

# **Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana**

**Miguel Angel Franco  
Anselmo Torres  
Roberto Cuervo  
Mabel Alvarez  
Pablo Pascual Bereau  
Claudia Sus  
Nilda Herrera**

Universidad Nacional del Comahue

Rectora  
Prof. Teresa VEGA  
Universidad Nacional del Comahue  
Buenos Aires 1400 - (8300) Neuquén  
Tel: (0299) 4490363 / Fax: (0299) 4490351  
sprector@uncoma.edu.ar

Secretaría de Extensión Universitaria  
Tel: (0299) 4490328  
secunc@uncoma.edu.ar

Editorial de la Universidad Nacional del Comahue  
Editor responsable: Luis Alberto NARBONA  
Tel: (0299) 4490300 - Int. 617  
educ@uncoma.edu.ar

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,  
sin el permiso expreso de *educ*.





Universidad Nacional del Comahue

## **Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana**

**Miguel Angel Franco**

**Anselmo Torres**

**Roberto Cuervo**

**Mabel Alvarez**

**Pablo Pascual Bereau**

**Claudia Sus**

**Nilda Herrera**

*educo*

Editorial de la Universidad Nacional del Comahue  
Neuquén, 2010

Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana / Miguel Angel Franco ... [et.al.]  
.- 1a ed. - Neuquén : EDUCO – Universidad Nacional del Comahue, 2010.  
182 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-604-180-5

1. Administración Pública. I. Franco, Miguel Angel  
CDD 352

### **Educo**

Director: Luis Alberto Narbona

Dpto. de diseño y producción: Enzo Dante Canale

Dpto. de comunicación y comercialización: Mauricio Carlos Bertuzzi

Corrección: Liliana Falcone

### ***educó***

Neuquén, 2010

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2010- Editorial de la Universidad Nacional del Comahue  
Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina  
[educó@uncoma.edu.ar](mailto:educó@uncoma.edu.ar)

## ÍNDICE

<b>Sobre los autores</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Capítulo 1</b> Democracia, participación ciudadana y el rol de las instituciones <i>Miguel Ángel Franco</i>	15
<b>Capítulo 2</b> Límites y obstáculos a la Participación Ciudadana en el Estado. Un estudio de caso <i>Anselmo Torres y Roberto Cuervo</i>	49
<b>Capítulo 3</b> Mecanismos de participación ciudadana y reconocimiento de las Juntas Vecinales en la provincia de Río Negro (con especial atención al Municipio de Viedma) <i>Mabel Álvarez</i>	85
<b>Capítulo 4</b> Diseños institucionales de participación en el ámbito de la educación rionegrina <i>Pablo Pascual Bereau - Claudia Sus</i>	125
<b>Capítulo 5</b> Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la provincia de Río Negro. Mecanismos, alcances y articulación <i>Nilda Herrera</i>	151



## Sobre los autores

*Miguel Ángel Franco* es Profesor en Historia y Magíster en Administración Pública. Docente del Área Teoría de la Administración en la carrera Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue. Se desempeña como investigador desde 1998 y ha integrado diversos proyectos de investigación vinculados al área de administración y políticas públicas. En la actualidad dirige un proyecto vinculado al gobierno electrónico. Ha participado en numerosos encuentros científicos y es autor de artículos publicados en revistas científicas con referato y coautor de libros. Integra el programa de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario.

Email: mafranco32@hotmail.com

*Anselmo Torres* es Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno y Secretario Académico de la Sede Atlántica de la UNRN. Profesor e investigador de la UNRN. Profesor e investigador de la Universidad Nacional del Comahue (en licencia). Master en Administración Pública de U. N. Córdoba. Doctorado en Ciencia Política, U. N. de Rosario (elaboración de tesis). Ex Director del Dpto. de Administración Pública, UNCo. Autor de artículos en revistas con referato y de capítulos de libros. Miembro del Comité Editorial de la Revista *Perspectivas*.

Email: anselmo\_1965@hotmail.com

*Roberto Andrés Cuervo* es Técnico en Administración Pública por la Universidad Nacional del Comahue, integrante de proyecto de investigación sobre la temática de la participación ciudadana y ejerce la docencia en el área de Administración y Gestión de la Licenciatura en Administración Pública de la misma universidad.

*Mabel Álvarez* es Licenciada y Magister en Administración Pública. Docente del Área de Administración y Gestión de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue. Desde 1997 ha integrado proyectos de investigación relacionados con el ámbito municipal y el desarrollo local. Ha sido becaria de investigación de la U.N. del Comahue. Participó de numerosos encuentros científicos-académicos en carácter de expositora. Ha publicado diversos artículos en revistas científicas con referato.

Además desempeñó tareas de gestión en el ámbito académico-universitario.

Email: [alvarez-mabel@hotmail.com](mailto:alvarez-mabel@hotmail.com)

*Pablo Pascual Bereau* es Profesor en Pedagogía y Magíster en Educación y Magíster en Administración Pública. Docente del Área Teoría de la Administración en la carrera Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue. Se desempeña como investigador desde 1990 y ha integrado diversos proyectos vinculados al área de educación, y dirigió co-dirigió investigaciones en varias oportunidades. Además se desempeñó en el área de Extensión. Ha publicado diferentes artículos en revistas indexadas y libros como co-autor, y participó en numerosos encuentros científicos como expositor. Ha dictado conferencias y cursos en el exterior.

Email: [pablopascual@speedy.com.ar](mailto:pablopascual@speedy.com.ar)

*María Claudia Sus* es Profesora y Licenciada en Educación. Magíster en Investigación Científica y Técnica de la UNER. Docente del Área Educativa de la carrera Licenciatura en Psicopedagogía de la Universidad Nacional del Comahue. Desde 1994 ha integrado proyectos de investigación relacionados con las reformas en el Nivel Medio, políticas educativas y prácticas escolares. Participó de numerosos encuentros científicos-académicos en carácter de expositora. Ha publicado artículos relacionados al área educativa en revistas científicas argentinas y extranjeras. Ha realizado tareas de evaluación y diseños de propuestas curriculares de distintos niveles educativos.

Email: [csus@rnonline.com.ar](mailto:csus@rnonline.com.ar)

*Nilda Beatriz Herrera* es Licenciada en Administración Pública, docente en el Área Administración y Gestión, Orientación Teoría de la Administración. Desde el año 2003 ha integrado proyectos de investigación relacionados a la institucionalidad y prácticas de participación ciudadana, ha publicado artículos en revistas con referato. Ha participado de seminarios nacionales e internacionales relacionados al Estado, las políticas públicas y la participación ciudadana.

Actualmente se encuentra finalizando su Maestría en Estudios Políticos dependiente de la Universidad Nacional de Rosario y es Secretaria de la Comisión de Planificación, Asuntos Económicos y Turismo de la Legislatura de la provincia de Río Negro.

Email: [herreranilda@yahoo.com.ar](mailto:herreranilda@yahoo.com.ar)

## Introducción

Para quienes trabajamos en el campo de la Administración Pública o de las Ciencias Políticas, una preocupación constante –práctica y teórica– es la posibilidad de encontrar estructuras institucionales y organizativas capaces de cumplir con el principio de eficiencia exigible en un contexto marcado por las limitaciones de los recursos. En realidad, esta preocupación social ha sido así desde que la humanidad comenzó a vivir en sociedades organizadas; lo distintivo en cada tiempo y momento histórico es tal vez la fuente de legitimidad a la que se recurre para desplegar un conjunto de teorías y preceptos acerca de la mejor forma de hacerlo. Si los fundamentos mágicos y divinos fueron los más utilizados en las sociedades antiguas, en las sociedades modernas se recurre a la razón como fuente de inspiración capaz de adecuar medios y fines en la prosecución de los objetivos últimos.

La racionalidad instrumental es, en este sentido, el punto de llegada y la obra máxima de este precepto y guía en la administración de las cosas; por cierto, no nos estamos refiriendo solamente a las cuestiones públicas como el Estado o a las privadas como las empresas. También aquí podemos incluir una serie de organizaciones como la religión, la familia, los clubes, las organizaciones barriales, ecologistas, de género, étnicas y tantas otras que son atravesadas por esta lógica racional, la cual termina convirtiéndose ella misma en un fin.

Aun así, para las sociedades actuales, este principio de racionalidad no logra cumplir con las exigencias de legitimidad y se reclama que, al mismo tiempo que se administra racionalmente, se lo haga en forma democrática.

Por lo menos en la cultura occidental, los últimos tiempos evidencian un gran avance en términos de democratización de las instituciones: no solamente los sistemas políticos de los países han avanzado en este sentido, sino también que ello parece ser reflejo de una mayor democratización de las instituciones básicas de la sociedad, como las referidas anteriormente.

Eficiencia y legitimidad democrática se funden en una nueva fuente que inspira a la sociedad del siglo XXI para dirigir sus exigencias a

las instituciones y organizaciones que crea y recrea constantemente.

Es por cierto que estas exigencias llegan y se materializan en las instituciones del conocimiento como producto de la reflexión y el análisis crítico.

Es en este marco donde surgen, en un grupo de docentes e investigadores de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional del Comahue, un conjunto de investigaciones que intentan dar cuenta de este proceso social mediante el desarrollo de proyectos y tesis de grado y posgrado.

La posibilidad de identificar formas novedosas de administración pública capaces de superar los obstáculos y deficiencias que muestra la administración burocrática del Estado, es un tema que ha preocupado en general a las ciencias sociales en los últimos tiempos. De hecho, se han dirigido los esfuerzos para investigar y prescribir modelos de administración pública que, partiendo de concepciones teóricas y metodológicas diferentes, intentan captar las realidades instituidas en contextos singulares. Al mismo tiempo, buena parte de la literatura resalta la escasez de estudios sobre los ámbitos regionales y locales de gobierno, como así también la ausencia de investigaciones sobre las particularidades que asumen los diseños institucionales inscriptos en esta perspectiva.

El contexto donde se desarrollan las investigaciones es la provincia de Río Negro, ubicada en el norte de la Patagonia argentina. Algunas condiciones particulares la hacen atractiva desde el punto de vista de la investigación. Su juventud institucional, nacida en la década de los cincuenta del siglo pasado, durante el proceso de transformación de los Territorios Nacionales y la composición de su sociedad, integrada por migraciones internas que se sucedieron desde la provincialización y hasta bien entrados los noventa, permiten entenderla como una sociedad abierta y moderna.

La reforma de la Constitución Provincial de 1988, que puede considerarse de avanzada, incorpora instituciones de Democracia Participativa (plebiscito, referéndum, revocatoria, iniciativa popular) y otros mecanismos institucionales modernos como el Consejo de la Magistratura y la plena Autonomía Municipal. La legislación avanza sobre otros mecanismos participativos de la ciudadanía en los ámbitos de educación, salud, integración de personas con capacidades diferentes, salud mental,

salud reproductiva, acceso a la información pública, género, identidad cultural, entre otras.

Los trabajos presentados en esta obra son productos de las preocupaciones mencionadas y, al mismo tiempo, de la posibilidad de dar cuenta de cómo estos procesos impactan y repercuten en las instituciones del Estado. Responden principalmente a dos proyectos: “Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación social en políticas públicas” y “Desarrollo Local: Gobierno Local y Juntas Vecinales. De la participación a la incidencia”.

El capítulo que presenta Miguel Franco recorre las principales transformaciones de los sistemas políticos en los últimos tiempos, cuya característica fundamental se sitúa alrededor de una aparente contradicción: al mismo tiempo que avanza el sistema democrático le hace una crítica hacia su funcionamiento. El despliegue de esa crítica reconoce tres aspectos: en primer lugar, que determinados modelos actuales de democracia no garantizan por sí mismos la igualdad y las oportunidades de mejorar el bienestar de las personas, al menos que se realicen los cambios necesarios; en segundo lugar, los mecanismos del sistema político democrático tampoco parecen contribuir a la mejora de la calidad del sistema: partidos políticos, sistemas electorales y control social y responsabilización de los representantes están siendo objeto de críticas por los déficit de funcionamiento que presentan. Y por último, las estructuras del Estado y la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas no terminan de convencer a la sociedad, luego de un aparente largo camino de intentos de descentralización del poder.

Las propuestas de entender las instituciones y su diseño como construcción social contingente e histórica de relaciones de fuerza abre el camino para una nueva perspectiva de análisis que sitúa precisamente a esa construcción como el foco de indagación necesario para entender la emergencia de las innovaciones en el campo de la administración pública y del Estado, en particular las jurisdicciones sub-nacionales como el caso de la provincia de Río Negro.

En el capítulo 2, Anselmo Torres y Roberto Cuervo dirigen su mirada sobre los Consejos Locales, novedosos mecanismos inscriptos dentro de una estrategia de descentralización y democratización del Estado, que tuvo lugar en la provincia desde su nacimiento institucional en

1958. En particular, el objeto de estudio son los Consejos Locales de Seguridad y la propuesta se dirige a relevar las condiciones de su implementación, tanto a nivel institucional como a nivel de las prácticas de los sujetos que interactúan en estos espacios. La sugestiva hipótesis acerca de que, en estas instituciones creadas por el Estado, determinados actores intervinientes tienen la capacidad de constreñir seriamente estos espacios, al punto límite de la cooptación, los lleva a realizar una reconstrucción no solo jurídico-normativa, sino que, y esto es lo relevante en esta investigación, sobre otro tipo de institucionalización: aquellas que se producen en las interacciones y prácticas de los sujetos convocados en estos espacios, lo que aporta reflexiones, conocimientos y experiencias para el desarrollo de una gestión participativa y democrática.

Mabel Álvarez, en el capítulo 3, nos invita a reflexionar sobre la importancia del gobierno local, centrado principalmente en la autonomía municipal y la emergencia de las Juntas Vecinales en la provincia. El trabajo, organizado bajo tres tópicos, realiza una exhaustiva descripción de cómo se institucionalizan los diferentes tipos de autonomía municipal y la manera en que están presentes en el nivel provincial y municipal diversos mecanismos de participación ciudadana, como el derecho de iniciativa, la revocatoria de mandato, el referéndum popular, la consulta popular, la audiencia pública, la banca abierta y el presupuesto participativo. Por último, se presenta el reconocimiento de la figura de las Juntas Vecinales como un mecanismo más de participación ciudadana.

