



Imagen de sanjuan8.com

## Participación Ciudadana desde el Vecinalismo en la Ciudad de San Juan, durante 2007/2015

Citizen Participation from Neighborhood in the City of San Juan, during 2007/2015

Recepción: 24/04/2023

Aceptación: 02/07/2023

Rossomando María Gabriela

**Rossomando María Gabriela.** Licenciada en Ciencias Políticas (UNSJ). Magister en Política y Planificación Social (UNCUYO) Doctoranda en Ciencias Sociales (UNSJ)

✉ rossomandogabriela@gmail.com

### Palabras Claves

Participación Ciudadana – Vecinalismo – Gobiernos Locales – Democracia.

### Keywords

Citizen Participation - Neighborhood - Local Governments - Democracy.

### Resumen

El presente artículo pretende comunicar algunos resultados obtenidos en el trabajo de Investigación desarrollado como tesis de Maestría en Política y Planificación Social de la UNNCuyo, cursada por la autora.

La experiencia de la autora en la práctica profesional dentro de la Municipalidad de la Ciudad de San Juan, despertó el interés por develar los procesos que suceden detrás del contacto con las problemáticas vecinales de los ciudadanos que se acercan al municipio en pos de encontrar respuestas a sus necesidades.

Los centros, uniones u organizaciones vecinales, son la manifestación institucional que han encontrado los ciudadanos para darle vida a la democracia participativa en los barrios.



Con relación a la estrategia metodológica que se utilizó, la misma responde a un diseño descriptivo, que combina técnicas cuantitativas y cualitativas; y el uso de fuentes primarias y secundarias.

El propósito de este estudio es llenar el vacío de una línea de base para el diseño de políticas públicas en el municipio que incluya la participación ciudadana como eje.

Se presenta una propuesta de algunos puntos sobresalientes a fin de perfilar futuras acciones que mejoren y optimicen el vínculo de las organizaciones vecinales y el municipio, en dirección a fortalecer los procesos democráticos.

### Summary

This article intends to communicate some results obtained in the research work developed as a Master's thesis in Social Policy and Planning at UNNCuyo, completed by the author.

The author's experience in professional practice within the Municipality of the City of San Juan aroused interest in revealing the processes that occur behind the contact with neighborhood problems of citizens who approach the municipality in search of answers to your needs.

Neighborhood centers, unions or organizations are the institutional manifestation that citizens have found to give life to participatory democracy in the neighborhoods.

Regarding the methodological strategy that was used, it responds to a descriptive design, which combines quantitative and qualitative techniques; and the use of primary and secondary sources.

The purpose of this study is to fill the void of a baseline for the design of public policies in the municipality that includes citizen participation as an axis.

A proposal of some outstanding points is presented in order to outline future actions that improve and optimize the link between neighborhood organizations and the municipality, in the direction of strengthening democratic processes.



## 1. Introducción

El gobierno municipal adquiere singular relevancia, toda vez que enfrenta la compleja tarea de procesar las demandas más inmediatas de la sociedad local. Por tal motivo, al municipio se lo considera la instancia más cercana y, en el mejor de los casos, más sensible a la problemática de la comunidad. En este ámbito surgen los centros, uniones u organizaciones vecinales. Estas asociaciones sin fines de lucro son de fundamental importancia para el gobierno municipal.

Algunos autores (Ziccardi, Goldfrank, Cabrero, Fidyka, entre otros) coinciden que el municipio, por ser la cara del Estado más próxima a los ciudadanos, aparece como lugar privilegiado para el desarrollo de políticas públicas participativas. Esta cercanía permitiría una intervención de los actores locales en los procesos de desarrollo comunal, posibilitando que ellos mismos diagnostiquen sus problemas, y participen en los niveles de decisión (elaboración y evaluación de las políticas públicas).

Sin embargo, las consecuencias políticas y sociales de los procesos participativos no asumen un sentido unívoco y pueden analizarse desde distintas perspectivas. Por lo tanto, es de suma importancia analizar las posibilidades reales de concretar la participación ciudadana en los gobiernos locales, a los fines de observar su influencia positiva y/o negativa en los procesos democráticos.

Ahora bien, por un lado, se detectó, para el caso del Municipio de la Ciudad de San Juan, una gran demanda de acciones de la comunidad hacia el municipio, demandas que se formalizan por medio de expedientes iniciados por los vecinos y sus organizaciones, con pedidos de solución a los problemas en sus comunidades. Por otro lado, desde el municipio existía, al inicio de la década pasada, un diagnóstico que indicaba que las organizaciones vecinales del territorio departamental eran poco participativas en la vida institucional del municipio, pese a que se valoraba altamente su participación.

Conjuntamente con lo arriba mencionado, en la indagación de estudios previos se detectó la ausencia de investigaciones que caracterizaran la trama asociativa de las organizaciones vecinales en Capital.

Estos tres puntos señalados motivaron, entre otros factores, el desarrollo del presente trabajo. Sería de gran valor consolidar institutos ya existentes que fortalezcan la vida democrática en una sociedad cuya historia estuvo atravesada, desde 1930 a 1983 por un vaivén de golpes de estado y etapas democráticas. Esto ha dejado marcas en la memoria colectiva, y por ende, en la cultura ciudadana, que si bien festeja años de democracia ininterrumpida, conserva trabas para asumir roles más activos.

Respecto a la relevancia del planteo, puede sostenerse que indagar en los mecanismos que operan en la relación entre un gobierno local y las organizaciones vecinales, como es el caso del Municipio de la Ciudad de San Juan, contribuye tanto a profundizar el análisis de cómo operan los procesos de ciudadanía, como también a orientar la producción de políticas y programas sociales destinados a fortalecer la democracia y una participación ciudadana con autonomía. La transferencia de estos conocimientos ayudará a mejorar su diseño y ajuste a la realidad y, en consecuencia, sus posibilidades de éxito en términos de un desarrollo comunitario con equidad.

## 2. Aproximaciones Teóricas

El abordaje del objeto de estudio requiere la consideración de algunos conceptos vertebradores, tales como democracia, gobierno local, participación, a fin de derivar en la relación entre ciudadanía y organizaciones vecinales.

### 2.1. Democracia

Analizar la temática de la participación de los ciudadanos que juegan en la vida política, requiere de una diferenciación de qué visión de democracia se adopta. Para ello, es necesario introducirnos primero en qué es la democracia, y luego en qué enfoques pueden distinguirse de ella.

Según Dahl (1987) “*Literalmente, democracia significa gobierno del pueblo*”, y es un término que se deriva del griego *demokrati* a mediados del siglo V a.C. Para Guariglia O. (2011) la etimología de democracia no da lugar a dudas de su significado: sus dos componentes, los términos griegos *dêmos* y *krátos*, significan «pueblo» y «poder», y

forman parte de la definición nominal que se suele dar de la palabra misma. Sin embargo, no es sencillo precisar el momento en el que se creó el compuesto y establecer con claridad los matices de su significado originario.

En efecto, por una parte, *dêmos* integra, desde Homero, distintas oposiciones que circunscriben su sentido: en la epopeya, se refiere a los soldados por oposición a los jefes y reyes; más adelante, designará a los inferiores con relación a quienes ostentan el poder, los *dynatoi*. Hacia fines del siglo VI a.C., el término en singular tomará una acepción colectiva que engloba al conjunto del pueblo, a todos los que forman parte de una misma comunidad. Ya en las elegías de Solón, el legislador ateniense del siglo VI, encontramos, lado a lado, la acepción más restringida (el pueblo bajo) y la más general (el conjunto de los miembros de la comunidad) (vid. Arist., Ath. Pol., XII, 1-2 = Solón, frgs. 5-6, Edmons). No es de extrañar, por tanto, que la primera inclusión de este significado en una tesis política esté provista por la sentencia de un filósofo, el Fragmento 44 de Heráclito (Diels-Kranz): «el pueblo (ho *dêmos*) debe luchar por la ley como por los muros». Esta conexión entre *dêmos* y *nómos*, la ley, se convertirá, como veremos, en una relación próxima a conceptual.

Hay pocas dudas de que el uso del término *dêmokratía* designaba y, simultáneamente, revelaba la existencia de una nueva realidad hasta entonces desconocida: la conexión entre el poder y sus participantes. Para quienes lo utilizaron al principio, el término tenía un claro tono peyorativo, lo que sugiere que era utilizado como un arma de combate por los miembros de la oligarquía que se enfrentaban al poder de las clases más bajas.

Respecto al tema de los enfoques de la democracia, uno de ellos es el de la democracia instrumental y el otro es el de democracia participativa con sus variantes. Para Schneider (2007), la concepción de la democracia instrumental es una versión liberal de ella. Por tanto, la participación en la toma de decisiones es indirecta y el punto central es establecer el *quantum* de la participación para lograr la estabilidad de la democracia y, por ende, la gobernabilidad (Eckstein 1966; Schumpeter 1961 en Schneider 2007, p.7).

