa popular es un nuevo derecho reconocido en nuestro país por la Constitución Nacional a partir de su última reforma en el año 1994 mediante la cual un grupo de ciudadanos presentan voluntariamente peticiones, acompañadas por avales, que deben ser consideradas en los cuerpos legislativos y ser tratados como leyes.

Si partimos de entender a la participación ciudadana como un proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve. Podemos deducir que la participación es un proceso de generación de conciencia crítica y propositiva en el ciudadano y que no es realmente efectiva mientras no vaya modificando y ampliando las relaciones de poder.

Es por esto que la Iniciativa Popular se constituye como una herramienta de participación ciudadana, por ser el proyecto de ley que impulsa una iniciativa que surge desde la comunidad, para que el [desarrollo local](#) no sea decisión de unos pocos sino que, mediante una [democracia participativa](#) se integre a los ciudadanos en la consideración política de determinados asuntos públicos.

Este mecanismo se incorpora al derecho positivo de la Ciudad de Paraná en el año 2000 mediante la sanción de la Ordenanza número 8240 que reglamenta en el ámbito de Municipalidad de Paraná el artículo número 39 de la Constitución Nacional instrumentando el procedimiento en cuatro pasos centrales: 1- presentación del proyecto de ordenanza por un mínimo de cinco personas, 2- integración de avales no menor al 2% del padrón electoral en

planillas entregadas, por el estado municipal, 3- control de autenticidad de los avales, realizado por el estado mediante la citación a un 5% de las personas que avalaron la propuesta, para certificar la originalidad de la firma en las oficinas del Concejo, 4- ingreso formal, mediante sesión, estudio en comisiones y resolución posterior en el recinto de sesiones, esta instancia de deliberación no podrá superar un plazo mayor a seis meses, presentando la ordenanza la obligación de resolver a favor en contra de la propuesta popular.

Como se referencia en párrafos anteriores, los vecinos de Paraná ya en el 2000 contaron con este valioso instrumento. En el resto de nuestra provincia la reforma de la Constitución Provincial del año 2008 reconoce el derecho de Iniciativa Popular como un mecanismo para la toma de decisión conjunta entre el estado y la sociedad civil, pero aún no se ha instrumentado por no haberse sancionado la ley reglamentaria.

La iniciativa popular no solo es un dispositivo legal, sino que también constituye espacios de apertura y participación, es una posibilidad de intervención de los ciudadanos en la definición de la agenda pública, quienes en forma organizada se encuentran facultados de poder plasmar sus necesidades en políticas y programas concretos.

## **CONTEXTO**

La década del noventa fue para la Argentina en periodo de implantación del Estado Neoliberal, agotadas las esperanzas transformadoras del Estado de Bienestar, se inicia un proceso de Reforma mediante el cual redefine su rol, se acotan sus funciones y pasa a ser gendarme de las políticas de mercado. El paradigma imperante de este Estado Mínimo como lo define Daniel García Delgado es el “Focalizado Gerencial” (De Piero; 2005; 15) desde donde se sostenía que la forma de revertir los procesos de empobrecimiento es implementando políticas de descentralización, focalización y fortalecimiento de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva neoliberal la sociedad civil es considerada como el espacio privado, de la libertad que se contrapone al Estado, presentándose una dicotomía, donde los individuos, como ya fuera expresado, pueden organizarse y participar en función de sus intereses (De Piero; 2005; 31).

Este lugar de “tercer sector”, diferenciando lo público de lo privado, al estado del mercado y de la sociedad civil, genera un espacio donde los individuos, por si, pueden actuar en función de sus intereses considerando al Estado ya no como garante del bien común, sino como garante de esas libertades, otorgando a estas organizaciones lógicas y funciones voluntaristas de control, de tercerización de acciones relacionadas con lo social, para garantizar la “transparencia” de las acciones del estado.

El ámbito que se le confiere a la sociedad civil en los `90 es el de contención del conflicto social y de una altruista contención de las consecuencias del modelo de mercado, de la pobreza y la exclusión. Su rol es el de aplacar las imperfecciones del mercado.

Como expresa Nogueira Marco se convierte a la sociedad civil en un recurso gerencial, o en un factor de reconstrucción ética y dialógica de la vida social (De Piero; 2005; 40)

Las consecuencias de esta redefinición del rol político- social son conocidas por todos: exclusión social, aumento de la desocupación, de la pobreza, desnutrición, se profundiza la precarización del empleo, se instituyen actos de corrupción en la implementación de las políticas públicas, crece el descreimiento y la incertidumbre. Esta pérdida de certezas desató un proceso de deslegitimación de las instituciones y sus representantes provocando dispersión de las organizaciones y acentuación de su autonomía respecto del Estado.