En el capítulo 4, Pablo Pascual Bereau y Claudia Sus proponen el tratamiento de la gestión de la participación en el marco de las políticas educativas. Los autores consideran que en los últimos años han cobrado una revitalización importante las diferentes instancias de participación ciudadana que se fueron institucionalizando en esta política; se pueden mencionar así al Consejo Provincial de Educación, los Consejos Institucionales, Consejos Escolares Locales, los Consejos Escolares Zonales, los Consejos de Convivencia, los Equipos de Supervisores, los Foros de Supervisores. Quizás lo más novedoso sea la elaboración del Diseño Curricular del Ciclo Básico de la Escuela Secundaria rionegrina, utilizándose las audiencias públicas como formas participativas tendientes a la construcción colectiva de las políticas curriculares de Nivel Medio.

Haciendo un análisis pormenorizado de la normativa jurídica de

participación ciudadana en el campo de las políticas educativas y su implementación, los autores llegan a la conclusión de que, si bien en la etapa de gestación del marco jurídico por parte del legislador hubo una verdadera vocación de profundizar la participación ciudadana, esa vocación o énfasis no existió en la etapa de implementación. Las razones brindadas son diversas y para ello invitamos a lector a recorrer este capítulo.

El análisis hecho por Nilda Herrera, en el capítulo 5, da cuenta de los mecanismos de participación ciudadana aprobados y puestos en funcionamiento en la Justicia Rionegrina, básicamente la Carta de Derechos a los Ciudadanos y el Amicus Curiae, instrumentos de participación propuestos desde el Estado provincial y a instancias de iniciativa popular.

Luego de un estimulante debate acerca de la evolución del concepto y la realidad ciudadana, se traslada este esquema interpretativo a la realidad rionegrina.

En el desarrollo del trabajo, la autora ha llegado a la conclusión de que los mecanismos de participación, en el ámbito de la justicia, si bien desde lo formal se encuentran institucionalizados, no es menos cierto que tienen serios obstáculos y dificultades para poner en práctica la participación ciudadana en este ámbito. Observa, además, que estos mecanismos le otorgan al ciudadano un carácter no vinculante, lo que supone que se está en presencia de una pseudo participación; por ello, se concluye que la participación de los ciudadanos ante la justicia rionegrina resulta más acorde con la idea de ciudadanos definitivamente limitados en su ejercicio, y ello obedece a la falta de información que existe, según datos que arroja la encuesta realizada acerca de estos mecanismos.

Los mecanismos de participación ciudadana incluidos en este texto resultan esenciales para la construcción de una democracia que combine la dimensión representativa con otra de carácter participativo, porque la ciudadanía no debe limitarse solamente al acto de votar, sino que implica saberse partícipe en los asuntos públicos.

Bajo la premisa que sostiene que la participación no es sólo un derecho, sino también una obligación, se busca, a través de cada uno de los capítulos aquí presentados, fortalecer el funcionamiento de las organizaciones, tanto provinciales como locales, impulsar la participación

democrática, la mejora integral de la gestión y, al mismo tiempo, la capacidad de incidir en las cuestiones públicas, así como en otros sectores de la sociedad, en un intento, modesto, por participar de un espacio común que consolide un modelo social más democrático, participativo y equitativo.

En síntesis, el conjunto de la obra intenta ser un punto de partida para estimular el debate y la reflexión acerca de las características, las bondades y dificultades que asumen las “Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana en Río Negro”.

# Democracia, participación ciudadana y el rol de las instituciones

Miguel Ángel Franco

## Introducción

### La crítica renovada al sistema democrático actual

Los momentos históricos y las realidades nacionales han hecho que la voluntad de las personas se exprese o concrete de formas muy variadas, por ello la conformación de la sociedad moderna ha contemplado diversas nociones y “tipos societales”<sup>1</sup>, que han variado a lo largo del tiempo y fueron adquiriendo formas, contenidos y organizaciones orientadas a tomar parte en la definición de los destinos societarios.

Cuando la voluntad popular adopta la forma de “gobierno del pueblo”, ésta nos remite al concepto originario y literal de democracia, un concepto tan emblemático como polisémico.

En la actualidad, el sistema político democrático formal avanza significativamente en casi todas partes del mundo desde la última mitad del siglo XX. De hecho, hasta hace treinta años, solamente un tercio de los países del mundo tenían un sistema político democrático; en la actualidad, más del 60 por ciento de los países consagran esta fórmula para procesar las decisiones políticas (Harris: 2000). Este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y control que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia jamás había alcanzado una extensión tan amplia como en la actualidad (Subirat, 2001).

Al mismo tiempo que avanza este sistema político, lo hace una

---

<sup>1</sup> La expresión “tipos societales” pertenece a Manuel Antonio Garretón. El uso que se pretende de este concepto sigue siendo el mismo que le atribuye el autor en la literatura citada, es decir, como una manera de abordar y entender cómo las sociedades se han ido organizando, en donde se verifica “una serie sucesiva de ensayos de la humanidad para constituir comunidades políticas”. Garretón, M.; 1997: 9 “¿En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo”, en H. González y H. Schmidt (eds.), *Democracia para una nueva sociedad. Modelo para armar*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

considerable crítica a su funcionamiento. En el debate actual de la democracia contemporánea, en muchos casos, lo que se comienza a poner en duda es la sostenibilidad de la misma. Las bases materiales donde se sustenta el contenido crítico alude a dos fenómenos en estrecha relación, aunque de diverso contenido: por un lado, se afirma que el “sistema político democrático” no es capaz de procesar los desafíos que implican los cambios acelerados de los parámetros económico-sociales de los últimos años, y que difieren notablemente de aquellos en que la democracia se había construido; y por otro, la constatación de un déficit institucional de sus mecanismos decisorios frente a la complejidad de los problemas de las sociedades actuales (Subirat, Joan: 2001).

Una breve descripción de estos fenómenos nos puede permitir dimensionar y precisar el alcance de la crítica, que como dice Bobbio (1984), se expresan como “las promesas incumplidas de la democracia”.

### **1.- Cambios en la estructura económica y “la nueva cuestión social”**

Los problemas que debe resolver la democracia contemporánea difieren de aquellos generados en el momento de su nacimiento en sociedades modernas.

El del siglo XIX ha sido el triunfo de la sociedad burguesa, por lo menos en el sentido de institucionalizar poderes (económicos) surgidos en la esfera social y traducirlos en poder político.

La acción política de la sociedad burguesa estará signada por la reivindicación de los derechos individuales que aseguren una esfera de libertad personal como alternativa a la participación en las decisiones colectivas. La defensa del espacio de libertad contra el Estado se concentrará así en la reivindicación de la libertad de expresión y, sobre todo, de la autonomía asociativa.

La institucionalización del Parlamento será la garantía para la vehiculización y definición de los derechos burgueses (individuales).

A fines del siglo XIX, el proceso de industrialización y crecimiento de las ciudades generó una problemática social en torno a la explotación laboral, hacinamiento, salud, educación.

En consecuencia, el desarrollo de las políticas sociales se ve

impulsado por los precisos riesgos que tienen el proceso de industrialización capitalista, pero al mismo tiempo por las fuerzas organizativas de la clase trabajadora que eleva exigencias apropiadas ante el Estado.

Los derechos sociales redefinieron la adjudicación de aquello que compete a los particulares y aquello que compete a la colectividad. Precisamente el reconocimiento en términos de derechos implicó que también fueran instituciones públicas las encargadas de garantizarlos y satisfacerlos. Al mismo tiempo, ese reconocimiento abrió formalmente al público lugares y servicios antes considerados exclusivos de algunos grupos (educación, salud, vivienda, entre otros).

Este acuerdo se denominó Estado de Bienestar y se inicia con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial en los países centrales; en estos países significó una compatibilización entre la democracia de masas - democracia basada en la competencia de partidos- y el capitalismo - política económica keynesiana- (Offe, C.; 1990).

Para el contexto latinoamericano, el desarrollo de esta modalidad se expresó con una marcada ausencia del contenido democrático en estos países y, además, una fuerte presencia del Estado en el campo económico, no solo como regulador sino además como productor de bienes y servicios, de allí que, en este contexto, algunos autores lo denominan el Estado Desarrollista (Bresser Pereira, 1998). Se implementaron políticas públicas tendientes a regular el ciclo económico y al otorgamiento de derechos sociales a los trabajadores en forma similar a los países centrales; sin embargo, en gran parte de su desarrollo se hizo bajo régimen autoritario.

La crisis de este modelo de Estado de Bienestar se hace evidente a mediados de la década del '70. Las críticas y los diagnósticos sobre su funcionamiento y su crisis provinieron tanto de la izquierda como de la derecha del espectro político y se centraron en su excesiva burocratización, falta de eficiencia en el sistema (crisis de competencia) y creciente tensión financiera, que inevitablemente desemboca en una crisis fiscal.

Por otra parte, la crisis de integración social es acelerada por los efectos de hiperinflación, las restricciones económicas al manejo de las políticas públicas y de la anomia social.

Con esta crisis aparece la necesidad de transformar las estructuras vigentes para lograr enfrentarla. Es así que se redefinen los principios

organizativos<sup>2</sup> de la sociedad y las relaciones de poder.

Las transformaciones en el rol y las funciones del Estado estaban centradas en el objetivo ilusorio de avanzar en un estado mínimo deseado por los neoliberales y la causa fundamental subyacente a esa primera ola de reforma era la crisis fiscal del Estado. Estimulada por esta crisis y la correspondiente desaceleración económica, la ola neoconservadora o neoliberal planteó una crítica radical al Estado social-burocrático del siglo XX, en las tres formas que asumió: el Estado de Bienestar en el primer mundo, el Estado comunista en lo que constituía el segundo mundo y el estado desarrollista en el tercer mundo (Bresser Pereira, 1999: 34)

Las transformaciones aludidas anteriormente, y analizadas en forma relacional, tienen un impacto en la estructura económica y social en todos los países del mundo, que traen como correlato nuevos y profundos problemas socioeconómicos: se podría decir que esta crisis tiene una prolongación y agravamiento en el tiempo, producto de la falta de capacidad de la conducción política para resolverlos, en momentos de una expansión sin precedentes del sistema democrático.

Los impactos de estas transformaciones generaron una marcada diferenciación económica que da origen a nuevas categorías sociales. Por ejemplo, pobres estructurales y los “nuevos pobres”, “pauperizados” o “empobrecidos” integrados por sectores medios en declinación, sectores informales, cuentapropistas, desempleados o subempleados, etc.

Estos nuevos sectores sociales imponen la urgencia de un nuevo patrón organizativo, de gestión y formas de relaciones (cogestión) entre el Estado y la sociedad, puesto que tienen expectativas totalmente diferentes uno de otros y, en algunos casos, aun contradictorias entre sí.

El problema de la vulnerabilidad, la cohesión social y los principios organizadores de la solidaridad en las sociedades contemporáneas<sup>3</sup>, se planteó en términos de una “nueva” cuestión social,

---

<sup>2</sup> Los principios de organización son regulaciones muy abstractas que definen campos de posibilidades. Los cambios de estos principios suponen cambios en la distribución de poder en la sociedad. Al respecto, véase La Serna, Carlos “Política, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar”. Mimeo. Centro d'Etudes en Administration International Ecole des Hautes Etudes Commerciales. Université de Montreal, 1998.

<sup>3</sup> Tal ha sido el impacto de las transformaciones en la “nueva cuestión social” que ella misma ha generado una explosión de trabajos e investigaciones académicas -fundamentalmente durante la década del noventa-. En el campo científico, la discusión actual parece centrarse en cómo lograr

se presenta como el tema central a principio de los ochenta y constituye uno de los problemas que más atención ha captado entre los científicos sociales en este último tiempo.

Las posiciones contempladas en los numerosos trabajos (en el ámbito internacional se destacan las obras de Pierre Rosanvallon<sup>4</sup>, Robert Castel<sup>5</sup> y André Gorz<sup>6</sup>) se encuentran preocupadas por afirmar que el sistema productivo ha sufrido profundas transformaciones y la manera en que la sociedad se estructura, a partir de su relación con este sistema, ya no es la misma. El mercado de trabajo tradicional está agotado como espacio e instrumento para la integración social.

En América Latina, y fundamentalmente en las sociedades altamente urbanizadas, donde los satisfactores a las necesidades de los hombres se adquieren en el mercado, el trabajo asalariado se convirtió en el principal instrumento de integración social. El acceso a un puesto de trabajo es, para la mayoría de la población, fundamental para lograr los ingresos que permiten cubrir sus necesidades. Particularmente en la Argentina, la protección social estuvo históricamente ligada casi exclusivamente al empleo; la condición de ocupado formal proveía de seguridad social al trabajador y a su familia. Fue inédita la gravedad que alcanzó el deterioro del mercado de trabajo en la Argentina durante la década de los noventa.

En el último cuarto de siglo, las recetas neoliberales se propusieron como alternativa al Estado providencia. La política social del neoliberalismo asume un carácter eminentemente asistencial, apuntando a segmentos determinados de la población en condiciones de pobreza extrema. La política social deja de tener una función integradora para prestar asistencia a las víctimas del ajuste. No les ayuda a salir del pozo, trata de impedir que se hundan más en él. Estas características afectan la

---

una sistematización de la bibliografía sobre el tema. Un adecuado tratamiento puede verse en Welschinger, D. Estado, sociedad y nueva cuestión social en Argentina, Revista *Perspectiva* N° 1, Ed. Ceappe-Educo, Viedma, 2004.

<sup>4</sup> Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Bs. As., Manantial, 1995.

<sup>5</sup> Castel, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Bs. As., Barcelona, México, Paidós, 1997.

<sup>6</sup> Gorz, André. *Miseria del presente, riqueza de lo posible*. Bs. As., Barcelona, México, Paidós, 1998.

capacidad de la política social para cumplir la función de legitimación. Esta se reduce sensiblemente y consiste básicamente en la función bomberil (Carlos Vilas, 1997) de actuar en situaciones límites. Esto convierte a la política social en un elemento estrechamente ligado a la evolución de las coyunturas políticas: proximidad de las elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de malestar o descontento.