Ahora bien, Sartori (1991) plantea que la democracia liberal es “*un sistema político basado en el poder popular*” (p.132),

es decir, el poder le pertenece al *demos* y su ejercicio está en manos de los representantes elegidos periódicamente por el pueblo por medio de elecciones. Así, la “*democracia es un sistema pluripartidario*” (p.132) donde gobierna la mayoría (el partido político electo) respetando el derecho de las minorías. Sartori plantea que, como sostiene Schumpeter, la competencia (por medio del voto) es fundamental para lograr la representatividad.

De esta manera, siguiendo a Schneider (2007) “la democracia representativa ha sido concebida exclusivamente como un procedimiento mediante el cual los partidos compiten ofreciendo sus “productos” a los ciudadanos y éstos emiten sus preferencias mediante el voto” (p.7).

Para Sartori (1991), la democracia es el “procedimiento y/o mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta cuya competencia es en el mercado laboral, b) atribuye poder al pueblo y, c) específicamente impone la responsabilidad de los elegidos frente a los electores” (p. 132). La dificultad que puede presentarse es que, en este procedimiento, los partidos políticos ofrezcan propuestas acordes con las demandas de la ciudadanía para lograr alcanzar el voto, pero que luego de obtener el triunfo electoral, no las cumplan.

Otra crítica a esta forma de conceptualizar la democracia es la que plantea Schneider (2007). Ella considera que para este enfoque instrumental de la democracia no es importante ni positiva la actividad política de los ciudadanos comunes. Así definido, el ciudadano medio aparece como incapaz de acción y atrapado por sus preocupaciones privadas, es decir, desinteresado por la política e incluso es irracional “... se utiliza más racionalidad en una partida de “bridge” que en una discusión política entre no políticos” (Schumpeter: 1961:334 en Schneider 2007, p.8).

Ante esta afirmación de Schumpeter, cabe preguntarse: ¿cómo explicar que los ciudadanos estarían en condiciones de evaluar a los distintos candidatos y seleccionar la mejor propuesta? Según Schneider (2007), el autor responde a esta pregunta de un modo poco convincente, trayendo a consideración que el ciudadano tiene diferentes tipos de racionalidad que usa en cada caso. Ello introduce el tema de la participación como proceso de transformación.

Ahora bien, el enfoque de la democracia participativa, en cambio, busca recuperar el ideal de la participación y deliberación pública como elementos fundamentales de la democracia moderna; por ello la participación ciudadana es altamente valorada por ser la expresión efectiva de la voluntad general, fundamento último del ejercicio democrático. Al respecto, para Schneider (2007) pueden diferenciarse tres estrategias de participación ciudadana: la pluralista, la deliberativa y la expansionista. A saber:

1. La pluralista: su propósito es elevar la interrelación entre grupos de interés e instituciones representativas para que los ciudadanos ejerzan un mayor control entre periodos electorales por medio de éstos (Kelso 1978, Dahl 1982, Hirst 1994).
2. La deliberativa: apunta a gestar ámbitos donde la ciudadanía defina los intereses de la comunidad a través de la deliberación y discusión pública. Cree en la transformación de los ciudadanos a través de la discusión democrática (Elster 1998, Habermas 1993, Cohen 1988, Barber 1984).
3. La expansionista: considera vital expandir las formas democráticas del ámbito político a ámbitos sociales o laborales para evitar que inequidades socio-económicas se traspongan a la esfera política (Pateman 1970, Bobbio 1984).

Conectado a lo anterior puede agregarse que, parado en una estrategia pluralista de la democracia participativa, Dalh (1993) postula que la democracia puede ser entendida como un “orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar un gobierno como poliárquico” (p.266). Entre dichos requisitos están la existencia de elecciones regulares, limpias y competitivas, así como la posibilidad del ejercicio de las libertades contextuales, entre las cuales puede señalarse a la libertad de asociación.

Otro punto a destacar del enfoque de la democracia participativa son sus afirmaciones, ellas son:

- (a) la política democrática requiere un nivel de compromiso y participación ciudadana que excede la mera elección de los gobernantes; (b) las prácticas

participativas fomentan el sentido de la responsabilidad pública, propician la cooperación, la autodisciplina y la tendencia a la moderación; (c) la participación permitiría acortar la distancia entre representantes y representados lo que incrementaría los niveles de confianza institucional; (d) una participación más intensa (y organizada) de los ciudadanos en los asuntos públicos podría contribuir con el fortalecimiento de la democracia. ¿De qué manera? En primer lugar, siendo la correa de transmisión de información acerca de las preferencias de los individuos o de la comunidad de afectados por una política particular; en segundo lugar, permitiendo la representación de intereses categóricos como los defendidos por los movimientos sociales o asociaciones voluntarias o cuya intensidad no se registra mediante el procedimiento del voto y, por último, favoreciendo el desarrollo de un espectro más amplio de intereses (Schneider, 2007, p.10).

En su reflexión sobre este enfoque de la democracia, Schneider (2007) considera que la noción de participación “no se articula en una teoría consistente sobre cómo organizar las instituciones y los procesos de decisión supuestamente alternativos, aunque el planteo de la democracia asociativa sea un esbozo bastante concreto de propuestas de reforma institucional” (p.10). Agrega que Offe y Preur 1990; Sartori 1988; entre otros, plantean como un dilema cuál es el modo de lograr que realmente se implementen mecanismos participativos y representativos, cuando no están claramente definido los acuerdos sobre qué tipo de decisiones deben tomarse bajo criterios de participación directa.

En resumen, queda planteada la fuerte conexión entre democracia y participación, pues ya sea que desde un enfoque se la limite sólo al voto o desde otro enfoque que la priorice junto al debate como fundamento para alcanzar una democracia participativa, es claro que democracia y participación son dos conceptos fuertemente intrincados.

## 2.2 Participación

Antes de definir la participación ciudadana, es importante aclarar qué es participar.

Fidyka, L. (1995) sostiene que el concepto de “participación” refiere a la acción y efecto de participar, es decir, se trata de “tomar parte” personalmente de una actividad o de un programa (temporal), o “ser parte o miembro” (permanente) de una organización o de una comunidad.

También Merino (1995) afirma que participar, en principio significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otras personas algunas informaciones. De modo que, participar, es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.

Por ello, la participación está en el centro de la sociedad. Participar significa que la gente es capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo, que definen el rumbo del Estado.

La posición que destaca Aguilar (1992) refuerza lo anterior, ya que sostiene que la administración debe actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental. Mientras más públicos sean los actos del Estado, serán más legítimos.

Ahora bien, cuando la participación busca influir en las acciones de los gobernantes, podemos comenzar a hablar ya de participación ciudadana. Ella puede ser definida como una práctica de interacción entre los actores de la sociedad civil y el Estado: son las acciones de intervención de ciudadanos, individual o colectivamente, ante las distintas instituciones del Estado. Esta intervención puede asumir diferentes formas: como elector, fiscalizador, contribuyente, o demandante de políticas públicas (Fidyka, L. 1995).

Si bien *participación ciudadana* significa diferentes cosas para diferentes personas, esencialmente se la puede definir como la participación que hacen las personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas.

De este modo, para Oakley (1991) la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación. En términos generales, este concepto según Cunill (1991) ha sido definido como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”. Actualmente, el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas y todo tipo de actividades en las cuales se interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad. Como ya dijimos, así entendida la participación ciudadana está vinculada a la democracia.

Como se expresó anteriormente, las manifestaciones de la participación ciudadana son variadas en sociedades que tratan de consolidar un régimen democrático, sobrepasa la esfera de los procesos electorales –participación política-, y comprende a formas vinculadas a controlar y moderar el poder dado a los representantes políticos con la intención de fortalecer y nutrir la vida democrática de la sociedad (Pérez, 1999).

Para Bolos (2002) el concepto de participación ciudadana en sí mismo ha corrido igual suerte que el de movimientos sociales, sociedad civil, tercer sector, organizaciones no gubernamentales. Con él se pretende englobar al universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social que actúan sobre lo social, es decir, independientemente de que tenga o no como objetivo incidir en el espacio público estatal. Este recorte conceptual de participación que realiza Bolos acota este término a la acción de los ciudadanos en organizaciones cooperativas, asociaciones civiles, comunidades de autoayuda, sindicales, como formas de participación de la sociedad, sin vincular dicha participación con la esfera del poder y el gobierno.

Ahora bien, para Merino (2006) la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios. Así, los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, y para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal.