Las democracias liberales no consiguieron activar mecanismos de participación ciudadana y frente a prácticas de integración y de globalización se generó un proceso en el cual, el ciudadano situó cada vez más lejos de él el lugar desde el que se adaptan las decisiones que personalmente le afectan y que, en

consecuencia, su participación en el proceso de toma de tales decisiones sea cada vez menor. (Sauca; 2007; 255)

Como define Abal Medina, la tensión entre representación política y participación, presente desde los orígenes de la idea de democracia, pareció condenar a los ciudadanos a vivir en el alejamiento y el desinterés. (González Bombal; 2003; 33)

## **REDEFINIENDO LA SOCIEDAD CIVIL**

Frente a esta situación comienza a emerger un nuevo grupo de actores sociales, con una dinámica renovada que intentan entender la nueva realidad política, económica, social y cultural generando un nuevo sector plural y antónimo de las acciones del estado y del mercado al que se denomina Organizaciones de la Sociedad Civil (De Piero; 2005; 23)

Con la crisis económica, política, institucional y social del Diciembre de 2001 se produce una ruptura en las formas características de movilización de los años 90 donde las estrategias individuales consolidadas en el neoliberalismo logran ser redefinidas hacia intereses colectivos expresados muy claramente en esos meses de recuperación del espacio público, de movilización colectiva, de articulación de políticas sociales donde los diversos sectores de la sociedad, atomizados y fragmentados, recuperan espacios para la construcción y la solidaridad.

Esta redefinición no solo impacto en el sistema de representación y de legitimidad sino que obligo a la democracia representativa a incorporar prácticas de participación dentro de las dos grandes tradiciones teóricas que estudian la sociedad civil, la liberal de John Locke quien la considera como un mecanismo de autodefensa de los derechos de las personas frente a los posibles abusos del estado y la del pensamiento marxista de Antonio Gramsci quien ve en la sociedad civil una plataforma a través de la cual conquistar el

poder político, como mecanismo necesario para transformar el estado, para cambiar de raíz todas sus estructuras de poder y dominación ( Sauca; 259).

Estas teorías clásicas son las bases de un largo recorrido teórico del concepto de sociedad civil como un ámbito propio y exclusivo del interés privado alternativo al estado hasta considerarla como un lugar propio de participación activa de los ciudadanos. De Piero define la necesidad de un espacio de creatividad a favor de mecanismos de participación que implicasen romper la hegemonía del poder económico sobre el resto de las esferas sociales y el desarrollo de nuevas.

Las organizaciones de la sociedad civil se presentan en el espacio público como portadoras de nuevas expresiones sociales que las instituciones tradicionales de la argentina han dejado de expresar, llevando a cabo actividades que otras instituciones han abandonado, lo que les otorga legitimidad por ejercicio.

Se presentan en el espacio público como un conjunto no homogéneo que desde distintas dimensiones, políticas, sociales, culturales, entre otras, y mediante diferentes herramientas intentan intervenir en la construcción de la agenda pública y de mayor democratización de la sociedad. Para esto es necesario que generen capacidad de organización y de movilización.

La ciudadanía y sus organizaciones, en el transcurrir de los años, han intentado formar parte, más allá del momento del voto, de las decisiones públicas. Inés González Bombal describe diversas estrategias implementadas por estos actores sociales en la consecución de sus derechos, de sus necesidades: mediante incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión, incidencia indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas, participación en consejos, influencias en las propuestas de los candidatos, mediante estrategias de control, desarrollo de casos judiciales (González Bombal; 2003; 10)

Para una mejor interpretación de la interacción de las estrategias, entre el estado y la sociedad civil, González Bombal aporta el Modelo de 4C de Adil Najam, la matriz define cuatro posibilidades de interacción: Cooperación, cuando metas y estrategias son similares entre OSC y Estado; Confrontación, cuando metas y medios son divergentes entre ambas organizaciones; Complementación, cuando existen metas convergentes y estrategias divergentes que se articulan, Cooptación, es el caso de metas divergentes y estrategias similares. Este modelo supone que los tipos de relaciones pueden variar en el proceso de definición de la política.

Estas organizaciones de la sociedad civil, al buscar influir en las políticas públicas generan instancias de movilización social, promoviendo y coordinando la participación de diferentes actores sociales en las diferentes fases de definición de una política pública: establecimiento de la agenda; formulación y promulgación; implementación; monitoreo y evaluación.

Estas estrategias conforman un sistema de prácticas que constituyen un proceso sinérgico.