En suma, la función clásica de legitimación de la política social se ve transformada en el marco del nuevo modelo, los derechos sociales pierden entidad y la concepción de la ciudadanía se restringe, se profundiza la separación público/privado y la reproducción es enteramente devuelta a este último ámbito, la legislación laboral evoluciona en el sentido de una mayor mercantilización (y, por lo tanto, desprotección) de la fuerza de trabajo y las legitimaciones se reducen a la ampliación del asistencialismo. El paradigma de la política social del neoliberalismo se convierte en el combate a la pobreza, considerada ésta como una patología inevitable del sistema social que sólo es posible morigerar.

El problema de la desocupación (abierta y completa) es de gran severidad; se agrega, además, el subempleo, el sobreempleo y la paradoja de estar ocupados y ser pobres.

Es evidente que la frontera entre el Estado y la sociedad ha cambiado<sup>7</sup>, pero la retirada del Estado en el cumplimiento de una serie de servicios públicos básicos desnuda la debilidad de la sociedad, que como respuesta fue generando pequeñas organizaciones que apuntan a resolver problemas específicos, sobre todo las del campo social. Estas organizaciones, si bien no constituyen una novedad ya que se fundan sobre la tradición mutualista que históricamente existió en el país, hoy no se puede aventurar con certeza cuál es su futuro, puesto que se encuentran con serias restricciones en cuanto a la gestión y al modo de financiarlas. Aun así, su presencia es cada vez más nítida en el campo de la defensa del medio ambiente, en el ataque a la pobreza y comienza a redefinir el concepto de administración pública, otrora ligada exclusivamente a lo estatal, ya que existen instituciones no estatales que gestionan problemas de naturaleza pública (ONG, Organizaciones Barriales, etc.).

---

<sup>7</sup> Oszlak, Oscar. "Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras" en. Bernardo Kliksberg (comp.) *El rediseño del Estado*. México, INAP, 1994.

## **2.- El rendimiento de las instituciones del sistema democrático**

El extendido consenso predominante en la mayor parte del mundo contemporáneo en cuanto a que la democracia es la forma de gobierno normativamente preferible, ha hecho que este régimen político se convierta en una virtud para los países que lo practican. Desde los ochenta a esta parte, se ha registrado una vuelta a la democracia de casi todos los países latinoamericanos, pero en este caso se ve una consolidación nunca vista en estos países de la democracia liberal como régimen político y la desaparición en gran parte del mundo de los totalitarismos y las dictaduras militares. Lo paradójico de esto es que, en el mismo momento en que se consolida la democracia, se ve una fuerte pérdida de credibilidad de la política por parte de la sociedad.

La crítica nace de una promesa irrealizada de transparencia, democracia y participación: se denuncia la manipulación, la burocratización de la política, el avasallamiento de una verdadera opinión pública informada por los medios, los partidos y los sindicatos, el reemplazo de un consenso racional públicamente argumentado por la negociación y la componenda.

Una teoría crítica que denomina a las democracias de América Latina como las nuevas poliarquías advierte sobre su débil institucionalidad y su no consolidación. Si bien comparte rasgos con poliarquías europeas, su originalidad consiste en que se sostienen sobre una institucionalidad distinta: concentración en el ejercicio del poder en el Ejecutivo, que debilita el control por parte del Legislativo y el Judicial. El proceso resultante genera débiles instituciones de control sobre los gobernantes o, expresada en otros términos, como “débil tradición republicana” (O’Donnell, 2007).

La revisión crítica del sistema democrático plantea que en nuestra región no existiría un problema de fondo, más bien la problemática es común a los países de formación democrática, con particularidades latinoamericanas de tradición centralista y concentrada del Estado (particularmente en el Poder Ejecutivo), formas de poder corporativo originadas en procesos de concentración económica, y modalidades escasamente participativas en las organizaciones de interés y de los

partidos políticos.

Un enfoque complementario a esta imagen alude a la distancia entre representantes y representados y la ausencia de mecanismos de control para la responsabilización de los políticos y funcionarios electos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

En general, todas las perspectivas críticas sobre el funcionamiento democrático coinciden en la constatación de un déficit de eficacia de los mecanismos institucionales de la democracia, por lo que se trataría de ir mejorando lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales: poder representativo elegido a través de elecciones competitivas y limpias entre partidos, participación y vías de control del poder legítimamente constituido.

Aunque la crítica al sistema democrático incluye un universo amplio de aspectos y variables determinantes, aquí nos interesa señalar aquellos que nos resultan más significativos desde el punto de vista de la participación ciudadana. Entre ellos, destacamos los problemas en los mecanismos institucionales que definen la relación Estado-sociedad en los términos de: i) representación política, ii) control social democrático, iii) el aparato del Estado y la administración pública.

### **i) Los problemas de representación política**

Conceptualmente, la representación refiere a hacer presente algo o a alguien que está ausente. En las democracias modernas, la representación política es la vía por la cual el pueblo, por medio de elecciones, designa a sus gobernantes, comprendiendo tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, ya que ambos tienen como función gobernar y representar al mismo tiempo.

La representación política se determina a través de un sistema electoral en el que queda establecida la cuestión relacionada con el principio que la definirá –principio mayoritario, proporcional o mixto-. En este sentido restringido, hace referencia a las reglas que establecen la forma en la que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos, en un régimen electoral determinado.

En un sentido amplio, el "sistema electoral " establece el conjunto de temas relacionados con la integración de los órganos de gobierno por

procedimientos electivos. Así delimitado el concepto, está referido a las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones.

En la actualidad, no existen sistemas electorales que no sean objetos de críticas y de debates sobre las ventajas y los inconvenientes de una fórmula u otra. Se dice que ciertas fórmulas aumentan o disminuyen el peso político de ciertos territorios, colectivos o tendencias ideológicas (Subirat, 2001).

Varios autores han colocado el foco de atención en las consecuencias que los sistemas electorales tienen sobre el funcionamiento del sistema democrático; entre los principales podemos destacar a Duverger (1992), Sartori (1990) y otros más contemporáneos, como Lijphart (1991) y Nohlen (1995).

El efecto directo de los sistemas electorales consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del resultado electoral en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Los sistemas electorales influyen en la relación votante y elegido, en el mayor o menor grado de cercanía de uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del voto (uninominal o de lista) y otros elementos técnicos.

Para América Latina, Nohlen (1995) ha entendido como problemáticos los efectos que tiene el sistema electoral respecto a la determinación de los distritos electorales en perjuicio de los grandes centros poblados, dado que la representación proporcional debe ajustarse permanentemente al desarrollo de las transformaciones demográficas y desplazamientos espaciales de la población para alcanzar una representación igual (cantidad de diputados por votos o electores). Dado que estos ajustes no se realizan, se estaría produciendo así una violación del principio de igualdad en el derecho electoral.

Otro de los aspectos que destaca este autor refiere a la falta de representatividad en la representación y constituye una de las críticas centrales al sistema. Se percibe como problemática la relación entre electores y elegidos, el desconocimiento del votante con respecto a quien elige y quien lo representa y la deficiente responsabilidad del parlamento frente a sus electores.

Un estudio reciente<sup>8</sup> actualiza esta discusión y pone en consideración cómo las formulas proporcionales, mayoritaria y mixtas tienen consecuencias sobre la vida política, focalizando su atención sobre los aspectos explicativos de estos sistemas en el funcionamiento político en la Argentina.

También se acusa a los sistemas de representación vigentes de provocar unos niveles muy elevados de profesionalización de la vida política y de primar las lógicas de partido por encima de las lógicas sociales.

Las apreciaciones críticas aluden al rol casi de monopolio que ostentan los partidos en todo el sistema de representación de las democracias (Subirat, 2001). En las democracias latinoamericanas, los sistemas electorales que regulan la participación política les otorga un peso casi absoluto como únicos catalizadores de esta participación, relegando a un papel marginal otras fórmulas participativas. La crisis de representación política, entonces, se vincula directamente con el sistema de partidos políticos.

La crisis política que comienza a vislumbrarse con mayor intensidad entre fines de la década del 80 y principios de los 90 en América Latina coloca en el primer plano de la escena a los partidos políticos tradicionales, en la medida en que se percibía que estos comenzaban a anteponer los intereses propios a los intereses sociales. La brecha entre las aspiraciones de la sociedad y el desarrollo de la actividad de los partidos políticos, da lugar al surgimiento de nuevas fuerzas y a que los partidos en las elecciones pierdan un enorme caudal de votos.

La imagen de los partidos políticos ha ido en escala descendente a partir de un pico que se produjo en la transición hacia los sistemas democráticos, cuando las democracias se consolidaban: los temas políticos pasan a un segundo plano y los partidos y sus líderes pierden popularidad. Esto ocurre también por la incapacidad de los partidos políticos para darle solución a las nuevas demandas de mayor transparencia y honestidad, mayor representatividad, menos personalismo, mayor democratización hacia su interior.

---

<sup>8</sup> Me estoy refiriendo al artículo de Flavio Fuertes “Sobre si los sistemas electorales mixtos favorecen (o no) la *accountability* electoral”, en Abal Medina, J. *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentina*. Bs. As, Prometeo Libros, 2007.

Se coloca bajo sospecha la eficacia de los partidos políticos como canales reales de comunicación entre la sociedad y el Estado, esto se ve reflejado en el descenso de la participación electoral, en la disminución de la afiliación partidaria y en un brusco crecimiento del voto bronca.

Hay una creencia generalizada de que los partidos son organizaciones cerradas, oligárquicas y profundamente burocratizadas y de que su funcionamiento interno no es suficientemente democrático; esto es preocupante porque termina afectando al sistema democrático, debilitando su legitimidad y empobreciendo su rendimiento. Esto se traduce en la necesidad de reformular el sistema de reclutamiento de candidatos, para hacerlo más participativo y, consecuentemente, más representativo.

Entre otras, aparece como problemática la financiación de las organizaciones partidistas y sus vinculaciones con fenómenos de corrupción, por ello es necesaria la instauración de órganos de control administrativos independientes del poder político de turno, así como instancias judiciales permanentes para que no se trampee la ley.

En resumen, para esta época, aparece la imagen generalizada de que los partidos políticos tradicionales han abandonado su rol de formadores de cuadros, su papel de agregación de intereses sociales, para terminar resumiendo su actividad en la función de ser maquinarias electorales encargadas de dirimir problemas de posicionamiento.

De esta manera, aumenta el descreimiento social de que los partidos políticos puedan desempeñar las funciones de tipo social y de tipo institucional que el sistema democrático les había otorgado. Las funciones de tipo social abarcan la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político, mientras que las institucionales se refieren al reclutamiento y selección de líderes, a la organización de elecciones, organización y composición del parlamento (como oficialismo y como oposición) y a la composición y al funcionamiento del gobierno.

## **ii) Problemas de control democrático de los representantes**

Uno de los elementos críticos de las recientes evaluaciones y debates acerca de la calidad de la democracia surge de la consideración de que los canales actuales de representación dificultan la participación real

de los ciudadanos mediante mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas de lo que hace o de lo que ha hecho con la legitimación recibida. En este sentido, los regímenes democráticos presentarían varios déficit institucionales, particularmente los referidos al “desarrollo de mecanismos adecuados y eficaces de *accountability*” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

Más específicamente, las argumentaciones resaltan una debilidad institucional de mecanismos tradicionales de control y responsabilización y pone el acento sobre la ausencia de un sistema intraestatal de pesos y contrapesos entre poderes, la falta de autonomía de instituciones judiciales y la presencia de corrupción en la administración pública. Todo ello - como sostiene Subirat (2001)- “acaba transformando las elecciones en una especie de cheque en blanco del que disponen las instituciones representativas para hacer y deshacer”.

Construir capacidad institucional para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta por sus conductas ha sido, tal vez, el tema más importante de los últimos tiempos en el mundo académico preocupado por el funcionamiento de la democracia. De esta manera, queda delimitado un concepto de *accountability* que llama la atención no sólo sobre su ausencia sino además sobre las “nuevas” potencialidades y posibilidades que este mecanismo presenta para una rendición obligatoria de cuentas por parte de los gobernantes<sup>9</sup>.

Una dimensión vertical de rendición de cuenta que emana de la sociedad plantea dos alternativas: una electoral, que es un control que realiza la sociedad cuando concurre a las urnas (Abal Medina y Calvo, 2001); y la otra social, basada en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos (Smulovitz, 2001), a través de mecanismos de control y participación ciudadana, aunque no necesariamente ellos deban ser institucionales.

La dimensión horizontal se define como un control intraestatal de agencias autorizadas y dispuestas a vigilar, controlar, corregir y/o

---

<sup>9</sup> El control de la política o el concepto hermanado de *accountability* –como dice Natalio Botana (2007)- es una de las ideas madres del Estado constitucional de derecho. Definido como capacidad institucional u obligatoriedad democrática, reactiva una discusión muy fructífera de los últimos tiempos y amplía el horizonte de sus posibilidades hasta ahora desconocidas. Sólo por citar las obras más importantes en este debate, puede verse O’Donnell, G., 1994, 1997, 1998, 1999, 2001; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Abal Medina, J., 2007; Cunnill Grau, N., 2000.

sancionar actos ilícitos u omisiones de otros agentes o agencias del estado (O'Donnell, 2001).

Precisamente, *Controlando la política*, de Peruzzotti y Smulovitz (2002), es una excelente obra que repasa la problemática latinoamericana y pone en el tapete una serie de consideraciones hasta ahora ignoradas.

En esa obra, Przeworski plantea que los déficit de *accountability* constituyen propiedad de la estructura operativa contenida en los diseños institucionales de la democracia, una cuestión genérica a todas ellas explicaría como insalvables estos déficit más allá de los países. El contrapunto de estos argumentos y motivo de gran debate es la postura de Guillermo O'Donnell que, en esa misma obra, atribuye a variables culturales e institucionales específicas de América Latina la debilidad por el control de los gobernantes.