En la misma dirección que Merino, Vergara-Lope Tristán, S. y Hevia de la Jara, F. (2012) afirman que a la participación ciudadana se la puede definir de manera amplia como el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no-estatal, y como un ingrediente básico para lograr el fortalecimiento democrático y la gobernabilidad.

Siguiendo el recorrido que Schneider (2007) hace de la conceptualización de participación, puede destacarse que existen distintos aportes y posiciones al respecto, a saber:

- Verba y Nie (1972) definen a la participación política como las actividades que realizan los ciudadanos más o menos dirigidos directamente a influir en las decisiones y acciones de los gobernantes; y de esta manera marcar la agenda pública de los gobiernos. Según Schneider (2007), este posicionamiento teórico fue de gran valor para el análisis de la participación política en América, pues “permitió separar analíticamente la participación electoral de la ciudadana al tiempo que ambas fueran cobijadas bajo el paraguas de la participación política” (p.41).

Si bien, la postura teórica de Verba y Nie influyó en los estudios empíricos posteriores sobre participación, según Conge (1988 en Schneider, 2007, p.41), este enfoque conceptual es limitado pues ignora otras formas de participación tales como las formas pasivas: interés por la política, lectura de periódicos, sentimiento de patriotismo; o formas activas como la desobediencia civil o protesta violenta; así como comportamientos movilizadores por el mismo gobierno o fuera de él.

- Producto de la limitación antes mencionada, varios autores (como Jennings, Van Deth y otros 1990, Marsh 1990, Parry y otros 1992, Tomasen y van Deth 1998, Dalton 2002) plantearon la necesidad de hacer más inclusivo al concepto. Así, por ejemplo, Barnes y Kaase (1979) destacaron el valor de agregar formas no convencionales de comportamiento político tales como “peticiones, manifestaciones, boycotts, ocupación de edificios, piquetes o bloqueos del tráfico, daños a la propiedad y violencia personal” (en Schneider, 2007, p.41); también agregan que la participación es una actividad voluntaria llevada a cabo por

ciudadanos individuales que buscan influir, de manera directa o indirecta, en los procesos electorales. Esto último es señalado como crítica, pues así vista, puede entenderse más como precondiciones de la participación política.

- Otro aporte interesante es el de Seligson (1978). Este autor define a la participación como un “comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos” (p.42), si bien no diferencia la participación social de la política. Esto, para Nelson (1979) y Conge (1988), entraña el riesgo del incluir comportamientos ubicados por fuera de la arena política, en el campo de las relaciones de poder y autoridad.

- Hay otros trabajos, como el de Brady (1999:737) y de Montero, Torcal y Teorell (2006), que plantean cuatro consideraciones: 1) la participación política necesariamente implica acción, dejando así de modo taxativo resuelta la discusión sobre las formas pasivas de participación; 2) la participación política puede ser también una acción llevada a cabo por ciudadanos que no pertenecen a las elites políticas; 3) tiene una exigencia, demanda o influencia en las decisiones tomadas por otros; 4) la participación propende a la producción de cualquier resultado político.

- A partir de estas críticas, Verba replantea la definición original y, junto a Scholzman y Brady (1995), la re-definen como “aquella actividad que tiene el propósito o el efecto de influenciar la acción de gobierno” (p.43). Esta acción puede referirse a la hechura o implementación de una política pública o a la posición que los ciudadanos adoptan frente a ella. Así planteada, la participación es un instrumento o mecanismo para la representación, que permite que los gobernantes conozcan las preferencias y necesidades de los ciudadanos para poder satisfacerlas. Cabe destacar que con esta visión, la participación asume un carácter donde los ciudadanos se limitan a informar sus preferencias y necesidades para inducir a los gobernantes, alejándose así del enfoque de una democracia participativa.

Además del análisis de la trayectoria que ha recorrido el concepto de participación ciudadana, puede agregarse

otro punto a la discusión: quiénes son sus actores. Por un lado está el Estado y por otro la sociedad civil, creando una relación difusa donde la ciudadanía apunta a problemas diversos: seguridad, derechos humanos, asistencia social, desarrollo urbano, ecológico, modelando así una nueva forma de abordar los problemas públicos. La relación entre estos actores cuenta con una valoración positiva, en tanto es un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos o porque se piensa que la expresión misma es un valor (Baño, 2004).

Ahora bien, para Cao (2006) las investigaciones que tienen como objeto a la participación ciudadana para Argentina dan cuenta que, a partir de la década de 1990, las transferencias de funciones a niveles regionales y locales, producto de la descentralización, debieron aumentar la injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos. Pero la realidad da cuenta que, si bien se han implementado reformas, los mecanismos informales-clientelares que reproducen la exclusión política y social siguen presentes trabando los procesos de democratización.

El modo en que se implementan los procesos participativos estimulados por el Estado en nuestra realidad, nos lleva a preguntar cómo y de qué manera se incluye la participación ciudadana en las políticas del Estado. Por un lado, se puede afirmar que desde la perspectiva de la gestión pública, la participación ciudadana atañe a todas las fases del ciclo de políticas y programas desde el diagnóstico de la problemática, pasando por la elaboración de la política, la planificación e implementación de programas y proyectos, hasta el monitoreo y la evaluación de resultados e impacto. Por otro lado, la participación en tanto resultado de la relación Sociedad Civil- Estado, requiere un espacio donde el ciudadano se sienta familiarizado. Un espacio para todos, que afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse y ejercer sus derechos. Y ese espacio puede ser el local, en tanto ámbito de lo cotidiano donde se da mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

De esta manera, para Ziccardi (1997) la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano.

Luego de las precisiones conceptuales acerca de participación, cabe aclarar que en este trabajo se adopta la noción que la participación refiere a las acciones emprendidas por ciudadanos –en especial como miembros de organizaciones de tipo asociativo locales- que de modo directo o indirecto buscan influir en las decisiones y acciones de los gobernantes; y de esta manera marcar la agenda pública del gobierno local.

### 2.3 Ciudadanía

Otro concepto muy vinculado a la participación y democracia es el de ciudadanía.

Coincidiendo con lo planteado por Gutiérrez (2012), detrás de la concepción de ciudadanía pueden diferenciarse dos aspectos:

1. Uno pasivo, donde el Estado le da un reconocimiento a la ciudadanía de derechos que los habilita a participar en transformaciones sociales, sobre el supuesto de pertenencia a una comunidad determinada. El origen de este concepto de ciudadano son las revoluciones burguesas del siglo XVIII. Ellas crearon un marco jurídico básico garante de la acción del gobernado en la sociedad, instaurando la juridicidad del “individuo” como sujeto particular respecto del Estado. Dicho marco los convierte en sujetos de derechos particulares (como a la libertad, igualdad y propiedad privada).
2. Otro más activo, donde la ciudadanía implica una disputa para que la sociedad le reconozca nuevos derechos: actualmente han aparecido nuevas ciudadanías expresadas en la participación de grupos que luchan para que sus derechos sean reconocidos e incorporados en las estructuras sociales, jurídicas, económicas, culturales, etc.

De esta manera, por ciudadano no debe entenderse solamente a aquel individuo que goza de derechos civiles y políticos que le ha otorgado un Estado, y que desempeña deberes inherentes a esa situación ya que, esta visión lo ubica en un status meramente legal, de contenido estático y definitivo. Por el contrario, la ciudadanía tiene vida, es un proceso social de construcción de los derechos civiles, políticos y sociales.

La primera perspectiva de ciudadanía acuerda con la posición de Marshall, quien en 1965 en su libro “Class, Citizenship and social development,” afirma que la ciudadanía necesita de la democracia. Para él no puede entenderse la ciudadanía sin un Estado de derecho que le reconozca sus derechos y sin un régimen democrático que ponga en vigencia los derechos políticos (Kerz, 2000, p.41).

En la misma línea de la idea que se viene desarrollando, Przeworski (1998) afirma que ciudadanía implica un conjunto de derechos y obligaciones, predecibles y válidos en una comunidad política democrática. Si bien, reconoce que la democracia es “un sistema de derechos positivos que no genera automáticamente las condiciones requeridas para el ejercicio efectivo de esos derechos y obligaciones” (p.61).

Algunos requisitos para que se ejerza plenamente la ciudadanía son: la existencia de un sistema normativo guiado por criterios universales, el imperio del estado de derecho, poderes públicos dispuestos a proteger los derechos y que los ciudadanos gocen de ciertos pre-requisitos económicos y sociales (O'Donnell, 1992 en Przeworski, 1998).

En este marco, existen distintos ámbitos de la vida social donde al ciudadano le corresponde “tomar o ser parte”. En el caso de la participación ciudadana, como ya dijimos, dicho espacio es el “ámbito público”<sup>1</sup> donde se abordan asuntos de interés común para los miembros de una sociedad. En definitiva, dada la conexión entre democracia, ciudadanía y participación, puede afirmarse que la participación ciudadana refiere al involucramiento de la población en asuntos considerados de interés común o del “ámbito público”, categoría histórica definida en cada contexto según la correlación de fuerzas dentro de un terreno de tensión y negociación.