Es necesario incorporar al análisis de la incidencia que efectúan las organizaciones de la sociedad civil sobre la agenda pública, que este proceso opera en el seno de un sistema político que asume características propias de más largo plazo y que no solo involucran a estas organizaciones. Situación que nos impone limitaciones y condicionamientos. (González Bombal; 2003; 354)

Por las características del objeto de mi estudio no puedo eludir del análisis la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, ya que de estos surgen los gobiernos y los funcionarios públicos. Las organizaciones de la sociedad civil tienden a movilizar intereses particulares y por ende estructuralmente tienden a tener dificultades para la agregación de demandas y su formulación en términos más universales y políticos. (González Bombal; 2003; 358)

## **DESDE LO LOCAL**

Si analizamos lo planteado hasta el momento en el ámbito local, común de una población, el poder identificar problemas y su consecución en soluciones podría facilitar a las organizaciones de la sociedad instrumentar estrategias en espacios multisectoriales, como han sido los casos de las experiencias que conforman el objeto de estudio de esta investigación.

El ámbito local, representado por el conjunto de instituciones y agentes locales y sus interrelaciones y que, configuran un nuevo espacio público que posibilita el desarrollo de las acciones de los agentes de la sociedad civil, estimulando la cooperación, competencia y manifestación de una acción colectiva que favorece y potencia el desarrollo de nuevas estrategias se ha transformado en el lugar donde se expresan, de manera más clara las necesidades y los problemas de los diferentes grupos de la sociedad, quienes con mayores facilidades pueden producir alternativas para el desarrollo.

De esta manera, surge como necesaria la revalorización del rol de los Gobiernos locales, debiendo convertirse en un Estado activo y responsable de la convivencia social, con capacidad de control, compensación y promoción de políticas públicas que respondan a las demandas sociales.

Frente a esta situación es que se comienza a trabajar en la Ciudad de Paraná en la instrumentación de diversos mecanismos de participación que generaron espacios de intervención de la ciudadanía en la definición de la Agenda Pública. como la Defensoría del Pueblo sancionada el 30 de diciembre de 2002 que integra al Centro de Mediación, la Audiencia Pública sancionada el 17 de abril de 2001, Iniciativa Popular sancionada el 4 de diciembre de 2000, Comunidades Vecinales sancionada, su ultima, reforma el 5 de octubre de 2001, Presupuesto Participativo sancionado el 2 de abril de 2003. Todas estas Ordenanzas formaron parte de un intento de Reforma del Estado Municipal que entendía los cambios generados en la sociedad y pudo interpretar la necesidad de atender los reclamos de activar mecanismos de participación.

Este proceso de reforma, al día de la fecha, no ha podido ser interpretado en su totalidad por las gestiones siguientes, algunos de estos instrumentos de participación quedaron en el plano formal, sin poder ser implementados, como el Presupuesto Participativo y en el caso de la Audiencia pública solo existe una experiencia realizada a inicios de este año.

Luego de la implementación de las políticas neoliberales los gobiernos locales, debido a la descentralización de políticas de los estados nacionales y provinciales y al proceso “achicamiento” del que formaron parte, se transformaron en un centro de recepción de demandas antes atendidas por otros organismos públicos lo que los obligo a pasar de ser gobiernos prestadores de servicios vecinales (alumbrado, barrido, agua, cloaca, transporte urbano, entre otros) a tener que constituirse en gobiernos capaces de conjugar el proceso de cambio estructural mediante la articulación de los distintos actores sociales del ámbito público y privado. Este debe recrearse y asumirse en un papel de promotor, garante, facilitador y traductor de las vinculaciones de los distintos actores, usuarios y residentes de un espacio de convivencia, espacio que aproxima, o debería aproximar, al estado y los ciudadanos en la definición de políticas colectivas.

La ciudad ya no se vislumbra como un ámbito delimitado, diferenciado del territorio del entorno, espacio del trabajo y del consumo, se ha hecho a la vez menos accesible y más dispersa, sin límites precisos (Borja; 7). Los territorios de nuestra vida social son hoy más complejos y difusos que en el pasado y paradójicamente son el espacio más próximo de construcción de ciudadanía, de atomización, de las organizaciones de la sociedad civil.

En este nuevo rol es donde, con anterioridad situé la creación de la Iniciativa Popular como un mecanismo de participación para la definición de políticas, instrumentadas en Ordenanzas, en la Ciudad de Paraná, antes aún de la crisis del 2001, como un nuevo intento de revertir el efecto que plantea Bourdieu respecto del neoliberalismo de destructor de las estructuras colectivas capaces de resistirse a la lógica del mercado puro. (De Piero; 44).