La incorporación del concepto de *accountability* social discute ambos tipos de argumento y sugiere, entre otras cuestiones, el surgimiento de mecanismos alternativos para exigir rendición de cuentas, dado que permite confrontar algunos de los problemas estructurales de las dimensiones vertical (electoral) y horizontal antes definidas.

Aún así, existe un acuerdo generalizado sobre la debilidad institucional y la necesidad de reformas tendientes a lograr una mayor eficiencia de estos mecanismos, que posibilite una verdadera rendición de cuentas por parte de funcionarios y gobernantes electos.

### **iii) El aparato del Estado y la Administración Pública**

El retorno a la democracia en nuestra región latinoamericana ha hecho que el tema de la descentralización<sup>10</sup> del Estado y de la administración pública adquiera una intensidad inusual, precisamente, y por ello, ha sido éste tal vez el tema que más atención haya captado por parte de los gobiernos democráticos a partir de esa fecha. Cualquier régimen que se precie de democrático no podía sino albergar en su

---

<sup>10</sup> Para América Latina, el tema de la descentralización ha suscitado una serie de estudios acerca de su complejidad. Un estimulante estudio sirvió de guía para comprender este fenómeno, al cual remito al lector: Montecinos, Egon (2005) "Estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática". *Eure*, agosto, año/vol. XXXI, N° 093, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.

estructura institucional una forma de Estado y gobierno que se basase en la descentralización del poder.

No sólo la globalización y el avance científico tecnológico como las democratizaciones de los regímenes políticos han impulsado la fuerte presencia y demanda de políticas y programas de descentralización, sino que también a ésta hay que entenderla como reacción a un largo proceso antagónico y fuertemente cuestionado: la centralización de la sociedad, la economía y la política.

La formación del Estado nacional y la centralización estatal en América Latina están íntimamente ligadas a un proceso de unificación territorial bajo un núcleo central que subordina a las regiones. La centralización estatal que ocurre temporalmente en el desarrollo histórico del Estado-Nación significa la configuración de un sistema de administración burocrático central y el monopolio de la violencia legítima con un cuerpo armado centralizado.

El desarrollo e incremento de funciones del Estado-Nación, junto con la centralización de la política, implicó quitar funciones a los gobiernos locales, el control financiero y la dependencia a lo nacional.

Esta tendencia se vio reforzada por el paso del Estado liberal al Estado de Bienestar, lo que supuso una mayor centralización estatal. La "nacionalización" de la política y el compromiso de clase entre trabajadores y empresarios determinaron que las funciones de previsión social, educación y salud estén concentradas en centros decisivos, pasando por alto las instancias locales o frecuentemente en conflicto con éstas.

El resultado de tal proceso puede variar según realidades nacionales, dado que puede darse una conservación de las instituciones y estructuras políticas locales, su destrucción o subordinación, generando profundas inequidades y desigualdad en la distribución de los recursos y del poder de gobiernos y actores sociales y, por lo tanto, provocar fuertes cuestionamientos y críticas hacia su efectividad y legitimidad como modelo ordenador de un Estado.

Diversos campos disciplinares de la ciencia han hecho de la centralización-descentralización del Estado un objeto de estudio tendientes a explicar y comprender este fenómeno de la realidad social.

El enfoque económico de la descentralización asocia la

descentralización con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Las investigaciones giran en torno a la estructura de ingreso más apropiada para los niveles subnacionales y plantean que si éstos ejercen importantes funciones de gasto también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso.

La perspectiva del desarrollo económico y social relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural en la región. Se hace hincapié en una fuerte articulación entre el sector público y el sector privado y una recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales, que ha inspirado conceptos tales como “desarrollo local” o “territorios competitivos”.

Adquieren fuerte presencia, en este campo, múltiples instituciones de carácter regional y agencias de desarrollo local para establecer acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno.

Un territorio con cierta identidad suele convertirse en el punto de partida para las iniciativas de desarrollo local, que tienen como herramientas los procesos de descentralización del Estado y una reforma política, que pone en marcha una trama de actores públicos y privados que se hallan en capacidad de concertar políticas e iniciativas de desarrollo local.

En el enfoque sociológico, la recuperación de la participación social y ciudadana, en la provisión de los servicios sociales, en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y en los movimientos sociales (Cunnill, 1991 y 1997) son procesos en los que la descentralización del poder resulta de utilidad y tienen un fuerte impacto sobre distintos aspectos y procesos de la vida social y democrática de los países de la región.

Se parte del supuesto de que la vida local constituye el medio más natural para fortalecer la participación social, dado que es una actividad colectiva que implica que los actores sociales tengan cierta capacidad o poder de influencia en las decisiones que les conciernen. Es por ello que dicho poder o influencia en la decisión se ve, en principio, favorecido con

los procesos de descentralización que estarían facilitando el acercamiento de los ciudadanos en la gestión de lo público. Se apuesta a la capacidad que tendría la descentralización para estimular diversas formas de participación de la comunidad, que incluye –entre otras cosas- nuevas instancias de representación política y de desarrollo, como por ejemplo: sistemas de decisión innovadores que faciliten la selección y votación de temas de interés público.

Bajo esta premisa, se ha propuesto el desarrollo de formas representativas que faciliten la participación ciudadana y se ha creado un campo de disputa con la presencia de actores sociales y políticos en pugna por la representación social y política.

En el enfoque de la “nueva gestión pública”, la descentralización constituye la estrategia principal capaz de lograr una adecuada reforma del Estado y promover la gobernabilidad democrática y la gestión descentralizada en red, elementos que forman parte de la nueva reorientación administrativa del Estado-Nación.

Las libertades de los departamentos, divisiones, unidades y/o gobiernos subnacionales para la gestión de sus servicios es el principal resultado que aporta la descentralización, dado que se amplían las capacidades decisorias que, al mismo tiempo, permitirían aumentar su eficiencia.

Por último, el enfoque politológico hace hincapié en analizar y explicar las principales causas y consecuencias que originaron la descentralización en América Latina. A su vez, les preocupa el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región. Por ejemplo: se preguntan cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros.

No obstante los enfoques y perspectivas particulares sobre el fenómeno, la descentralización avanza significativamente en América Latina. La crisis presentada a comienzos de la década de los ochenta puso, a los gobiernos centrales, en imposibilidad para responder de manera menos que eficiente a las crecientes demandas de la sociedad civil. Los países comienzan, cada uno, a implementar una serie de reformas políticas (nuevos sistemas de representación y de participación de la sociedad civil),

administrativas (dotar a los municipios y las regiones de mayores atribuciones, funciones y competencias) y presupuestarias (incremento de recursos propios para los gobiernos subnacionales o de nuevas transferencias del gobierno central), que inician el proceso de descentralización, rompiendo con una fuerte tradición centralista proveniente de épocas de la independencia.

Ello supuso un proceso de transformaciones sociales y políticas mediante las cuales se transfieren funciones y competencias del Estado central a unidades políticas subnacionales, desde un otorgamiento de autonomías locales muy amplias hasta formas limitadas que pueden solo conducir a la desconcentración.

Los objetivos esbozados en las políticas y programas de descentralización se definieron como la construcción nacional, la democracia local, el establecimiento de la libertad de comunidades políticas individuales, la eficiencia administrativa y el desarrollo económico y social.

En cuanto a la cuestión de la democracia local, la capacidad atribuida a que la descentralización incrementa la participación de los ciudadanos y a que dispone de autoridades electas, juega un rol importante como estrategia para llegar a una mayor accesibilidad a las autoridades. Sin embargo, también se insiste en que la descentralización puede dar lugar a que el poder sea copado por una oligarquía, sin una adecuada representación de la sociedad local.

El tema de la democracia local alude a la escala en la cual se pueden ejercer derechos de ciudadanía, participación política y constitución de una comunidad política local. El núcleo central del régimen local es la prestación de servicios; por ello, en la comunidad local, la canalización y resolución de demandas de la población produce un aprendizaje de la política práctica. La administración y la política en el espacio local adquieren una dimensión que da primacía a lo local como ámbito de decisiones colectivas más cerca de los valores democráticos.

Independiente del objetivo inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que –de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas- se propuso fortalecer y consolidar un camino político más democrático y eficiente para la región.

Estas afirmaciones nos remiten a considerar la relación que existe entre democracia y descentralización. Una conclusión que arrojan los estudios es que, aunque los procesos de descentralización están evolucionando positivamente, dicho avance no se ha acompañado de aspectos institucionales y políticos necesarios para consolidar el proceso.

Estas y otras consecuencias se pueden identificar como los efectos no deseados de la descentralización y pueden ser las causantes de que las políticas públicas implementadas durante el proceso no hayan sido eficientes, eficaces y útiles para la comunidad como se esperaba.

Algunos estudios inspirados en este enfoque, y que hacen un diagnóstico de los principales procesos de descentralización en América Latina, nos permiten apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que la descentralización haya generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la gestión pública (Finot, 1998 y 1999).

Como consecuencia, existen posiciones que señalan que, a pesar de las múltiples ventajas de la descentralización, ésta genera numerosos problemas de control e incentivos como, por ejemplo, la ausencia de controles institucionalizados sobre la acción del gobierno, lo que da lugar a que muchos programas sean manipulados con fines políticos.

Que el poder caiga en manos de caciques locales y/o la utilización clientelar de los recursos fiscales implica algunos riesgos cuando las capacidades humana, técnica y administrativa que poseen los gobiernos locales son insuficientes para cumplirlo, ya que se pueden generar más problemas que beneficios.

Esta condición se puede transformar en una situación altamente ineficiente en comparación con las características iniciales que se pretendía mejorar, y provocar situaciones clientelares que contribuirían a debilitar - en vez de fortalecer- los procesos democráticos locales (Carrillo, 2003; García-Guadilla, 2002, citados en Montecino, 2005).

La profundidad del cambio no ha sido significativa en cuanto a la descentralización, como se esperaba en América Latina; se enumeran determinadas causas asociadas a la debilidad de los partidos políticos o el predominio del presidencialismo en la región, que han permitido que el poder central siga teniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, cuestión que acarrea un tipo híbrido de

descentralización (Montecinos, 2005).

La resistencia de gobiernos o partidos políticos trajo como resultado una descentralización controlada y monitoreada, y en otros, una burocracia controlada.

Las instituciones políticas han jugado un importante rol en la explicación de la variación de la descentralización, tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos. Afirman que la democratización y las reformas neoliberales no son suficientes para explicar la descentralización, ya que estas visiones tienden a subvalorar el aspecto político y, de ese modo, no dejan claro cómo, por qué y cuáles son los factores que podrían ser considerados las verdaderas causas de la descentralización.

La descentralización está arraigada en rasgos y características de la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en cada uno de los países. Estos diseños institucionales tienen consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos por descentralizar un país, y señalan, por ejemplo, que en países con partidos políticos nacionales y hegemónicos o con partidos políticos con sistemas de decisión centralizados, como México y Venezuela, el gobierno central ha ejercitado un mayor control sobre el uso de los recursos fiscales; al mismo tiempo, son estos los países donde la descentralización muestra sus peores avances. Por el contrario, en países con partidos políticos regionales o con partidos que cuentan con sistemas de decisión más descentralizados, como el caso de Brasil y Argentina, se observan mayores avances en materia de descentralización. En estos casos, los políticos subnacionales ejercitan una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales y estatales.

La versión pesimista de la descentralización -independientemente del enfoque que la aborda- se plantea que los objetivos que impulsaron la descentralización y la intención «incluyente» que existió detrás de ella, no se han cumplido o que, por lo menos, la ciudadanía no ha visto en este proceso el desempeño que se esperaba de ella, llegando a plantear, en algunos casos, que las inequidades territoriales se han acrecentado. Es decir, queda la sensación de que la descentralización no ha logrado generar los procesos de inclusión política, social y económica que se esperaban. Es por ello que se aprecia necesario revisar las causas que impulsaron la descentralización en América Latina, en las cuales se inspiraron las principales políticas públicas implementadas en cada uno de los países de

la región, y compararlas con los principales resultados obtenidos.

### **3. La participación ciudadana como mecanismo de profundización de la democracia**

El reconocimiento de las dificultades descritas en el punto anterior y el debate sobre sus soluciones apuntan, en su formulación genérica, al desarrollo de ámbitos y vías de participación ciudadana que permitan cubrir las deficiencias y repensar la naturaleza de los problemas estructurales de la democracia. Surgen así ideas sobre formas alternativas de ejercicio de la voluntad popular, entre las que se destacan prácticas de democracia directa o semidirecta, que resultan en el concepto de democracia participativa.

Bajo esta perspectiva, se recomienda que la democracia representativa pueda y deba ser combinada con instituciones de participación popular directa, lo que posibilitaría mayor presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Ambos modelos del ejercicio del poder no constituyen sistemas excluyentes, sino más bien complementarios y compatibles entre sí.<sup>11</sup>

La perspectiva de la participación ciudadana está basada en los presupuestos de que la promoción de la participación, el control social y la transparencia tienen efectos sobre la eficiencia de las políticas públicas, al reducir la apropiación privada de recursos públicos y la corrupción en sus formas más variadas (Lubambo y Coêlho, 2006), además de que la promoción de la participación es valiosa en sí misma, independientemente de su impacto sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Se sostiene reiteradamente que las políticas públicas que incluyen la participación comunitaria en su diseño, gestión y evaluación tienen resultados muy superiores a los programas de corte tradicional burocrático vertical.

Un conjunto de estudios, que parten de la ciencia política, relacionan el tema de los mecanismos y organizaciones de la participación ciudadana con el sistema político democrático, poniendo el foco de sus preocupaciones en este último concepto, ya que el objetivo no es el

---

<sup>11</sup> Cf. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, 1986.

estudio de los instrumentos sino la participación como forma de expresión de la democracia (Putnam, 1993; Cunnil Grau, 1997; Restrepo, 2003; Primavera, 2004; Blanco Tarrega, 2004; García Delgado y Noseto, 2005; Nogueira, 1994).

Al respecto, se puede decir que estas investigaciones utilizan como marcos de referencia el espacio internacional y más precisamente las regiones de las sociedades occidentales (Europa, América Latina, Estados Unidos). Así, surgen análisis de países integrantes de estas regiones que han incorporado, dentro de sus marcos jurídicos nacionales, instrumentos de participación social y resaltan la contribución de estos instrumentos como forma de “profundización” de la democracia.