---

1 Podemos considerar el “ámbito público o político” como una dimensión específica de la vida social donde los ciudadanos y las organizaciones compiten o concuerdan sobre las decisiones concernientes a los asuntos de interés común.

## 2.4 Gobierno local o municipal

Se plantearon tres conceptos: democracia, participación y ciudadanía, cabe introducir un nuevo concepto que pone en contacto al Estado con la ciudadanía: el de gobierno local o municipal.

Para el caso de nuestro país, cabe señalar, en primer término, que el marco normativo general de los gobiernos locales argentinos se encuentra en la Constitución Nacional. En ella, dos de sus artículos hacen referencia a ellos: el quinto, inscripto en el texto original, sancionado en 1853, y el centésimo vigésimo tercero, incluido en la reforma constitucional de 1994 con el fin de dar término a una polémica jurídica respecto de la autonomía o autarquía municipal (p.1). Agrega que la “definición del régimen municipal corresponde a cada una de las veintitrés provincias, que en sus Constituciones lo incluyen como un capítulo específico en cada una de ellas” (p.22).

Al respecto, Cravacuore (2007) menciona que la definición de los requisitos para la constitución de los gobiernos locales le corresponde al legislador provincial y, que si bien varían entre las distintas provincias, en general resulta de la fijación de mínimos de población.

Otro cambio que trajo la década de 1990 fue el nuevo esquema de distribución de competencias. Según Cravacuore (2007, p.3-9) en nuestro país a los municipios se les asignan competencias:

- algunas concurrentes con el gobierno nacional y provincial como las obras de infraestructura, la atención de colectivos sociales débiles, etc.
- otras, compartidas con el gobierno provincial, como los servicios públicos, atención de la salud, y
- las de competencia exclusiva de los municipios:
  - » construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana: provisión de alumbrado público, limpieza y recolección de RSU, construcción y reparación de calles y caminos vecinales, conservación de parques y paseos públicos, cuidado de cementerios y mantenimiento del equipamiento urbano.

- » regulación y control de actividades desarrolladas dentro del territorio: regulación sobre el hábitat, las actividades económicas y el tránsito urbano.
- » asistencia a población en riesgo: por medio de asistencia social directa, atención de la salud de baja complejidad y defensa civil ante desastres naturales.

En segundo término, según Cravacuore (2007) nuestro país cuenta con 2.252 gobiernos locales. De ellos, 1.151 son municipios y 1.101 son gobiernos locales sin jerarquía municipal: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas. Además, tomando en consideración la jurisdicción territorial, los gobiernos locales argentinos se dividen en dos tipos: los de ejido colindante y los de ejido urbano.

Si se toma en cuenta el diseño institucional de los municipios argentinos, éstos cuentan con sólo dos poderes: un poder ejecutivo local, integrado por un intendente electo y, un poder deliberativo local, integrado por un número variable de concejales.

A lo planteado se puede agregar que, según García Delgado (1997), en el caso Argentino el proceso de reforma del Estado produjo la aparición de un “nuevo localismo”. Ello requiere considerar, en un contexto de globalización donde cobra protagonismo lo local, aspectos tales como la descentralización y la aparición de nuevas demandas a los gobiernos locales. Es decir, lo micro, lo más cercano, dado que lo macro o el Estado nacional jacobino, como diría Lipovetsky, se reconvierte para dar espacio “a una democracia del contacto, de la proximidad” (en García Delgado, 1997, p.8).

De este modo, en nuestro país durante la década de 1990 la novedad respecto a lo que históricamente se venía dando fue el énfasis en la desburocratización, la inclusión de la eficacia y eficiencia como principios rectores de la organización burocrática y un cambio respecto a los gobiernos locales; la orientación al desarrollo local y al planeamiento estratégico y una mayor intrusión municipal en la política social.

García Delgado (1997) considera que la reforma del Estado, combinada con la globalización, dinamizó a los gobiernos locales: aumentaron las competencias, los recursos y la evaluación de la sociedad. Estos cambios ocurrieron en paralelo a las nuevas articulaciones entre lo público-privado, a la instalación de lógicas territoriales más horizontales que posicionaron lo municipal en un lugar protagónico, dejando atrás el papel marginal que tenía en la política argentina. Incluso el reconocimiento de la autonomía municipal quedó plasmado en la Constitución de 1994, aspecto que será profundizado posteriormente.

A lo planteado por García Delgado (1997), Cravacuore (2007) agrega que el proceso de Reforma del Estado, iniciado en 1989, tuvo como rasgos destacados a los siguientes: una acelerada privatización de empresas públicas, una vertiginosa desregulación de la economía; la reforma de la administración pública y la descentralización de algunos servicios hacia las provincias. Sobre este último punto, en nuestro país, a diferencia de otros países de América Latina, la descentralización competencial se hizo en favor de las provincias y no de los municipios.

Ahora bien, estos cambios fueron acompañados por la aparición del interés de la ciudadanía por cuestiones cercanas y puntuales de la ciudad, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ONG's, asociaciones intermunicipales para generar “corredores productivos” o entes intermunicipales, planificación estratégica en ciudades grandes e intermedias, presupuestos participativos, etc.

García Delgado (1997) agrega que las nuevas demandas al gobierno local lo revitalizan, al mismo tiempo que el municipio se convierte en “un punto de condensación de la fragmentación social de la protesta, de la crisis de mediaciones y de la falta de recursos” (p.14).

Como decíamos antes, según García Delgado (1997), hay dos factores que permiten explicar la dinamización de los gobiernos locales:

1. La reforma del Estado: fue una reforma estructural implementada a principio de la década de 1990 que impactó sobre lo local dado que la estabilización económica, a partir del Plan de Convertibilidad, favoreció la mejora de la eficacia y eficiencia de la ges-

tión en lo micro económico. Además, las políticas de descentralización condujeron a la cesión de competencias a las provincias y municipios en el área de la política social. Cabe mencionar que estos cambios impusieron a los municipios una problemática más amplia (dado que se le sumaron a los servicios urbanos tradicionales los de salud, educación y asistencia a grupos de riesgo) pero con los mismos recursos, capacidades técnicas y de gestión.

2. La globalización: su impacto principal es económico. La globalización ofrece oportunidades de vinculación a la vez que puede vulnerar la identidad nacional, al uniformar los estilos de vida y estandarizar los consumos. Al mismo tiempo, esta tendencia homogeneizadora tiene como contracara la búsqueda de identidad, que privilegia lo local (lo vecinal), lo autóctono y que tiende a la heterogeneidad.

Según la opinión de Cabrero (1996), una transformación importante de nuestra sociedad actual es la conformación de “lo local” como espacios donde se desarrollan nuevas formas de organización social, producto de que los ciudadanos irrumpen en el espacio público, por medio de la participación, para satisfacer necesidades que el Estado no logró. A esta relación entre el espacio público y la participación ciudadana, se la puede conceptuar como una ampliación de lo que tradicionalmente abarcaba la esfera de acción pública.

Los gobiernos locales son espacios institucionales, naturalmente abiertos a la participación y al poder compartido. La participación ciudadana en el nivel local genera efectos positivos en al menos tres ámbitos: económico, social y político (Colino et al. 2003).

La participación aparece como demanda y como desafío para los gobiernos locales, en éstos se están produciendo cambios en sus funciones tradicionales y en la percepción que sobre ellos tiene la ciudadanía. Los gobiernos locales se han constituido en caja de resonancia de las políticas y, ante la visión de los vecinos, aparecen como el primer eslabón de la cadena gubernamental, primera instancia de reclamos más allá de competencias y jurisdicciones.

En este marco, los municipios deben dar respuestas innovadoras a nuevas demandas que van orientando sus

actividades hacia la promoción del desarrollo en sus territorios.

## 2.5 Asociaciones vecinales

Un concepto vinculado a lo tratado hasta aquí es el de *vecinalismo*. En líneas generales, las asociaciones vecinales son entendidas como organizaciones de la sociedad civil, y al respecto distintos trabajos abordan el tema desde una perspectiva histórica.

Las organizaciones aparecen como respuestas de la sociedad civil a la cuestión social y su rol varió según tres momentos históricos: beneficencia (primera parte del siglo XIX), filantropía (mitad de siglo XIX) y justicia social con la llegada del peronismo. Las organizaciones vecinales corresponderían a este tercer momento (Thompson, 1995).

Otras perspectivas, que abordan las organizaciones y la asocian a la evolución de la sociedad civil en Argentina, afirman que las vecinales son una etapa de “madurez de la sociedad civil” (Di Stefano, 2002). Es decir, ubican su acción en el marco de la participación ciudadana.