## **LAS EXPERIENCIAS PARANAENSES**

En nuestra ciudad desde el año 2001 se han presentado cinco propuestas de Iniciativa Popular:

- Proyecto de Ordenanza por el cual se acuerda entre la Municipalidad de Paraná y el Gobierno de la Provincia de Entre Ríos conceder a los alumnos de 7º, 8º y 9º año del EGB3 o Escuela Intermedia el Abono Escolar Primario para el Transporte de Publico de Pasajeros.
  
- Proyecto de Ordenanza por el cual se crea en el ámbito de la Municipalidad de Paraná el “Programa de Ingreso Ciudadano de la Niñez de Paraná-INCINIPA”.
  
- Proyecto de Ordenanza eliminando el Sistema de Estacionamiento Medido (SEO) y propuesta de Implementación del Sistema de Estacionamiento Comunitario (SECOM)
  
- Proyecto de Ordenanza por el cual se denomina “Intendente Humberto Cayetano Varisco” al Paseo designado como Nuevo Parque.
  
- Proyecto de Ordenanza por el cual se declara Área Natural Protegida, bajo la modalidad de “Parque Natural” a los terrenos que conforman el denominado “Parque Nuevo”.

La ruptura de Diciembre de 2001 genero en la ciudad e Paraná una nueva dinámica de participación y de vinculación entre el estado y la sociedad, desde la sociedad civil los conflictos ya no se sustentaron en la búsqueda del poder sino en el reconocimiento de la identidad, en la pluralidad de las demandas y en el respeto a las diferencias. Las necesidades dejaron de ser hegemónicas debido a la fragmentación social y a la heterogeneidad de estrategias.

Las diferentes propuestas de iniciativas, en la ciudad, responden a reclamos de diversos grupos, quienes frente a necesidades comunes articulan estrategias de asociación que solo se sostienen en el tiempo con la continuidad de esas demandas.

Analizar el papel de los actores sociales en los procesos de desarrollo local, se destaca el crecimiento de demandas concretas que tienen que ver con la cotidianeidad de la gente y de la dinámica de los procesos de descentralización.

El origen de estas propuestas es diverso, heterogéneo, en ellas participan Organizaciones de la Sociedad Civil, grupos de padres, vecinos destacados de la ciudad. Esta multiplicidad define la nueva concepción de ciudadanía que demanda del ciudadano una intervención activa y colectiva para la definición de sus derechos y garantías ( De Piero; 2005; 73)

La iniciativa presentada por “padres”, de chicos integrados al sistema de escolaridad en el nivel secundario, solicitando el boleto escolar fue presentada el 30 de abril de 2001, no cumplimentó su trámite de iniciación, este proyecto se presenta con los avales requeridos por ley, sin lograr su ratificación, al vencimiento de los plazos es archivado el 26 de febrero de 2006 sin obtener ingreso para su tratamiento.

La creación del Ingreso Ciudadano de la Niñez de Paraná (INCINIPA) propuesta presentada por el 20 de Septiembre de 2002 por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) no cumplimenta el trámite de constatación de firmas, razón por la que no puede ser ingresada al tratamiento legislativo previsto para los proyectos de ordenanza y se procede a su archivo. En fecha 30 de diciembre del mismo año que ingresa esta iniciativa es sanciona la Ordenanza número 8382 creando el INCINIPA a propuesta de dos concejales.

El proyecto del Sistema de Estacionamiento Comunitario (SECOM) no cumplimenta el requerimiento del 2% del Padrón electoral en avales causa por

la cual no continúa su tramitación y se incorpora al archivo del Concejo Deliberante el 24 de abril de 2006.

La propuesta de denominación de Intendente Humberto Cayetano Varisco a un espacio público de la Ciudad, posee la particularidad de ser una iniciativa de personas relacionadas con los partidos tradicionales de la ciudad, un ex gobernador, funcionarios municipales, candidatos a presidentes municipales, concejales, periodistas, integrantes de la Justicia Electoral, entre otros. Este proyecto de ordenanza es presentado el 23 de junio de 2003, cumplimentó los requisitos formales estipulados para este procedimiento, y luego de estar dos años para su tratamiento legislativo en la Comisión de Nomenclatura de calles, lugares y espacios públicos del Concejo Deliberante fue archivado, la causa de esta decisión se debe a que esta ordenanza entraba en conflicto con la ordenanza que regula la nomenclatura de calles que prevé no utilizar nombre de personas vivas y estipula el nombre de un ciudadano solo puede ser utilizado después de cinco años desde su fallecimiento. Situación que generaba una inviabilidad de origen al proyecto de ordenanza previsto en la iniciativa. Con posterioridad a este hecho y frente a un cambio de la gestión de gobierno y de haberse cumplido la antigüedad requerida, mediante ordenanza del 4 de diciembre de 2008, remitida por el Poder Ejecutivo, es denominado el Sector del Parque Nuevo como Parque Intendente Cayetano Varisco.