Algunos de estos trabajos dirigen la preocupación central hacia el desempeño del Estado y su administración pública y de cómo determinados mecanismos de participación ciudadana pueden contribuir, dada ciertas condiciones, a mejorar el rendimiento de las estructuras institucionales del Estado. (Brugué y Gallego, 2001; Cunnil Grau, 1997 y 2004; Evans, 2002; Franco, R., 2003; Harris, 2000; Kliksberg, 1989; Niremberg, 2003; Olmedo Carranza, 2004; Bresser Pereira, 1998). La referencia a estos trabajos resulta importante dado que problematizan los fenómenos asociados a la administración pública como organización del Estado.

Un segundo grupo de estudios lo integran aquellos trabajos que toman como objeto de análisis los mecanismos para la participación ciudadana e intentan, a partir de análisis particulares, describir, explicar y/o tipificar los distintos procesos de institucionalización, conformación y funcionamiento (Blanco y Gomà 2003; Font, Blanco y Gomà, 2004; Font, 2001; Schatman P. Cohelo, 2004; Vitale, 2004).

Se trata de investigaciones en ámbitos locales y/o regionales de gobierno (municipios, ayuntamientos, alcaldías, regiones, provincias) a partir de la década del noventa, en estrecha vinculación con los procesos de reforma del Estado. Así cobran relevancia el diseño y el comportamiento de estos mecanismos en los sectores de la política pública (salud, educación, seguridad) y su contribución para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos (Celedón y Orellana, 2003; Franco, 2005; Niremberg, 2003).

En síntesis, tanto desde la ciencia política como desde la

administración pública se han dirigido los esfuerzos para investigar y prescribir modelos de relación estado-sociedad, que partiendo de concepciones teóricas y metodológicas diferentes, intentan captar las realidades instituidas en diferentes contextos. Al mismo tiempo, buena parte de la literatura resalta la escasez de estudios sobre los ámbitos regionales y locales de gobierno, como así también la ausencia de investigaciones sobre las particularidades que asumen los diseños institucionales inscriptos en esta perspectiva.

#### **4.- Las instituciones de participación ciudadana y su diseño**

La participación ciudadana avanza limitadamente en nuestra región (Cunnil, 1997); aunque las leyes y constituciones le dan entidad institucional, las burocracias dicen, en muchos casos, estar de acuerdo con ella, numerosas políticas públicas la proclaman, pero en la práctica se le ponen fuertes trabas y dificultades, y las frustraciones que han acumulado las sociedades latinoamericanas en este campo son incontables.

Algunas ideas (Andrade, 2002; Bonfin y Silva, 2003) asocian estos fracasos a factores culturales, tales como: la tradición autoritaria presente tanto en las instituciones del Estado como de la sociedad, escasa organización social, resistencia a la participación tanto de la sociedad como de los gobernantes y funcionarios.

El determinismo histórico difundido por esta línea de argumentación supone que las innovaciones institucionales no pueden vencer la inercia del pasado dado que la cultura cívica sería un *in put* decisivo para el estímulo participativo de la sociedad (Putnam, 1993: 8). En este caso, el argumento indica una rendición frente a una cultura latinoamericana profundamente autoritaria y antiparticipativa.

Sin embargo, nuevos presupuestos en teoría institucional (Evans, 1993; 1996) comenzaron a ver el fracaso o el éxito de las experiencias participativas como menos dependientes del *stock* preexistente y más vinculados a la aplicación de modelos institucionales eficientes que puedan compensar las “deficiencias” constatables, donde el formato de la participación ciudadana es un factor determinante y una variable funda-

mental en la definición del éxito o fracaso de las experiencias<sup>12</sup>.

Aún así, no se puede negar que el pasado cuenta y las evidencias empíricas nos muestran que la herencia histórica penetra en las instituciones, en las culturas organizacionales y, en ese sentido, orienta el comportamiento de grupos e individuos. De allí que no todas las innovaciones institucionales sean posibles a mediano y largo plazo y ellas son, en gran medida, “dependientes de la trayectoria” institucional de cada país (Fernández, 2002).

Desde una versión renovada, el estudio de las instituciones resulta relevante en la medida en que nos puede permitir llegar a comprender, de mejor manera, no sólo las instituciones tradicionales, sino también las prácticas políticas y las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones sociales, en el comportamiento individual y en la estabilidad o inestabilidad de los gobiernos o del propio sistema político y social (Montecinos, 2005).

Las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales la conducta humana es modelada y obligada a marchar de una determinada manera (Goodin, 1996) y le conceden una atención especial a los mecanismos a través de los cuales individuos y organizaciones toman decisiones colectivas.

En este sentido, se torna crucial el estudio del papel que desarrolla el Estado como principal agencia productora de leyes, es decir, aquella capacidad que tiene para controlar las acciones y elecciones de los demás (Goodin, 1996).

La existencia y el particular diseño de algunas instituciones, como por ejemplo el de la participación social en la gestión pública, hacen posible que tal proceso se vuelva más o menos viable.

Desde esta perspectiva, las instituciones, al establecer las reglas del juego, también afectan el desempeño de los actores y la dinámica de los procesos sociales y políticos, dado que incorporan y excluyen, es decir, establecen quiénes, en base a qué recursos, demandas y procedimientos son aceptados como legítimos en un proceso de decisiones para alcanzar

---

<sup>12</sup> Estas líneas argumentales son desarrolladas, entre otros, por Lubambo y Coêlho, quienes sostienen la idea de que “*impactos sobre el proceso de empoderamiento son posibles a partir de innovaciones institucionales*”. Cf. Lubambo y Coêlho (2006).

determinados resultados.

La determinación de procedimientos, poderes, competencias y estructuras que fijan los diseños institucionales de participación ciudadana, se transforman en incentivos para iniciar o limitar procesos participativos, por lo cual facilitan u obstaculizan la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública.

La capacidad de contribuir a mejorar el desempeño de una sociedad -o también empeorarlo- que poseen las instituciones y su diseño, suele convertirse en un factor fundamental dado que se pueden producir importantes sesgos económicos, sociales y políticos que afectan negativamente a grupos o sectores, persistiendo instituciones ineficientes en la sociedad en general.

Un supuesto importante es que los referentes valorativos en los que se han basado los diseños de participación ciudadana juegan un papel fundamental en la promoción efectiva de los procesos participativos. Los principios que guían tales diseños tienen raíces normativas y prácticas congruentes con los procesos democráticos instrumentados en América Latina, fundamentalmente, a partir de la década del ochenta. Las tendencias actuales que se vislumbran en el horizonte de la participación ciudadana tienen un correlato normativo en los modelos de democracia que se han instalado en nuestra región y, en consecuencia, contienen las mismas dificultades para lograr la sostenibilidad de este sistema político.

Cómo surgen las instituciones de participación ciudadana y qué contenido presentan es una pregunta frecuente en la teoría política y particularmente de aquella que mira el rol y la importancia de los formatos que adquieren éstas, es decir, la importancia de los diseños institucionales en el comportamiento político de una sociedad.

Para la “teoría del diseño institucional” (Goodin, R., 1996: 35) los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido y, en muchas situaciones, tales restricciones toman la forma de instituciones: “patrones organizados de normas y papeles socialmente construidos así como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo”.

Nótese que el autor traza una distinción no sólo entre los papeles sociales y las instituciones sino que incluye también expectativas norma-

tivas que no resultan específicas con respecto a un papel.

Las restricciones, por estrictas que sean, suelen ser ventajosas en otros diversos sentidos para los individuos y grupos en los proyectos que persiguen, ya que moldean deseos, preferencias y motivaciones. En este sentido, las restricciones institucionales encarnan, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a grupos e individuos que devienen de raíces históricas, residuos de acciones y elecciones del pasado.

Aún así, por muy restringida por el contexto y moldeada socialmente que esté, la acción individual y la grupal constituyen la fuerza motriz que guía la vida social.

Eventos pasados influyen en situaciones presentes y la historia cuenta, por lo que legados políticos tienen impactos sobre elecciones subsecuentes, las barreras de ciertos arraigos institucionales obstruyen una reversión fácil de la elección inicial.

Los desarrollos recientes en el estudio del Estado y la administración pública sugieren que hay razones para creer que los diseños institucionales específicos que componen el sistema político democrático –entre ellos el Estado– afectan su desempeño (Przeworski y otros, 1998: 73). Prueba de ello son las demandas por mayor eficiencia y afianzamiento y desarrollo de la democratización, que exigen para esta época transformar en profundidad el aparato del Estado y, al mismo tiempo, elevar sustancialmente su capacidad de gestión (Kliksberg, B: 1989).

Las proposiciones inscriptas en esta línea sugieren que se debe tender a la creación de mecanismos institucionales óptimos de relación entre la sociedad y el Estado, capaces de superar el actual estado de crisis en que se encuentra esta relación debido a los fenómenos de corrupción, ineficiencia de las políticas públicas y la opacidad en la toma de decisiones.

De esta manera, hubo un incremento en la conciencia del papel clave que le cabe a la administración pública en el proceso de desarrollo democrático, en el que seguramente debe jugar roles determinantes en la creación de condiciones favorables a la consolidación democrática, o bien ser un elemento de obstrucción y debilitamiento (Kliksberg, B: 1989).

La administración pública es el medio para relacionar las actividades del Estado con la sociedad. Estas actividades son de dos órdenes: las funcionales, que se definen por las tareas a las cuales dirige su acción el Estado y que entrañan un territorio de infinitas variedades; y las institu-

cionales, que están dirigidas a la organización interna del Estado como aparato. Esta vinculación se da a partir de los marcos institucionales que el propio Estado instituye, por lo que el diseño de esos marcos juega un papel central en los modos que adquiere esta relación.

Los diseños institucionales son marcos jurídicos-normativos que definen el tipo de administración pública e involucra el reclutamiento y manejo del personal, provisión y distribución de recursos, sistemas de contabilidad, administración, gestión, control, autoridad y toma de decisiones, que se manifiestan en reglas duraderas y estables, por lo que el Estado se constituye en un proveedor y garantizador de instituciones administrativas (Prats, 1998).

De esta manera, en todo el proceso histórico de constitución de los Estados se fueron institucionalizando, en grados y formas, diferentes modalidades de administración pública. Estos cambios no resultaron de la mera planificación o por decreto. Contrariamente, el cambio institucional sólo pudo venir de la interacción racional de actores (partidos políticos, gobiernos, sindicatos, grupos de funcionarios, opinión experta, ciudadanos organizados, opinión pública) que condujeron a un consenso suficiente para producir una alteración de las reglas del juego y de los modelos mentales y valorativos que las subyacen (Joan Prats, 1998).

### **5.- Los contextos sub-nacionales: el caso de la provincia de Río Negro**

La reapertura democrática iniciada en Argentina en la década del ochenta corre paralelamente a un proceso de descentralización, en el que el Estado nacional comienza a transferir hacia instancias subnacionales (provincias y municipios) buena parte de los servicios públicos. Estas instancias de gobierno fueron adquiriendo nuevas funciones y tareas en la prestación de servicios sociales que significaron, para los Estados provinciales, nuevos desafíos que impactaron fuertemente sobre su estructura institucional.

En el caso de la provincia de Río Negro, comienza a cobrar institucionalidad jurídica, normativa y organizativa, a partir de la década del noventa, una forma específica de organización pública, cuyo rasgo distintivo será la incorporación de la sociedad para potenciar capacidades

decisionales y de gestión, en ámbitos locales y comunitarios, en la promoción, gestión y administración de políticas públicas –educación, salud, seguridad, medio ambiente, género, culturales, étnicas–.

La provincia de Río Negro<sup>13</sup> presenta condiciones particulares, especialmente relevantes y significativas. En primer lugar, su juventud institucional, ya que nace como tal en la década de los cincuenta del siglo pasado, durante el proceso de transformación de los Territorios Nacionales, lo que le da una configuración política peculiar al no arrastrar formas arcaicas que la limiten. Por otro lado, la composición de su sociedad, integrada mayoritariamente por componentes originados en migraciones internas, que se sucedieron desde la provincialización y hasta bien entrados los noventa, lo que permite caracterizarla como una sociedad “abierta”.

Al amparo de estas condiciones propicias, se dicta la Constitución Provincial de 1988, que puede considerarse de avanzada en cuanto a la incorporación de institutos de Democracia Participativa (plebiscito, referéndum, revocatoria, iniciativa popular) y otros mecanismos institucionales modernos (Consejo de la Magistratura, plena Autonomía Municipal, etc.). En esta misma línea, la provincia tiene también legislación de avanzada, como la Orgánica de Educación, la de Integración de Personas con Capacidades Diferentes, la de Salud Mental, la de Salud Reproductiva, la de Acceso a la Información Pública, las relativas al género, entre otras.

Los diseños institucionales y organizacionales del Estado provincial y su administración fueron afectados por novedosos modelos de gestión participativos, que intentaron procesar los desafíos para la toma de decisiones colectivas, produciendo un fuerte impacto sobre las formas rigidizadas, centralizadas y altamente burocratizadas, presentes en la administración pública provincial.

El análisis crítico de estos mecanismos en cuanto a su constitución, funcionamiento e incidencia sobre las modalidades de gestión en el

---

<sup>13</sup> Las consideraciones en este párrafo corresponden a los fundamentos esgrimidos por el documento “Libro de la Reforma Política”, que fue elaborado por el gobierno de la provincia de Río Negro en abril de 2006. Se trata de un proceso de aproximadamente un año, donde los diferentes actores del escenario político de la provincia debatieron y fundamentaron la necesidad de reformas en el sistema político de la provincia a fin de lograr una mayor democratización del sistema y del aparato del Estado. Viedma, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Río Negro. Abril de 2006.

proceso de las políticas sociales nos puede permitir conocer de qué manera estos diseños específicos han transformado la institucionalidad en las relaciones estado-sociedad.