Al comenzar el siglo XX, Argentina transitaba hacia la “república verdadera”, al mismo tiempo que perduraban imágenes de una república conservadora. Existieron esfuerzos en la sociedad por la construcción de una ciudadanía, reforzada con el goce de derechos políticos, y una democracia con ribetes más pluralistas.

También en la esfera gubernamental se experimentaron cambios: el rol del Estado pasó de protector de derechos civiles y de las reglas de juego del mercado, a otro modelo con un rol de mediador y árbitro del conflicto social, tutor de los sectores desprotegidos y con un patronazgo distribucionista, pero sin abandonar la esencia del *laissez faire*, esto es de la creencia en que el libre juego institucional terminaría solucionando los conflictos sociales.

En este contexto, desde los barrios aparecen demandas sociales en materia de obras públicas, servicios y demás, que se orientan hacia el referente administrativo más próximo, el estado municipal en este caso. De esta manera, comenzó la actividad asociativa. Primero tímidamente avanzó en la segunda década del siglo XIX, luego

se expandió un fervor asociativo al promediar la centuria, que se intensificó hacia el final de la misma. Asociativismo más orientado a lo social que a la demanda de derechos políticos.

Con el advenimiento de la democracia no sólo las estructuras institucionales recibirían aires nuevos. Una renovada valoración de la política, de la participación ciudadana y del sentido de hacer efectivas las libertades públicas y privadas recuperadas, dio margen para que también la república se afanzara en los espacios comunales y lógicamente en las unidades vecinales. Una pieza clave en ese clima de recuperación de las prácticas democráticas fue el esmero puesto en actualizar los marcos jurídicos nacionales, provinciales y municipales.

Esto ayudó a que volvieran a prosperar las iniciativas barriales y entonces el número de asociaciones crecieron. Ahora también vinculados al campo político, si bien no siempre con autonomía, dadas las prácticas clientelares que llevan a cooptar estos espacios sociales con fines electorales.

Un dato nuevo lo constituía la presencia de las mujeres como dirigentes en estos espacios barriales de participación.

En consecuencia, asistimos a la coexistencia de escenarios que responden a una lógica contrapuesta y asimétrica. Por un lado, se afirma la imagen de una aldea global y, por el otro, cobran fuerza los actores territoriales, en nuestro caso las asociaciones vecinales.

Analizando hacia su interior, las asociaciones vecinales se auto-administran a través de una comisión directiva, las cuales presentan una singular combinación entre una estructura organizativa que a nivel de su conducción privilegia un criterio verticalista - la mayoría cuentan con un presidente, un vice, secretario, tesorero y la figura de los vocales- y una dinámica de funcionamiento que permite construir relaciones desde la horizontalidad. Existe además una comisión revisora de cuentas con las funciones inherentes.

En cada vecinal, los socios juegan un papel importantísimo. Su rol se amplía a la hora de la participación electoral para renovar autoridades.

Las pautas de accionar del vecinalismo varían según la etapa: en las primeras etapas: elevaba demandas ante autoridades municipales; actualmente: impulsa un modo de gestionar más complejo, es co-gestor de la acción municipal no sólo en la provisión de los servicios; incluye demandas ciudadanas en áreas como seguridad, expendio de bebidas alcohólicas y defensa civil, dándole al vecinalismo un carácter empresarial; otro cambio es la propensión de algunas asociaciones de vecinos a construir redes asociativas inter-institucionales, con la pretensión de tener voz en la institucionalidad de otras esferas de la vida local y nacional.

### 3. Desarrollo de la Investigación

La estrategia metodológica se corresponde con un diseño descriptivo, sin pretensión de generalidad, que enfatiza en una estrategia cualitativa-cuantitativa e intensiva, pues se estudiará un solo caso: el Municipio de la Ciudad de San Juan.

El objeto de estudio es la participación. De este modo se apunta al estudio de la participación ciudadana, el vecinalismo y la democracia en el ámbito de un gobierno local, el de la Ciudad de San Juan.

La unidad espacio - temporal es el Departamento Capital, Provincia de San Juan, durante el periodo 2007-2015. La selección de este recorte espacio-temporal obedece a:

- En lo temporal: durante este periodo, la autora desarrolló su práctica profesional en el municipio de la Ciudad de San Juan y esto fue un factor de peso, dada la falta de datos sobre el tema. En este sentido, su rol institucional favoreció el acceso a información vital y sensible.
- En lo espacial: la elección de este territorio como ámbito para el trabajo de campo de esta tesis obedeció a las siguientes razones:
  - » Su pertenencia al oasis central de Tulum (el mayor de la provincia y sobre el cual se asientan las tierras productivas y la actividad agroindustrial de la provincia).

- » Su pertenencia al Gran San Juan, área que concentra la actividad económica, social y política de la provincia.
- » Una conectividad histórica ventajosa respecto de otros departamentos del Gran San Juan, que ha favoreciendo el desarrollo de actividades industriales y de servicios.
- » La existencia de una importante área urbana con la presencia de villas, barrios obreros con más de 50 años de antigüedad (cuyo origen se vincula a los procesos migratorios internos); barriadas de operatorias IPV y Banco Hipotecario Nacional (BHN) de antigüedad variada, barrios de operatoria Lote Hogar, iniciadas a partir del Programa Arraigo<sup>2</sup>: en todos ellos se localizan las organizaciones barriales del departamento.

### Objetivos Generales:

Analizar la actuación de las Organizaciones Vecinales en el ámbito del Municipio de la Ciudad de San Juan y su relación con la participación ciudadana y la democracia, desde el año 2007 hasta 2015.

Proponer un conjunto de recomendaciones orientadas a fortalecer la participación de las organizaciones vecinales en la gestión de la Municipalidad de la Ciudad de San Juan, orientadas a consolidar ciudadanía.

### Objetivos Específicos:

1. Describir la situación de las Organizaciones Vecinales en el ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de San Juan.

<sup>2</sup> Mediante un Decreto PEN 1001, se crea en el año 1991 la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo", dependiente de la Presidencia de la Nación buscando normalizar la situación urbana de las villas edificadas sobre terrenos fiscales a través del saneamiento de títulos y su incorporación a la trama urbana.

2. Analizar el modo y mecanismo de inclusión que establece la Carta Municipal de la Ciudad de San Juan y la normativa vigente, referente a la participación de las Organizaciones Vecinales.
3. Describir los mecanismos de participación vecinal existentes en la Municipalidad de la Ciudad de San Juan.
4. Investigar el grado de incidencia ciudadana en la consulta, aprobación, ejecución y monitoreo de políticas públicas en el Municipio Capitalino.
5. Identificar fortalezas y debilidades del municipio respecto a la participación ciudadana de las Organizaciones Vecinales.

### Hipótesis de trabajo:

- Un factor que entorpece la ampliación de la participación de las Uniones Vecinales en el Municipio de la Ciudad de San Juan es la falta de mecanismos y estructuras, que no existen en la actualidad.
- A mayor participación ciudadana en el municipio Capital, mayor número de políticas representativas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los vecinos.

### Material de campo

Como ya dijimos, la unidad de análisis es el Municipio de la Ciudad de San Juan y es abordada en dos niveles de análisis:

1. El municipio de la Ciudad de San Juan: la unidad de observación fueron funcionarios y concejales del mismo.
2. Las organizaciones vecinales de la Ciudad de San Juan: la unidad de observación fueron los dirigentes de las organizaciones vecinales de la misma.

Para ambas unidades de observación se trabajaron muestras intencionales o finalísticas:



**1.** Muestra de dirigentes de organizaciones vecinales: buscando captar heterogeneidad, se seleccionaron treinta organizaciones del padrón total de 110 asociaciones vecinales (aportado por el Municipio), atendiendo a criterios de antigüedad, tamaño, localización de la organización (localidad), tipo de organización (uniones vecinales, agrupación de vecinos de barrios o consorcios), situación ante IGPJ (con o sin inscripción).

Se entrevistaron treinta presidentes de diferentes uniones vecinales localizadas en distintos sectores geográficos de la ciudad (Ver Anexo), cuyos rasgos centrales son:

- » Dieciséis son mujeres y catorce son varones.
- » Respecto a la edad: catorce tienen más de 60 años, quince entre 40 y 59 años y uno menor de cuarenta años.
- » Trece viven en barrios de nivel socio-económico medio, siete en barrios de nivel socio-económico medio-bajo y diez en barrios de niveles bajos.<sup>3</sup>
- » Dieciocho dirigen uniones vecinales creadas entre 1950-1975, nueve uniones creadas entre 1976-2000 y tres creadas entre 2000-2015.
- » Quince dirigen uniones vecinales de tamaño grande (más de 80 socios), ocho de tamaño medio (50-80 socios) y siete organizaciones de tamaño pequeño (menores de 50 socios).