El Área Natural Protegida Parque Nuevo es presentada el 17 de octubre de 2006 cumplimenta todos los requisitos estipulados e ingresa a la Comisión de Legislación para su debate parlamentario. Al no ser tratada por el cuerpo de concejales se interponen cuatro Recursos de Pronto Tratamiento, en forma consecutiva, acompañados de movilización social, marchas, actividades de protesta, entre otras estrategias. El 26 de noviembre de 2007 se sancionó la Ordenanza Número 8725, es Vetada mediante Decreto del Poder Ejecutivo Número 2209/2007 el que fuera dejado sin efecto el 10 de diciembre del mismo año y Promulgada por Decreto del Poder Ejecutivo número 46/2007, constituyéndose hasta la fecha en la única Ordenanza gestada mediante una Iniciativa Popular en la Ciudad de Paraná.

Como definí con anterioridad estas experiencias de Iniciativas Populares han involucrado diferentes actores, formas de organización, procesos internos a cada una de ellas, redes, relaciones con otros actores, espacios de reconocimiento, vínculos y estrategias organizacionales, multisectoriales, de asociación, de cooperación, de complementación, de cooptación y de confrontación que forman parte del estudio.

## **OBJETIVO GENERAL**

Explorar las acciones generadas desde los actores en el marco de las Iniciativas Populares realizadas en la Ciudad de Paraná.

## **METODOLOGÍA**

**Diseño:** Tipo Exploratorio.

**Unidad de Análisis:** Iniciativa Popular

**Unidad de Estudio:** espacio social donde convergen las diferentes organizaciones: reuniones, asambleas, encuentros, sesiones.

### **Actores:**

Relacionados a actividades ambientales: Foro Ecologista, Asamblea en Defensa del Medio Ambiente, Asociación Amigos de la Tierra, Asociación M'biguá, Asociación Añangarecó Nderejhé.

Relacionados a trabajos de vecindad: Comisión Vecinal Parque Urquiza, Comisión Vecinal Larramendi, Vecinos,

Representantes del Estado Municipal: Concejales, Funcionarios del Departamento Ejecutivo

Otros: Grupo de Padres, Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (APYME), Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)

Asamblea de Vecinos de Paraná

La población está constituida por los ciudadanos que intervinieron en forma activa, individual, colectiva o representados por una organización, en las diferentes iniciativas populares.

#### **Técnicas de recolección de datos:**

- Observación documental.
- Entrevistas a informantes calificados.
- Entrevistas en profundidad a Actores de las diferentes organizaciones intervinientes en los procesos de iniciativa Popular en la ciudad de Paraná.

**Palabras Claves:** Iniciativa Popular- Participación- Sociedad Civil- Ciudadanía- Organizaciones de la Sociedad Civil- Organización- Estado.

#### **estado actual de ejecución del proyecto**

en este, en este momento me encontré eligiendo el estado del arte, entrevistando informantes calificados y buscando en definiciones y regiones teóricas a partir de los cuales abordar el objeto.

en relación con el estado del arte he encontrado que existen varias experiencias a nivel nacional de iniciativa popular en la jurisdicción municipal, muchas de ellas articuladas en red y algunas iniciativas populares instrumentadas por el dependiente del pueblo nacional.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

De Piero, Sergio. *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. PAIDOS. 2005 Buenos Aires.

Kanoussi, Dora. *Hegemonía, estado y sociedad civil en la globalización*. BUAP, IGS, Plaza y Valdez. D.F. 2001 México.

Meiksins Wood, Ellen. *Democracia contra capitalismo*. UNAM. 2000 México.

Sauca, José María y otros. *Lecturas de la Sociedad Civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*. Editorial Trotta. 2007 Madrid.

Borja, Jordi. *La Ciudad y la Nueva Ciudadanía*. Conferencia pronunciada en el "Forum Europa". 2001 Barcelona.

González Bombal Inés y otros. *Fortalecimiento de la Relación Estado-Sociedad para el Desarrollo Local*. Ediciones del Zorzal. 2003 Buenos Aires.

González Bombal Inés - Villar Rodrigo y otros. *Organizaciones de la Sociedad Civil e Incidencia en Políticas Públicas*. Ediciones del Zorzal. 2003 Buenos Aires.