Precisamente, en esta obra se intenta contribuir, desde una perspectiva amplia, a conocer y explicar el alcance y las limitaciones que estos procesos de democratización -mediante la participación ciudadana en las decisiones públicas- han logrado consolidar en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

### **Bibliografía**

- ABAL MEDINA, J. (2007) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Prometeo Libros.
- ARROYO, Daniel (2004) El Rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local. En González Bombal (Coord.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina
- BERTOLDI, S.; GOMIZ GOMIZ, A. (2000): Los Consejos Locales de Salud ¿Un nuevo espacio de juego para el campo de la Salud? En *Revista Pilquén* N° 3, UNC-Curza, Viedma.
- BLANCO TARREGA, María Cristina (2004) Democracia e participação cidadã nos diferentes contextos da América Latina. *IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España.
- BLANCO, I.; GOMÀ, Ricard (2003) Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas.
- BOBBIO, Norberto (2001) *El Futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- BRESSER PEREIRA, Luiz (1999) *La reforma del Estado para la ciudadanía*. Bs. As., Eudeba.
- BRUGUÉ, J.; GALLEGU, R. (2001) ¿Una administración pública democrática? En Joan Font (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*.

- Barcelona, Ariel.
- CELEDÓN, C.; ORELLANA, R. (2003) Gobernancia y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile. Publicado en Biblioteca virtual de TOP [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).
- CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Bs. As., Barcelona, México, Paidós.
- CUNNIL GRAU, Nuria (2004) “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer” en AA VV, *Política y Gestión Pública* (2004), Bs. As., Clad, Fondo de Cultura Económica.
- CUNNIL GRAU, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Nueva Sociedad.
- DUVERGER, M. (1992) “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en *Diez textos básicos de ciencia política*. Madrid, Ariel.
- EVANS, Peter (2002) El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales del mercado y la democracia deliberativa. *VII Congreso del CALD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Portugal.
- FEO DE LA CRUZ, MANUEL (1998) “La reformulación del rol del Estado y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana”. Ponencia presentada en el *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 14-17 de octubre de 2008, Madrid, España.
- FINOT, I. (1998) “Descentralización del Estado y Participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico”, CEPAL, LC/IP/R165.
- FINOT, I (1999) “Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina” en *Reforma y Democracia*, Caracas.
- FONT, J.; Blanco, I. (2004) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. *IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España.
- FONT, J.; Blanco, I.; Gomà, R.; Jarque, M. *Mecanismos de participación*

- ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica.*
- FONT, Joan (Coord.) (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.
- FORO DEL SECTOR SOCIAL (2004) *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*. Bs. As., Temas,
- FRANCO, M.- TORRES, A. – Gomiz, J. (2000): “Estrategias de reforma y prácticas sociales: La política de salud mental en la provincia de Río Negro (1984 – 1992). En *Revista Pilquén*, Viedma.
- FRANCO, Miguel Ángel (2004) “El sistema educativo y la democratización del Estado en la provincia de Río Negro”, ponencia presentada en el *VI Congreso sobre Democracia*, Rosario 19 al 22 de octubre de 2004.
- FRANCO, Miguel Ángel (2005) Instituciones y organizaciones de la participación social en Salud. En *Revista Perspectivas* N° 2, Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado, CEAPPE, Viedma.
- FRANCO, Rolando (2003) Descentralización, participación y competencia en la gestión social. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- FUERTE, Flavio (2007) “Sobre si los sistemas electorales mixtos favorecen (o no) la accountability electoral”, en Abal Medina, J. *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Ed. Prometeo Libros.
- GARCÍA DELGADO, D. – Noseto, L. (2005) La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos. Publicado en Biblioteca virtual de TOP [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).
- GARRETÓN, Manuel (1997a): “¿En qué sociedad vivi(re)mos? Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo”, en H. González y H. Schmidt (eds.), *Democracia para una nueva sociedad. Modelo para armar*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- GOMÀ, R. – FONT, Joan (2001) La democracia local. Un mapa de experiencias participativas. En Joan Font (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.

- GOMÀ, Ricard y FONT, Joan (2001) “La democracia local: Un mapa de experiencias participativa”. En: Font, J. (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (Coord.) (2004) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina
- GOODIN, Robert (1996) “Las instituciones y su diseño”. En Goodin, R (Comp.) *Teoría del diseño institucional*, Gedisa Editorial, Barcelona.
- HARRIS, Richard (2000) La democratización del Estado y la gestión pública. Revista del CALD *Reforma y Democracia* N° 18, Caracas.
- GORZ, André (1998) *Miseria del presente, riqueza de lo posible*. Ed. Paidós, Bs. As., Barcelona, México.
- KLIKSBERG, Bernardo (1989) *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- LA SERNA, Carlos (1988) “Política, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar”. Mimeo. Centro d’Etudes en Administration International Ecole des Hautes Etudes Commerciales. Université de Montréal.
- LIJPHART, A. (1991) *Las democracias contemporáneas*, Ed. Ariel, Madrid.
- LUBAMBO, C.- Coêlho, D. (2006) Gobierno y sociedad civil aprenden: ¿qué revela la experiencia reciente de participación en Pernambuco? En: *Diseño institucional y participación política*, Lubambo, C.- Coêlho, D. y Melo, M (Orgs.) Clacso, Bs. As.
- MENÉNDEZ, Eduardo L. (1998) “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado”. En *Cuadernos Médico Sociales* N° 73. Rosario.
- MONTECINOS, Egon (2005) “Instituciones Políticas y Participación Social en el Espacio Local”. En *Revista Austral de Ciencias Sociales* 9: 03-14.
- MONTECINOS, Egon (2005) “Estudios de descentralización en América Latina: Una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Eure*, agosto, año/vol. XXXI, N° 093, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

- MONTECINOS, Egon (2007) “Limitaciones del diseños institucional para una gestión municipal participativa”. En *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. Vi, N° 23, (pp. 725-743).
- NAVARRO, José Elice (2004) Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de “auditoría social”. *IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España.
- NIREMBERG, O. –Perrone, N (1990) Organización y Gestión participativas en los sistemas locales de salud. *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* N° 109 (5-6), Washington.
- NIREMBERG, Olga (2003) El rol del Estado para la participación social en la evaluación: el caso del sector salud. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.
- NOGUEIRA, Marco (1994) Democracia política, gobernabilidad y representación. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 1, Caracas.
- NOHLEN, D. (1998) *Sistemas electorales y partidos políticos*, F.C.E., México.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl (2004) Administración pública y poder ciudadano: la participación social en las decisiones públicas. *IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España.
- O'DONNELL, G., (2004) *Acerca del Estado en América Latina. Diez Tesis para discusión*. Universidad de Notre Dame, DRALC-PNUD.
- O'DONNELL, G- Iazzetta, O.-Vargas Cullel, J. (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Homo Sapiens, Rosario.
- O'DONNELL, G “Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, oct. 2004, pp. 11-31.
- O'DONNELL, G. (1997) *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Ed. Paidós, Bs. As.
- OFFE, Claus (1990) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza,

- Madrid.
- OSZLAK, Oscar (1994) “Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras” en Bernardo Kliksberg (comp.) *El rediseño del Estado*. Ed. INAP. México.
- PASCUAL BEREAU, P. – Franco, Miguel Angel (2003) “Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del noventa”, en *Revista Pilquén* N° 5, Universidad Nacional del Comahue, Viedma.
- PERUZZOTTI, E.-Smulovitz, C. (2002) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Ed. Temas, Bs. As.
- PRATS, Joan (1999) “La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales”. En *Revista Instituciones y Desarrollo*. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)
- PRIMAVERA, Heloisa (2004) *Todo/nada. Siempre/nunca. Distinto/igual: participación ciudadana y nuevas redes sociales*. Biblioteca virtual de TOP [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).
- PRZEWORSKI, A. –Di Tella, T. –Maravall, G. – O’Donnell, G.- Stepan, A (1998) *Democracia Sustentable*, Paidós, Bs. As.
- PUTNAM, R. *et al.* (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princenton, Princenton University Press.
- RESTREPO, Darío I. (2003) Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 25, Caracas.
- ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Ed. Manantial, Bs. As., 1995.
- SARTORI, G. (1990) *Teoría de la democracia*, Ed. REI, Buenos Aires.
- SCHATMAN, P.; Cohelo, Vera (2004) Consejos de Salud ¿Cuánto avanzamos en la concertación de intereses? *IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España.
- SUBIRAT, Joan (2001) Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En Joan Font (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Ariel, Barcelona.
- TORRES, A. (2002): “Reforma a la institucionalidad del sistema de salud y

- sus límites: El caso del Consejo Local de Salud de Viedma” en: La Serna, C.-Gomiz Gomiz, J. *La salud pública en los tiempos de Neoliberalismo. El caso de la provincia de Río Negro*. Viedma.
- VITALE, Denise (2004) Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do orçamento participativo. *IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. España.
- WELSCHINGER, Daniel (2001) Descentralización y participación en el sistema educativo. El caso de los Consejos Institucionales en la provincia de Río Negro. Tesis de Maestría en Administración Pública. Instituto de Investigaciones y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.

## Límites y obstáculos a la participación ciudadana en el Estado. Un estudio de caso <sup>1</sup>

Anselmo Torres  
Roberto Cuervo

### Introducción

Este trabajo es producto del proyecto de investigación “Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación social en Río Negro”, que fue aprobado por la Universidad Nacional del Comahue. Se inserta en la corriente de análisis dirigida a dar cuenta de los límites con los que se enfrenta una reforma democrática del Estado a partir de la participación ciudadana. Apela, para ello, a los desarrollos de la teoría política y social contemporánea, principalmente elaborados por Bourdieu, Habermas, Giddens, O’Donnell, entre otros.

El objeto de estudio son los Consejos Locales, iniciativas generadas por el Estado para abrir sus estructuras y sus procesos de decisiones a los ciudadanos. En particular, la unidad de análisis la constituye el Consejo Local de Seguridad, que está inscripto dentro de una estrategia de descentralización y democratización del Estado que tuviera lugar en la provincia a partir de 1984. Si bien ésta no es una configuración institucional novedosa en la provincia de Río Negro, ya que se instala la existencia de los Consejos con participación desde su propia institucionalización, la profundización se llevó a cabo a partir del retorno de la democracia, en particular.

El análisis se dirige a relevar las condiciones de su formación y puesta en marcha, tanto a nivel institucional como a nivel de las prácticas de los sujetos que interactuaron en estos espacios. La hipótesis que orienta esta investigación es que las instituciones estatales intervinientes tienen la capacidad de constreñir seriamente estos espacios, casi al límite de la cooptación.

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión ampliada y corregida del artículo publicado en la revista sobre Gobierno y Políticas Públicas, *Nuevo espacio público*, del IPAP, dic. 2008, ISSN 1668-6868, cuyo autor es Anselmo Torres, y del informe de investigación realizado por Roberto Cuervo.

En el apartado I se presentan las categorías conceptuales y metodológicas que guían el presente trabajo. Se delinear algunos conceptos fundamentales acerca de la comprensión del funcionamiento del Estado y la democracia y la participación ciudadana.

En el apartado II, se realiza una reconstrucción jurídica e institucional del Consejo Local de Seguridad, a partir de los diferentes marcos normativos que fueron aprobados; para ello se procede a un análisis y comparación de las diferentes normas, teniendo en cuenta, además, para este análisis, los debates parlamentarios registrados en versión taquigráfica de la Legislatura.

En el apartado III, se avanza en un análisis de la práctica de funcionamiento del Consejo Local de Seguridad. El orden expositivo es el siguiente:

-Primero: se reconstruye y evalúa la visión y las representaciones de los diferentes actores que participan en el Consejo, mediante el análisis de las entrevistas realizadas y de las noticias periodísticas en las que estos actores daban sus puntos de vista.

-Segundo: se analiza el proceso de interacción que se da entre los sujetos que integran el Consejo Local de Seguridad, mediante la observación no participativa que se realizó en el Consejo.

En el apartado IV, se sintetizan las principales conclusiones sobre el Consejo Local de Seguridad. También considerando que, más allá de las prescripciones normativas, este tipo de experiencia (que pone en marcha mecanismos de involucramiento ciudadano) encuentra, en lo operativo o en la práctica, una serie de límites, obstáculos y restricciones. Se aportan, además, reflexiones que permitan acumular conocimientos y experiencias para el desarrollo de una gestión participativa y democrática.

### **Apartado I**

#### **Estado, democracia y participación ciudadana**

Es imprescindible considerar, sobre todo si tenemos en cuenta el carácter inescindible de su vínculo, la relación entre democracia, Estado y ciudadanía.

La democracia es un concepto amorfo y, por lo tanto, es muy difícil establecer una definición que logre conformar las diferentes corrientes.

Al mismo tiempo, como sostiene O'Donnell (2003)<sup>2</sup>, no se puede confundir el concepto de democracia con todo lo que nos gusta; por ello, es necesario señalar simplemente las ideas principales que giran en torno a la tradición democrática, como por ejemplo la igualdad, la identidad entre gobernados y gobernantes (la cuestión de la representación) y la soberanía popular. El aspecto más importante, a nuestro entender, es la dimensión igualitaria de la democracia; así, entendemos por democratización al proceso que tiene como ideal la corrección de las desigualdades en la distribución y redistribución del poder que media en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

En este punto, es necesario marcar una advertencia: si bien las democracias occidentales han insistido en la democracia liberal como la forma hegemónica, se debe tener en cuenta que en ella confluyen dos tradiciones diferentes (la democrática, por un lado, y la liberal, por otro). Creemos que dicha vinculación no representa más que una articulación histórica contingente, es decir, que es posible pensar la democracia sin el componente liberal.

El Estado juega un papel central en la constitución, mantenimiento y profundización de la democracia, porque es el que debe garantizar las condiciones sociales de posibilidad de la misma. El Estado es un sistema institucional que reclama para sí y con éxito no solamente el monopolio de la violencia física, como sostiene O'Donnell (2004)<sup>3</sup>, sino también, según Bourdieu (2004), el monopolio de la violencia simbólica<sup>4</sup>. A través de ella, se establecen las reglas de juego de las prácticas sociales, se delimitan los agentes que participan y las formas en que lo hacen; pero, al mismo tiempo, el Estado es producto de estas prácticas sociales. Es decir: el Estado constriñe las prácticas de los agentes y, al mismo tiempo, es el resultado de esas prácticas.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (2003) *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Ed. HomoSapiens. Rosario.