**2.** Muestra de funcionarios y concejales del Municipio de la Ciudad de San Juan: El criterio de selección para los funcionarios fue el área de gobierno y de los concejales su pertenencia partidaria.

Se trabajó con la triangulación de fuentes, métodos y técnicas. Se apelaron a fuentes primarias y secundarias.

---

<sup>3</sup> Se clasificaron las Uniones Vecinales por nivel socio-económico con base a las referencias aportadas por el Municipio.

Para ello se utilizaron las siguientes:

- Entrevistas: para la recolección de datos primarios se recurrió a realizar las mismas a funcionarios/concejales del Municipio de la Capital y a dirigentes de las Uniones Vecinales del Departamento Capital. En total se entrevistaron treinta dirigentes vecinales y cinco funcionarios/políticos del municipio.
- Rastreo de fuentes: para la recolección de datos secundarios se recurrió a esta técnica a fin de realizar un estudio documental de legislación, planes y programas que obran en el municipio, vinculados a la participación ciudadana.

Se trabajó con la Carta Orgánica del Municipio y Ordenanzas municipales del periodo estudiado vinculado al tema de la participación vecinal.

La estrategia propuesta para el estudio consideró abordar el objeto desde ejes centrales que guiaron la recolección y el análisis. Para cada nivel de análisis, ellos fueron:

**a.** Para la unidad de análisis Municipalidad - Funcionarios-concejales:

- » Nivel de conocimiento sobre participación y vecinalismo
- » Visión de la participación ciudadana
- » Valoración de la participación ciudadana
- » Percepción del rol del Municipio en la promoción de la participación ciudadana
- » Grado de involucramiento en el proceso de afianzamiento de la ciudadanía

**b.** Para la unidad de análisis Unión vecinal -Dirigentes:

- » Trama asociativa
- » Tipo de liderazgo
- » Conocimiento sobre qué es participar

- » Opinión sobre la participación
- » Visión de la participación ciudadana
- » Visión del rol del Municipio en la promoción de la participación ciudadana
- » Experiencias de relación de la UV con el Municipio
- » Opinión sobre el papel de funcionarios en la respuesta a las demandas ciudadanas

#### 4. Conclusiones

En el caso estudiado se ha podido constatar que “participación” se dice de muchas maneras, tanto para los dirigentes de las organizaciones vecinales como para funcionarios y políticos del Municipio de Capital. Es decir, el análisis de las entrevistas realizadas a los líderes comunitarios y a funcionarios/políticos del municipio estudiado dejar ver ciertos acuerdos y diferencias a la hora de definir qué se entiende por participación, dónde depositan las trabas y facilitadores de la misma, así como sus ventajas/desventajas y la conexión con la democracia.

Si bien no hay una manera unívoca de definir a la participación, un acuerdo detectado es que ambos sujetos sociales estudiados comparten la imagen que participar es ser parte, es involucrarse, es decir, permite crear lazos, formar comunidad. Pero también es un medio para alcanzar un fin -de allí su fuerte conexión con la política-, además sirve para formar ciudadanos y ayuda a constituir espacios de representación, conformando esto una fortaleza en el caso estudiado. Cabe destacar que se la asocia en menor medida con la toma de decisiones, y ello es una debilidad.

Respecto a las diferencias detectadas sobre la definición de participación, se observa que entre los funcionarios/políticos entrevistados está presente la imagen de la participación como el origen y solución de los problemas, además de que permite crear lazos y fortalece la democracia. De esta manera, cuando valoran como una ventaja el hecho que los procesos participativos garantizan que las autoridades escuchen los reclamos y propuestas

de los vecinos, permite acercar a vecinos y dirigentes, y facilita o agiliza la resolución de sus problemas.

Respecto a las ventajas y desventajas que tiene la participación, los líderes comunitarios destacan como ventaja que la participación funciona como la garantía de que las autoridades escuchen sus reclamos, además de que posibilita la construcción de redes con el resto de uniones vecinales dentro y fuera del municipio. No recuperan como ventaja el que por medio de la participación ciudadana puedan ejercer su derecho al control de las acciones del gobierno local. En ello puede leerse un descreimiento sobre la posibilidad que los vecinos puedan ejercer alguna forma de control a sus representantes en el municipio. Hay una percepción de la inviabilidad de la rendición de cuentas, quedando el ejercicio de la democracia sólo circunscripta, desde la visión de los entrevistados, a la elección de los gobernantes y a una democracia representativa.

Una desventaja captada entre los dirigentes vecinales es que la participación hace lenta las decisiones y que puede generar conflictos dentro de las organizaciones y fuera de ellas.

Ahora bien, resaltando las fortalezas detectadas, una de ellas es que existen, en estas comunidades estudiadas, personas que poseen los recursos necesarios para poder construir colectivamente procesos que aumenten la efectiva participación en los asuntos públicos. En general, quienes dirigen las organizaciones son personas con niveles educativos medios-altos, con niveles socio-económicos medios y con trayectoria dentro de sus comunidades en temas vecinales y fuera de ellos.

Otra fortaleza es la visión que los líderes vecinales tienen de la participación, de la democracia y de que la política también favorece. Si bien hay algunas visiones que enfatizan en cierto utilitarismo, también está presente la idea que participar es fundamental para la democracia y que se participa por el bien común. En ellos priman más los valores de la solidaridad y el bien común; el deseo, la motivación y la predisposición de tomar parte, que la mirada pragmática de participar sólo como medio para obtener “algo”.

Como ya dijimos, un aspecto fuertemente valorado entre los dirigentes vecinales entrevistados es la red de relacio-

nes y el acceso a información, a la que de otro modo no podrían acceder. Ello acrecienta el capital social de estos dirigentes. Además, la experiencia les ha permitido conocer las reglas que rigen en la gestión de lo público. Han aprendido a gestionar dentro del aparato burocrático del Estado, y saben cómo funciona el mundo de los políticos para acceder a lo que sus comunidades necesitan. En sus palabras, han aprendido “a quien tocar, cómo tocar y cuándo tocar”.

Otros factores que favorecen los procesos participativos dentro del municipio Capital, tanto en los dirigentes vecinales como en los funcionarios/políticos, son la voluntad política del intendente y la situación económica. La primera resulta de la valoración que hacen de las acciones llevadas por el intendente, que cristalizó en políticas sociales destinadas a la comunidad, destacando aún los más críticos de la gestión municipal, el papel de bisagra que realizó en el periodo estudiado la Dirección de Comunidades para captar las demandas y ser un vínculo con las distintas áreas de gobierno en la resolución de las necesidades y demandas de los vecinos. Ello es otra fortaleza detectada.

Respecto a los factores que han entorpecido la participación en la última década, se destacan cuestiones relacionadas con la comunidad y cuestiones relacionadas con el municipio.

- Sobre las primeras, los entrevistados reconocen que las cuestiones personales (enfermedades, falta de tiempo, conflictos personales, etc.) sumado a la idiosincrasia del sanjuanino (apatía, comodidad, desconfianza, etc.) han frenado y frenan la participación de los vecinos, sumado a historias de fracasos de anteriores comisiones directivas que llevaron a el cierre temporario de algunas uniones vecinales o a su estancamiento respecto a los objetivos para los cuales fueron creadas.
- Sobre las segundas, el factor más mencionado es la visión del gobierno que las uniones vecinales son, al lado de otros temas de la agenda gubernamental, “una cosa chiquita, un tema menor”, y por ende no los priorizan. Otro aspecto es el referido a la falta de credibilidad en los políticos y funcionarios. Ello resulta de la combinación de dos cuestiones: la

mala imagen de la política y la falta de cumplimiento de promesas realizadas, sobre todo en época de campañas electorales.

Vinculado a lo anterior, en el caso estudiado, hay entre los líderes comunitarios consultados dos posiciones respecto a la valoración y reconocimiento que el municipio (políticos y funcionarios) hace de sus demandas:

- La mitad considera que sí los reconocen: ellos son sobre todo los que manejan los mecanismos institucionales para gestionar sus reclamos, y los que han logrado respuestas afirmativas a sus demandas.
- La otra mitad considera que no los reconocen: son los que no lograron que el municipio los escuche ni resuelva sus problemas y son los que denuncian la presencia de barreras para llegar a conectarse con políticos y funcionarios de alto rango, salvo en épocas de elecciones.

La experiencia de los entrevistados de participar en organizaciones vecinales les ha dejado, en general, un resultado positivo que ha reforzado en algunos de ellos su visión sobre la política y los políticos. En otros, si bien valoran la experiencia y consideran necesario que las uniones vecinales se vinculen políticamente con otros actores, no modificaron su visión negativa de la política, a quien califican como “sucía” y como un mecanismo que les quita libertad y autonomía ante la presencia de mecanismos clientelares, en especial frente a procesos eleccionarios. Incluso desconfían que las organizaciones vecinales sean utilizadas como trampolín en la arena electoral.