<sup>3</sup> O'Donnell sostiene que si bien su definición del Estado tiene una raigambre weberiana, se diferencia de este autor en tanto sostiene que el monopolio de la violencia física no necesariamente es legítima, en todo caso este componente es contingente e histórico.

<sup>4</sup> Bourdieu se refiere a la violencia simbólica en manos del Estado a la capacidad que éste tiene de sancionar oficialmente y garantizar el capital simbólico. Por ejemplo: el Estado es el que otorga legitimidad y validación a los títulos académicos, conformando así lo que él llama la nueva nobleza de Estado.

<sup>5</sup> En términos de Bourdieu, sería la doble existencia de lo social y, en términos de Giddens, la

El Estado, que posee el monopolio tanto de la violencia física como simbólica, ¿puede ser democrático? Se sostiene que sí, en la medida en que se trata de una instancia supraindividual, que cristaliza el devenir de lo político, producto de luchas y diferencias en el seno de los grupos que, dentro de la sociedad, disputan la obtención del poder estatal. Claro está que si dicha cooptación es realizada por las voces de unos pocos individuos, el Estado se alejará de su forma democrática.

Acerca de si el Estado puede garantizar las condiciones sociales de posibilidad para abrirse a una mayor participación de los agentes en los asuntos políticos, se sustenta que sí. Al respecto, sostenemos que, si bien hoy el Estado es gobernado por una lógica capitalista e institucionalmente liberal, es posible modificarla por una que priorice el adjetivo igualitario de la democracia, lo que no significa que sea ni fácil ni rápido.

Si el Estado es monopolista ¿se torna vital la disposición del control del Estado? La respuesta a esta pregunta es sí, y por ello es necesario promover o ampliar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones al interior de las estructuras del Estado. El potencial democratizador de esta participación radica en que los grupos sociales dominados sean quienes se incorporen al proceso de toma de decisiones y, desde allí, poder corregir las desigualdades existentes. Y, como se dijo anteriormente, la igualdad es el concepto central de la democracia, pero es necesario considerar que una verdadera política democrática implica tener en cuenta la capacidad desigual de los individuos para producir opiniones políticas. En este sentido, es necesario matizar el supuesto emancipador que tiene la participación ciudadana en la toma de decisiones al interior del Estado; entre otras razones, porque es el propio Estado el que nombra a quiénes pueden participar y en qué condiciones lo deben hacer; en síntesis, si se logra la democratización o no es algo que se debe verificar empíricamente.

El proceso de toma de decisiones en la gestión pública es una práctica social como cualquier otra, el objetivo es no entender el proceso de toma de decisiones como producto de las interacciones, en las que se juegan las estrategias de los agentes en forma independiente de las estructuras objetivas que las hacen posible; en este sentido, es necesario

---

dualidad de estructuras.

poner en juego el análisis relacional como oposición al análisis interaccionista. Alicia Gutiérrez (2003) sostiene:

“Pensar relacionalmente es centrar el análisis en las estructuras objetivas -lo que supone un espacio y un momento determinado- que determina las formas que pueden tomar las interacciones y las representaciones que los agentes tienen de la estructura, de su posesión en la misma, de sus posibilidades y de sus prácticas.”

Chantal Mouffe considera:

“El fracaso de la teoría democrática en abordar la cuestión de la ciudadanía es consecuencia del hecho de operar con una concepción del sujeto que percibe a los individuos como anteriores a la sociedad, portadores de derechos naturales, que son o bien agentes maximizadores de la utilidad o bien sujetos racionales. En todos los casos abstraídos de sus relaciones sociales y de poder, de su lenguaje, de su cultura y de todo el conjunto de prácticas que hacen posible su actuación. Lo que se excluye en estos enfoques racionalistas es la cuestión misma de cuáles son las condiciones de existencia de un sujeto democrático”.<sup>6</sup>

Con respecto a la participación ciudadana, no nos referimos a cualquier tipo de participación, sino a aquella ligada al concepto de ciudadanía, puesto que es a partir de ella que se piensa la democracia. Aún cuando el concepto de ciudadanía sigue siendo conflictivo -en tanto se inscribe en una tradición democrática que deja de lado otras teorías sobre la democracia, como la marxista-, esta categoría conceptual es central para entender la democracia realmente existente.

El concepto de ciudadanía tiene tres dimensiones: la civil, la política y la social. Mientras que la ciudadanía civil se refiere a la protección de los derechos y garantías individuales, la ciudadanía política lo hace a los derechos participativos -en particular, a los derechos a elegir y ser elegido- y la ciudadanía social a las condiciones materiales de existencia de los sujetos. Como se puede apreciar, la ciudadanía política hace referencia específicamente a la participación ciudadana, pero se debe considerar

---

<sup>6</sup> Citado por Ernesto Laclau en *La razón populista*. Editorial Fondo de cultura económica. Buenos Aires, 2005.

que solamente la posesión y articulación de las tres dimensiones hace posible esta participación. Al respecto, O'Donnell (2004)<sup>7</sup> sostiene:

“Estos derechos –políticos, civiles y sociales– pueden ser analíticamente separables pero en la práctica se presuponen los unos a los otros, y usualmente avances en cualquiera de ellos hacen posible que otros derechos puedan moverse en la misma dirección. Los avances en derechos civiles, o en derechos sociales, o en derechos políticos, son valiosos per se y también porque son resortes para la conquista de otros derechos.”

### **Marco metodológico**

En la estrategia metodológica está presente la triangulación de métodos; el objetivo consistió en cruzar las miradas, comprender la existencia de puntos de vista diferentes ya que, como sostiene Bourdieu, en cuestiones metodológicas está prohibido prohibir, tampoco se debe confundir “rigor” con “rigidez”.

El foco de atención de la investigación se centró en las prácticas sociales que se generan en estos nuevos espacios de participación ciudadana, creada e institucionalizada por el Estado, y de cómo estas prácticas contribuyen o no a la democratización del Estado. El análisis se realiza desde tres planos:

-A partir de las instancias, las reglas y los dispositivos que intentan estructurarla. Aquí se analizan, básicamente, las normas, leyes, documentaciones y dispositivos que conforman las reglas del arte, en particular los debates parlamentarios.

-A partir de la actividad discursiva de los agentes que va junto con esta práctica. Se analizan básicamente las entrevistas a diferentes agentes sociales y estatales que participan en estos espacios. Tendrá particular importancia la posición que cada agente ocupa, puesto que las actividades discursivas y las prácticas de los agentes solamente son comprensibles a partir de ellas. Las técnicas utilizadas son las entrevistas en profundidad, además de observaciones no participativas en este espacio social.

---

<sup>7</sup> O'Donnell, Guillermo (2004). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. En *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Ed. PNUD. Buenos Aires.

-A partir de los momentos y los dispositivos que la “ponen a prueba”, momentos y lugares donde se pone en escena social la práctica y se la evalúa, conscientemente o no. Aquí se consideró, particularmente, el tratamiento periodístico. La técnica utilizada en este punto fue el análisis documental (diarios).

Sin embargo, la investigación aún no ha finalizado; es por ello que la presentación del artículo no sigue estrictamente estos momentos detallados anteriormente, ya que si bien los hechos no se presentan linealmente.

## **Apartado II**

Los Consejos Locales son herramientas institucionales destinadas a ampliar la participación social, sobre un determinado tema de interés público, en un ámbito descentralizado de gestión. En este caso, el tema de interés del Consejo que tratamos es la seguridad.

Antes de introducirnos en el análisis del Consejo, a esta altura es conveniente mencionar el problema y la hipótesis que guían la investigación. Con respecto al problema, decimos que existen percepciones sociales, verificables a través de trabajos elaborados por intelectuales y por repercusiones aparecidas en los medios de comunicación, que la creación de nuevas instancias decisorias con participación ciudadana en las organizaciones estatales no logran efectivamente plasmar una mayor democratización de las estructuras del Estado.

La hipótesis que orientó esta investigación es que las instituciones estatales intervinientes tienen la capacidad de constreñir seriamente estos espacios, casi al límite de la cooptación.

### **Análisis de la construcción y aprobación de la norma**

El Consejo Local de Seguridad fue creado por ley provincial; en algunos municipios<sup>8</sup>, también se promovió por medio de ordenanza del Concejo Deliberante local.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Es importante aclarar que está previsto que esta figura exista en todos los municipios de la provincia, aunque en muchos de ellos aún no han logrado constituirlos.

<sup>9</sup> En el caso de la ciudad de Cipolletti, la Ordenanza N° 089/06 del 09/11/06 crea el Consejo de

A nivel provincial, los Consejos Locales de Seguridad fueron objeto de discusión en la Legislatura a partir del año 2001, con el debate y posterior sanción de la ley 3529/0110. Ante el incremento del protagonismo de la seguridad pública y la violencia social, asociados a múltiples causales de orden local y global, en el año 2006 se reemplaza esta ley por la 4055/06, con modificaciones en su denominación, estructura, autonomía y funciones. Finalmente, se sanciona la Ley 4200/07, que deroga las anteriores; crea el Sistema Provincial de Seguridad Pública integrado, entre otros organismos, por los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana (CLSC) y los Consejos Regionales de Seguridad Rural; este último aparece por primera vez en la última ley sancionada.

### **El Consejo Local de Seguridad Preventiva (Ley 3529/01 R.N.)**

El proyecto de ley fue presentado por representantes legislativos provenientes del partido que gobernaba la provincia. Consistía en darles contenido legal a organismos que, de hecho, habían comenzado a funcionar en algunas ciudades de la provincia y que seguían una lógica implementada en otros temas de interés público.

Fue sancionada el día 29 de junio de 2001, promulgada el 16 de julio por decreto n° 809/2001 y publicada en el Boletín Oficial del 09 de agosto. Entra en vigencia el 17 de agosto de 2001.

El día 14 de junio del año 2000 se debate en la Legislatura de Río Negro el expediente número 298/00, proyecto de ley de creación de los Consejos de Seguridad Local Preventiva presentado por una legisladora del bloque perteneciente a la alianza que gobernaba la provincia.

De los 39 legisladores presentes, 19 del partido gobernante y 20 de la oposición (19 del Frente para el cambio-URN y 1 del Frente Grande), tomaron la palabra solo cinco de ellos (tres por el Bloque Alianza<sup>11</sup> y dos por el Frente para el Cambio-URN).

La versión taquigráfica del debate no demuestra que haya existido una discusión abierta sobre el proyecto. Se plantearon argumentos

---

Seguridad de la ciudad.

<sup>10</sup> La Ley 3529/01 crea los Consejos Locales de Seguridad Preventiva.

<sup>11</sup> Incluida la autora del proyecto.

favorables al mismo y tan solo quedó registrada una disidencia parcial. Del análisis argumental de los expositores, se puede destacar lo siguiente:

- Se reconoce la existencia de hecho de Consejos Locales en diferentes ciudades de la provincia, algunos creados por ordenanzas, con anterioridad a la creación de esta ley.

- Se pretende dar un marco legal y jurídico a los Consejos ya existentes.

- Se procura impulsar la creación de Consejos locales en las ciudades en las que no funcionan todavía.

- Se destaca la participación como una forma de resolver los problemas.

- Preocupación por la falta de respuestas del Estado, con la consecuencia de reducir la voluntad de los ciudadanos y grupos para participar en los Consejos.

- Pérdida de valores a nivel global, que afectan la realidad local.

Los Consejos Locales podían estar integrados por entidades de la sociedad civil y vecinos en general, y estos Consejos disponían de libertad para elaborar su propia reglamentación interna. Además, tenían la facultad de invitar a autoridades estatales para tratar asuntos de interés. Lo dicho anteriormente es de gran importancia, sobre todo, si tenemos en cuenta el desarrollo posterior del organismo y la bibliografía revisada para este trabajo.

Sus funciones estaban circunscriptas a participar, informar y asesorar en temas y planes de prevención. Podía, además, solicitar informes y evaluar el funcionamiento y actividades de las Comisarías, Subcomisarías o Destacamentos Policiales. Pero existía también una limitación muy importante en su accionar y es el hecho de haberse omitido en el texto el financiamiento que tendría el organismo para el logro de sus objetivos.

La nominación de los participantes, establecida por la ley, ofrecía, en principio, pocas posibilidades de que el Consejo pueda ser cooptado por personal del propio Estado, ya que éstos únicamente presenciaban sus reuniones sólo en caso de ser invitados especialmente por los integrantes del Consejo, integrado por agentes sociales.

Estos aspectos nos pueden llevar a pensar rápidamente en un buen punto de partida para establecer un ámbito de participación que no

contempla límites al involucramiento social. Pero experiencias anteriores han puesto de manifiesto que esto es posible de ser revertido en la práctica por problemas de eficacia del organismo. La falta de resultados concretos puede desvanecer los primeros síntomas positivos de participación social, lo que no significa directamente un problema de desigualdad en la distribución del poder de los agentes, sino de la pérdida de posicionamiento del Consejo, dentro del espacio social global, respecto a las otras instituciones y organismos involucrados en un problema concreto, por ejemplo: una comisaría, subcomisaría, delegación, órganos municipales y provinciales, etc.

La ambigüedad imperativa de la norma<sup>12</sup> puede provocar un menor compromiso de las autoridades en querer ajustar sus conductas a las decisiones que allí se tomen, provocando el deterioro de las expectativas de los participantes y la posterior deserción.

Si consideramos, además, la omisión del financiamiento (en la ley), podemos concluir que se puede reducir aún más la participación de los ciudadanos ante la imposibilidad de desarrollar acciones que impacten, de alguna manera, en la opinión pública, alimentando las expectativas de los agentes involucrados.

### **El Consejo Local de Seguridad Ciudadana (CLSC) (Ley 4055/06 R.N.)**

El día 30 de diciembre de 2005 se debate en la Legislatura rionegrina el proyecto de ley que entra al recinto bajo el expediente número 133/05: se crean, en todo el territorio de la provincia, los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana. Los autores son el legislador Bautista José Mendioroz y otros.