Una cultura democrática, como sostiene Lechner, deviene de un proceso histórico que requiere tiempo para que las costumbres y creencias de que es posible una construcción institucional de la democracia se logre.

Ahora bien, si tomamos como punto de partida nuestra acepción acerca de participación, concepto central de esta tesis, como las acciones emprendidas por ciudadanos –en especial como miembros de organizaciones de tipo asociativo locales- que de modo directo o indirecto buscan influir en las decisiones y acciones de los gobernantes y de esta manera marcar la agenda pública del gobierno local, es necesario precisar cuánto se acercan o



no las imágenes de participación que portan los actores estudiados respecto a dicha definición.

Un hallazgo que puede leerse en clave de **Fortaleza**, son algunos de los rasgos que presentan las organizaciones vecinales de la Ciudad de San Juan, entre los cuales pueden mencionarse:

- Tienen una historia de organización vecinal de vieja data, con lo cual la comunidad tiene registro de la importancia de organizarse desde antes de la mitad del siglo pasado.
- Hay una diversidad de formas de organización que van desde uniones vecinales hasta vecinos de una calle que peticionan y se organizan para resolver su problemática vecinal. Ello habla de cierta adaptabilidad y maleabilidad a la hora de organizarse.
- Predominantemente las organizaciones vecinales están inscriptas ante la IGPJ, sobre todo las uniones vecinales, lo cual habla de cierto grado de formalidad de las mismas y de una alta valoración del reconocimiento del Estado.
- El 75 % de las organizaciones vecinales tienen regularizada su situación o en vías de regularizarla, expresión de una alta vitalidad dado que anualmente realizan asambleas de socios y presentan Memoria y Balance a la IGPJ.
- Las organizaciones vecinales vehiculizan sus reclamos al municipio por diferentes temas a través de notas, que dan origen a expedientes. Según la información obtenida, en promedio han peticionado al municipio en alrededor de 10 oportunidades en el periodo 2008-2015. Esto es un dato importante, en tanto las organizaciones muestran conocer los procedimientos que accionan los mecanismos institucionales en el gobierno local para resolver sus demandas, más allá de los temas que reclaman.
- Las UV buscan el contacto directo con el Intendente para encontrar soluciones a sus problemas vecinales.
- Ciertas demandas sociales de los vecinos cristali-

lizan en políticas del municipio. Pese a que en la formulación de la política no está prevista la consulta o participación del vecino, en su génesis puede identificarse a la participación vecinal a través del pedido de soluciones a problemáticas que los atraviesan en sus comunidades, y ello puede ser considerado una fortaleza.

- Hay una auto-diferenciación de las organizaciones vecinales: ellas se distinguen entre uniones vecinales oficialistas y uniones vecinales independientes. Esto muestra cierta madurez cívica que las encamina en la dirección de un fortalecimiento ciudadano.

Otras **fortalezas** detectadas es que existen en las comunidades personas “estudiadas”. En este sentido presentan dos cuestiones destacables:

- En general, quienes dirigen las organizaciones poseen niveles educativos medios-altos, con niveles socio-económicos medios y con trayectoria dentro de sus comunidades en temas vecinales y fuera de ellos.
- La visión que ellos tienen de la participación, de la democracia y de la política también favorece. Si bien hay algunas visiones que enfatizan en cierto utilitarismo, también está presente la idea que participar es fundamental para la democracia y que se participa por el bien común. En ellos priman más los valores de la solidaridad y el bien común; el deseo, la motivación y la predisposición de tomar parte, que la mirada pragmática de participar sólo como medio para obtener “algo”. Quieren participar y creen que deben hacerlo, factores tan necesarios para contar con ciudadanos participativos.
- Un aspecto fuertemente valorado es la red de relaciones y el acceso a información, que acrecienta el capital social de estos dirigentes. Además, la experiencia les ha permitido conocer las reglas que rigen en la gestión de lo público: han aprendido a gestionar dentro del aparato burocrático del Estado, y saben cómo funciona el mundo de los políticos para acceder a lo que sus comunidades necesitan. En sus palabras, han aprendido “a quien tocar, cómo tocar y cuándo tocar”.

- Visualizan como favorecedores de los procesos participativos dentro del municipio Capital a la voluntad política y la situación económica.

En el mismo orden de fortalezas, pero desde el lado del municipio de la Ciudad de San Juan, se han detectado la presencia de factores políticos-legales-administrativos que son positivos:

- Desde el municipio se han establecido mecanismos de participación de las Organizaciones Vecinales por medio de la Carta Municipal de la Ciudad de San Juan y de normativa vigente.
- Una voluntad política ha permitido la creación de un andamiaje legal en la Carta Orgánica Municipal y Ordenanzas municipales, que cristaliza en institutos válidos para la participación institucional de vecinos organizados. De esta manera, existen algunos de los mecanismos de participación vecinal existentes en la Municipalidad de la Ciudad de San Juan como por ejemplo la Banca del vecino y la conformación de comisiones de vecinos.
- Como complemento, en el aparato administrativo se creó un área específica para la promoción de la participación ciudadana, en especial destinada a las uniones vecinales y organizaciones comunitarias que acerquen las demandas del vecino a las autoridades municipales correspondientes. Estas dos cuestiones han fortalecido la participación vecinal y vehiculizado sus demandas a los gobernantes.
- Lo legal y administrativo ha permitido que se concreten acciones (planes, proyectos) cuyo eje ha sido el encuentro entre dirigentes y dirigidos, con un cambio en la perspectiva clásica, ya que se ha entendido que es el mismo municipio en la persona del intendente y su staff de funcionarios, quienes debían acercarse a las comunidades para receptor sus problemas y necesidades. Esto puede ser considerado una fortaleza.

Con relación a las **Debilidades** detectadas, se puede destacar que:

- A nivel contextual, la presencia de organizaciones vecinales, su creación y desarrollo presenta un

ritmo oscilante dado la presencia de condiciones contextuales adversas, como las irrupciones a la vida democrática del país, modelos de desarrollo imperantes, presencia discontinúa de estímulos desde el Estado a su creación, etc.

- A nivel de las OSC, hay factores que han entorpecido la participación en la última década:
  - » La mayoría de las organizaciones vecinales de Capital no cuenta con sede, en especial las que se crearon a partir de 1970. Ello es una debilidad, atendiendo a que la ausencia de un lugar físico para desarrollar sus actividades frena la participación y genera en los dirigentes un sentimiento de fracaso.
  - » Las organizaciones estudiadas presentan una aparente vida democrática en su interior: los dirigentes son en general elegidos por asamblea de vecinos, pero ellos mismos reconocen que la elección a veces es una mera formalidad, dada la apatía de los vecinos a participar y su renuencia a involucrarse. Por ello, los que sí participan rotan en los distintos cargos ante la ausencia de listas que confronten por alcanzar el control de la organización.
  - » La experiencia de los entrevistados de participar en organizaciones vecinales ha reforzado en algunos de ellos su visión negativa de la política y los políticos; la califican como “sucias” y como un elemento que les quita libertad y autonomía ante la presencia de mecanismos clientelares, en especial frente a procesos electorarios. Incluso desconfían que las organizaciones vecinales sean utilizadas como trampolín en la arena electoral.
- Algunos líderes vecinales no logran reconocer la asociación entre participación y los mecanismos de consulta, control y co-decisión. Descreen de la posibilidad que los vecinos puedan ejercer alguna forma de control a sus representantes en el municipio, ni que con la participación sea posible el necesario control ciudadano. Hay una percepción de la inviabilidad de la rendición de cuentas, quedando el ejercicio



de la democracia sólo circunscripta, desde la visión de los entrevistados, a la elección de los gobernantes.

- Si bien algunas demandas de las comunidades han cristalizado en proyectos y planes del gobierno municipal, no se ha detectado la presencia de un grado de incidencia ciudadana en la ejecución y monitoreo de esas políticas públicas en el Municipio Capitalino. Sólo se han gestionado acciones para que los vecinos hagan conocer sus preferencias. Por ello hay escasa visualización del papel de la participación ciudadana en los procesos de control y co-gestión da cuenta de una cierta debilidad en la construcción real de ciudadanía. Hay ausencia de solicitudes para utilizar un mecanismo disponible como es la Banca del vecino dentro del Concejo Deliberante.

- Respecto a la opinión que las Organizaciones Vecinales tienen sobre las políticas públicas municipales que las afectan y cómo visualizan su participación en ellas, hay variadas voces al respecto:

- Hay organizaciones vecinales que están auto-constituidas con un alto nivel de autonomía frente al municipio de la Capital, y ello favorece su participación en la toma de decisiones, fortaleciendo la influencia en la planificación que realiza el municipio para la comunidad. Otras organizaciones más débiles (en especial las de comunidades con niveles socio-económicos más bajos y con menor autonomía en sus recursos) presentan dificultades para desempeñar el papel de interlocutoras ante las autoridades, socavando así su capacidad para influir en las agendas gubernamentales y construir efectivamente ciudadanía. Hay cuestiones relacionadas con la comunidad y cuestiones relacionadas con el municipio que también han entorpecido la participación en la última década:

- » Sobre las primeras, se destacan cuestiones personales (enfermedades, falta de tiempo, conflictos personales, etc.) e idiosincrasia del sanjuanino (apatía, comodidad, desconfianza, etc.), sumado a experiencias fallidas de anteriores comisiones directivas. Otro aspecto es la falta de credibilidad en los políticos y funcionarios. Ello resulta de la combinación de dos cuestiones: la mala imagen de la política y la falta de cumpli-

miento de promesas realizadas, sobre todo en época de campañas electorales.

- » Sobre las segundas, los dirigentes vecinales tienen la visión que las uniones vecinales son un tema marginal en la agenda gubernamental. Se perciben dificultades en el aparato administrativo para alcanzar la máxima eficiencia en el uso de recursos destinados a atender las demandas de la comunidad, producto de cierta descoordinación entre áreas. Ello se constituye en una debilidad.

Por lo expuesto se puede afirmar que la hipótesis que planteaba que *“Un factor que entorpece la ampliación de la participación de las Uniones Vecinales en el Municipio de la Ciudad de San Juan es la falta de mecanismos y estructuras, que no existen en la actualidad”* no se corroboró. Se ha mostrado que el municipio capitalino contó con mecanismos y una estructura administrativa para promover la participación ciudadana, si bien lo logró con algunas limitaciones y más orientado a una participación comunitaria antes que comprometida con la disputa política por el espacio público a nivel local.

La hipótesis que planteaba que *“A mayor participación ciudadana en el municipio Capital, mayor número de políticas representativas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los vecinos”* se comprobó. Si bien cabe aclarar que no hubo un mecanismo que incorporara la voz de las organizaciones vecinales en la formulación de planes y proyectos del municipio destinado al bienestar de las comunidades de modo vinculante, efectivamente la participación de las organizaciones vecinales y la llegada por distintas vías de sus demandas, sumado a las acciones del mismo gobierno local para acercarse a los vecinos y sus demandas, estuvo en la base de los Planes y Proyectos realizados en el periodo estudiado. No hay, pese a los institutos creados para ello, reclamo de control ciudadano de dichas políticas, que asegure transparencia, calidad, respuesta al ciudadano y generación de nuevos espacios e instancias participativas.

Finalmente, las conclusiones arribadas permiten coincidir con la opinión de Cabrero (1996) respecto al valor de las organizaciones sociales en las sociedades actuales: expresan la irrupción de los ciudadanos al espacio

público por medio de la participación, con el propósito de demandar al Estado por sus necesidades aún no satisfechas. Así, las organizaciones vecinales interpelan en especial a los gobiernos locales, como el Municipio de la Ciudad de San Juan, para ser considerados un eslabón de la cadena gubernamental, en tanto sus reclamos se convierten en base de la política que formula el municipio destinada a la comunidad en su territorio.

## 5. Bibliografía

- ABERS, R. N. (2000).** *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publisher.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006).** *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- ANEAS, S Y CATTAPAN, S (2008).** *La Población de San Juan. Su estructura y su dinámica*. EFU. San Juan.
- BAÑO, E. (1998).** *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales en una Ciudadanía que crece*, Flasco, Chile 15-37.
- BASCONZUELO, C. (2007).** *La experiencia del vecinalismo en Río Cuarto. Actores, discursos y prácticas en sus orígenes*, Universidad Nacional de Río Cuarto. Conicet.
- BIDART CAMPOS, G. (1994).** *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, Editorial Ediar, Buenos Aires.
- BOLOS, S. (2002).** *Los dilemas de la participación en gobiernos locales*, Universidad Iberoamericana – Santa Fe. USA.
- CAO, H. (2002).** *La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas
- COLINO, C y PINO, E. (2003).** *Las nuevas formas de participación en los gobiernos locales*, Fundación Alternativas.
- CORAGGIO, J. L. (1997).** *Descentralización, el día después...*, Cuadernos de Posgrado, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA, Buenos Aires.
- CRAVACUORE, D. (2007).** *Los municipios argentinos (1990 - 2005)*. En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires.
- CUNILL, N. (1991).** *Participación Ciudadana*, Editorial del CLAD. Venezuela.
- DALH, R. (2004).** *La democracia*. Revista de Reflexión y Análisis Político Posdata N° 10. Disponible en: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>
- DIAZ, M. (2015).** *Envejecimiento y Sociedad en Argentina. Representaciones sobre vejez e intercambio intergeneracional. El caso de la Provincia de San Juan*. Fondo Editorial Cámara de Diputados de San Juan, San Juan.
- DI STEFANO, R.; SÁBATO, H.; ROMERO, L. A. y otros (2002).** *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina. 1776-1990*, Gadis, Buenos Aires.
- DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 33 (2010) pp. 157-190.**
- DROMI, (1997).** *Derecho administrativo 6° Ed. actualizada*. Ed. Ciudad Argentina. Bd. As.
- FIDYKA, L. (1995).** *La Participación Comunitaria*, Marco Constitucional de la República Argentina, Dirección Nacional de Asuntos Comunitarios, Ministerio del Interior, Bs. As.
- FONT, J. y OTROS (2001).** *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ed. Ariel, Barcelona.
- FRÍAS, P. y OTROS (1990).** *Las Nuevas Constituciones Provinciales*, Ediciones Depalma, Bs. As.

- GARCÍA DELGADO, D. (1997).** Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina, Buenos Aires: FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC (UBA) y UCA de Córdoba.
- GUARIGLIA, O. (2011).** Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles, CONICET (Argentina) DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 33 (2010) ISSN: 0214-8676 pp. 157-190.
- HERNÁNDEZ, A. (1997).** Derecho Municipal, Ediciones Depalma. Bs. As. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmspys/article/view/34628>
- KERZ, M. (2000).** Ciudadanía: Un debate contemporáneo post.Data 6.
- LECHNER, N. (1988).** Los patios interiores de la Democracia, Subjetividad y Política, FLACSO. Santiago de Chile.
- LUNA, E.; CECCONI, L. (2004).** Índice de Desarrollo de la Sociedad Civil de Argentina. Total País. PNUD/BID/GADIS. Argentina
- MARSH, J. Y OLSEN (1995).** Democratic Governance, New York.
- NAVARRO, M. y OTROS (2014).** El voto sanjuanino: del pluralismo al predominio partidario. Editorial UNSJ. San Juan.
- NOZICA, G. Y HENRÍQUEZ, M. G. (2012).** El Límite urbano y el mercado de suelo. Reflexiones acerca de la expansión del Gran San Juan. San Juan, Argentina. PRODEA, UNSJ.
- OSLAK, O. y O'DONELL, G. (1984).** Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en "Para investigar la Administración Pública". Documento publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, G.E. CLACSO/Nº4.
- OAKLEY, P. (1991).** Proyectos con la gente: La práctica de la participación en el Desarrollo Rural, OIT, Ginebra.
- PARRY, G, y OTROS (1992).** Political Participation and Democracy in Britain, Cambridge.
- PÉREZ, S. (1999).** Gobierno y Participación Ciudadana, en Quórum Año VIII, No. 68, septiembre- octubre, México, p. 178.
- PHILLIPS, J. J. (1996).** How much is the training worth? Training and Development, v50, n4, p20-24, EEUU.
- PÍREZ, P. (2002).** Descentralización y Gobierno Local, en VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Santo Domingo, Rep.Dominicana.
- ROMERO, M. (2013).** Mitigación de La vulnerabilidad física y social de sectores urbanos de alto riesgo. Andina Nº 2, Año 3. Págs. 28 a 39.
- ROSATTI, H. y otros (1994).** La Reforma de la Constitución, Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe.
- ROSENFELD, A. (1994).** Los gobiernos locales en América Latina, PGU-LAC, Quito.
- SARTORI, G. (1988).** Teoría de la democracia. El debate contemporáneo, Madrid.
- SCHNEIDER, C. (2007).** La Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales: Contexto Político y Cultura Política. Un Análisis Comparado de Buenos Aires y Barcelona. Tesis Doctoral. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales- UPF. Barcelona (Inédito).
- ZICCARDI CONTIGLIANI, A. (ed.) (2004).** Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales/ Consejo Mexicano de Ciencias Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social, México.