Con la presencia de cuarenta y dos diputados<sup>13</sup>, se realiza la sesión. Toman la palabra sólo cinco legisladores: dos por el oficialismo, dos por la primera minoría y uno de otro bloque opositor.

---

<sup>12</sup> En el debate parlamentario, una legisladora propuso cambiar el proyecto de ley por uno de comunicación, al tratarse de una forma no imperativa de creación de los diferentes Consejos Locales.

<sup>13</sup> Del bloque oficialista eran veintitrés (23) y la oposición estaba conformada por ocho bloques con diecinueve (19) diputados. La primera minoría era del Partido Justicialista (PJ) con ocho (8) legisladores.

Los disertantes del bloque de la UCR presentan el proyecto y lo defienden como una instancia superadora de la Ley 3529/01. Destacan principalmente la incorporación de nuevos actores y la redefinición de funciones del Consejo de Seguridad.

Dos legisladores, uno de la oposición y otro del oficialismo, plantean que el concepto de seguridad ciudadana resulta superado por el de seguridad humana, en sintonía con la definición de las Naciones Unidas. Una de las legisladoras sostiene:

“El concepto de Seguridad Humana fue desarrollado en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual definió a la Seguridad Humana sobre la base de dos componentes: libertad del temor y libertad de la necesidad... la Seguridad Humana se asume como el desarrollo económico, la justicia social, la protección del ambiente, el desarme, el respeto por derechos humanos y el imperio de la ley...”<sup>14</sup>

La disidencia con el proyecto en general se manifiesta únicamente en las expresiones de una legisladora de la oposición, que sólo reivindica el artículo 8º, que expresa la responsabilidad del gobierno provincial para el financiamiento del organismo. Se puede resumir su disconformidad en los siguientes puntos:

-Participación ciudadana: el artículo 3º inclina la participación a favor de los organismos gubernamentales y reduce la evaluación y control comunitario.

-Autonomía: es acotada en el artículo 7º al someter sus reglamentos internos a los lineamientos generales del gobierno provincial.

-De forma: reiteración de conceptos en su artículo 4º.

Finalmente, el proyecto fue aprobado por mayoría y entra en vigencia a partir del 14 de abril de 2006.

Del análisis del texto de la Ley 4055/06, se puede advertir cambios significativos en orden a la integración del organismo –en su artículo 3º- y las funciones –artículo 4º-, como opina la legisladora oportunamente citada.

Resulta evidente la apuesta que realiza el estado por reforzar su

---

<sup>14</sup> Para un mayor desarrollo del concepto de seguridad humana del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, ver en [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_es\\_cap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf).

participación en el Consejo Local, que hasta el momento permanecía con mayoría de la sociedad civil. El artículo 3º incorpora los siguientes actores:

-Intendente municipal.

-Funcionarios municipales que entiendan en cuestiones vinculadas a la seguridad pública.

-Máxima autoridad policial del municipio o comuna y personal de las fuerzas de seguridad nacionales con asiento en la localidad, Bomberos y Defensa Civil.

-Representantes de instituciones escolares, provenientes de todos los niveles educativos.

-Representantes de centros de atención a la salud.

Todos estos actores, detallados en el cuadro N° 01, no estaban contemplados en la Ley 3529/01. Son representantes del Estado en sus diferentes niveles, siempre que se entienda que la “máxima autoridad policial del municipio o comuna” es de carácter provincial; en la provincia no se ha implementado, todavía, el sistema de policía comunal.

Cuando vemos que el financiamiento económico provincial se sustancia en el mismo proyecto que incorpora esta nómina de los actores estatales, ya que la Ley 3529/01 no lo contemplaba, se puede advertir la preocupación del Estado en controlar un ámbito de participación para que resulten funcionales a sus propios intereses<sup>15</sup>: anteriormente ampliaba la participación a la sociedad, pero no ofrecía los recursos para funcionar eficazmente; ahora se restringe la participación social en favor de los actores estatales y surge el financiamiento al Consejo para su funcionamiento.<sup>16</sup>

La ley 3529/01 otorgaba al CLSC la posibilidad de evaluar el funcionamiento y las actividades de la Policía provincial. Esta concesión, más allá de los problemas de implementación y de los efectos que pudieran tener en la práctica, es descartada en el marco de la nueva ley. Tampoco fue tenida en cuenta en la 4055/06 la facultad de solicitar informes a las autoridades policiales.

---

<sup>15</sup> Ver los dos objetivos del gobierno municipal en Navarro Yáñez, Clemente. (2000) *El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa*. En <http://ddd.uab.es/pub/papers/02102862n61p11.pdf>.

<sup>16</sup> La ejecución irregular de los recursos provinciales destinados al financiamiento de los Consejos no refleja una gran demanda por parte de los integrantes del mismo ante los responsables provinciales.

Las funciones del Consejo Local se reducen a ser un instrumento que permita acercar las inquietudes de la sociedad a la institución policial.

### **El Consejo Local de Seguridad Ciudadana (Ley 4200/07 R.N.)**

En la quinta sesión ordinaria del año 2007 de la Legislatura provincial, se trata un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que tiene como objetivo crear el Sistema Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Río Negro, dependiente de la Secretaría de Seguridad y Justicia.<sup>17</sup> Estuvieron presentes, en el debate parlamentario, treinta y siete legisladores: veintiún oficialistas y dieciséis de la oposición; en total son siete los que toman la palabra: dos por la bancada oficialista y cinco opositores (dos del PJ, uno del bloque Encuentro, uno del PPR y uno del ARI).

Comparados con los dos debates anteriores, éste presentó otras características debido a la amplitud del proyecto tratado, que en este caso se extiende a un conjunto de medidas de seguridad, entre las cuales se encuentra el impulso a la participación ciudadana a través del reconocimiento y creación de Consejos Locales de Seguridad Ciudadana y Consejos Locales de Seguridad Rural.

Sólo tres de los diputados provinciales que hicieron uso de la palabra se refirieron a la participación ciudadana en sus intervenciones: dos por el oficialismo y uno por la oposición.<sup>18</sup>

El primer caso sólo se refirió al reconocimiento, que el proyecto hace, a los CLSC que ya fueron creados en los distintos lugares de la provincia y al establecimiento de los Consejos Locales de Seguridad Rural (CLSR), inédito en la legislación provincial. No profundiza sobre temas vinculados a la estructura, funciones, incidencia, grado de participación ciudadana, entre otros temas.

El siguiente diputado en introducir el tema lo hace desde la perspectiva de la participación ciudadana “como modo de adaptar las políticas generales a las necesidades de cada localidad”, con la particularidad de no mencionar a los organismos destinados a ese fin (CLSC y

---

<sup>17</sup> Expediente número 917/06.

<sup>18</sup> Con la particularidad de que el partido del diputado por la oposición integró la misma lista del partido oficialista en las elecciones que se habían realizado ese año (2007).

CLSR) ni hacer referencia alguna de sus funciones, estructuras, competencias, etc.

El último en tratar la participación ciudadana fue quien más se extendió en el tema. Acudiendo a su reflexión sobre lo que vive y aprecia en los distintos lugares de la provincia, el legislador rescató las expectativas que tienen las entidades intermedias, vecinos, juntas vecinales, etc., de ser protagonistas en el diseño de las políticas públicas de seguridad en cada pueblo de la provincia. Pero, además, sostuvo que existe una demanda referida a modificaciones y recursos que necesitan los organismos de participación para que resulten más funcionales a las necesidades de los ciudadanos.

En el terreno propio del proyecto de ley, que luego fuera sancionado y promulgado, se cristaliza la representación gubernamental (P.E.), municipal y provincial, y las autoridades de las fuerzas de seguridad nacionales pueden ser invitadas, junto con los Poderes Legislativo y Judicial de la provincia, a participar de estos Consejos. El financiamiento sigue sin mayores especificaciones y es menor la autonomía al ser incorporado el CLSC a la órbita de la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Provincia de Río Negro.

Las funciones son restringidas en algunos aspectos<sup>19</sup>, aunque reincorpora la solicitud de informes a los titulares de las Comisarías, Subcomisarías o Destacamentos Policiales.

Para mayor detalle comparativo, se incluyen dos cuadros en los que se diferencian las tres leyes sancionadas.

---

<sup>19</sup> En el artículo 15, Inc. f), dice: “colaborar con el diseño y evaluación de planes de acción tendientes a la prevención integrada del delito”, cuando en la Ley 4055/06 las facultades se ampliaban a la implementación y monitoreo de tales planes.

**CUADRO N° 1**

CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD. INTEGRANTES*		
Ley 3529/01	Ley 4055/06	Ley 4200/07 **
	Intendente municipal.	
	Funcionarios municipales que entiendan en cuestiones vinculadas a la seguridad pública.	Funcionarios municipales. El Consejo podrá invitar a los funcionarios provinciales y/o nacionales con asiento en la localidad que entiendan en cuestiones vinculadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública.
	Máxima autoridad policial del municipio o comuna y personal de las fuerzas de seguridad nacionales con asiento en la localidad, Bomberos y Defensa Civil.	Máxima autoridad policial del municipio o comuna y personal policial. Bomberos. Personal de Defensa Civil.
	Representantes de instituciones escolares, provenientes de todos los niveles educativos.	Representantes de instituciones escolares, provenientes de todos los niveles educativos.
	Representantes de centros de atención de la salud.	Representantes de centros de atención de la salud.
Entidades no gubernamentales de reconocida participación social.	Representantes de ONGS.	Representantes de organizaciones de la sociedad civil.
Sectores empresariales.	Sectores empresariales	Sectores empresariales
Comisiones vecinales.	Representantes de Juntas Vecinales.	Representantes de Juntas Vecinales.
Vecinos en general.	Vecinos.	
Consejos profesionales.		

FUENTE: Elaboración propia en base a los textos de las leyes respectivas obtenidas en [www.legisrn.gov.ar](http://www.legisrn.gov.ar).

\* Los representantes del Estado están caracterizados en letra cursiva.

\*\* Al final del artículo 13, la ley aclara que “la enumeración es meramente enunciativa y los integrantes del Consejo Local de Seguridad Ciudadana podrán incluir a cualquier persona o institución que presente un interés legítimo”.

## CUADRO N° 2

CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD – FUNCIONES		
Ley 3529/01	Ley 4055/05	Ley 4200/07
Entender en todas las cuestiones atinentes a la seguridad pública en el ámbito municipal.		
Evaluar el funcionamiento y las actividades de las Comisaría, Subcomisaría o Destacamentos Policiales integrantes de la Policía de la provincia de Río Negro.	Promover un espacio de intercambio y cooperación entre la comunidad local, las autoridades municipales y la policía de la provincia en materia de seguridad pública.	
Formular sugerencias y propuestas y solicitar informes a los titulares de las Comisaría, Subcomisaría y Destacamentos Policiales.	Formular sugerencias y/o propuestas a los titulares de las Comisaría, Subcomisaría y Destacamentos Policiales.	Formular sugerencias, propuestas y/o solicitar informe a los titulares de las Comisaría, Subcomisaría y Destacamentos Policiales.
Participar en los planes de prevención y actividades y hechos delictivos o vulneratorios de la seguridad pública y en los de mantenimiento de la seguridad pública.	Promover el fortalecimiento del vínculo entre la institución policial, el gobierno local y la comunidad, a través de un trabajo en conjunto que potencie los recursos existentes en cada municipio.	
Derivar inquietudes y demandas comunitarias y elevar propuestas ante los Consejos Regionales y el Consejo Provincial de Seguridad.	Realizar diagnósticos sociales y sobre el estado de la seguridad pública en cada municipio, identificando las principales causas o factores que generan hechos violentos o delictivos.	
Informar y asesorar a los vecinos acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública en el ámbito vecinal.	Diseñar, implementar, monitorear y evaluar planes de acción tendientes a la prevención integrada del delito.	Colaborar con el diseño y evaluación de planes de acción tendientes a la prevención integrada del delito.

CONSEJOS LOCALES DE SEGURIDAD – FUNCIONES		
Ley 3529/01	Ley 4055/05	Ley 4200/07
Invitar a las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Municipal, con actuación en su ámbito regional, para tratar cuestiones y asuntos atinentes a la seguridad pública vecinal.	Atender en cuestiones vinculadas a la atención de grupos en riesgos, generando espacios propicios para la contención de los mismos.	Entender en cuestiones vinculadas a la atención de grupos socialmente vulnerables, generando espacios propicios para la contención de los mismos.
	Generar una red de instituciones públicas y privadas que contribuyan al desarrollo de actividades preventivas y potencien el capital social de cada comunidad local.	
	Proponer actividades de capacitación, formación y actualización para todos aquellos actores, gubernamentales y no gubernamentales, vinculados al área de seguridad.	
	Informar a la comunidad acerca de toda cuestión o asunto atinente a la seguridad pública.	
	Diseñar y llevar a cabo campañas publicitarias y de concientización de materia de prevención de adicciones, prevención de la violencia escolar y doméstica, prevención del delito y toda otra cuestión relacionada a la seguridad ciudadana.	
	Entender en cuestiones vinculadas a la Defensa Civil en el ámbito municipal.	
		Invitar a los Poderes Legislativo y Judicial de la Provincia de Río Negro y a las fuerzas de seguridad nacionales con asiento en cada municipio a participar de los Consejos Locales de Seguridad Ciudadana.

FUENTE: Elaboración propia en base a los textos de las leyes respectivas obtenidas en [www.legisrn.gov.ar](http://www.legisrn.gov.ar).

### **Apartado III**

#### **Reconstrucción de la representación de los diferentes actores**

Después de revisar diferentes fuentes de información, tales como normativas, prensa escrita, documentación y entrevistas, se optó por permanecer un tiempo prudencial en el campo para identificar personas claves en nuestra investigación, a los fines de acordar entrevistas con distintos agentes; en todas se utilizó un cuaderno borrador y en varias de ellas se acordó el uso de un instrumento grabador.

Las entrevistas grabadas fueron en profundidad y series-estructuradas; o sea, se intentó respetar un temario central, pero abierto a la posibilidad de que el mismo desarrollo de la entrevista permita descubrir aspectos vinculados a la investigación que permanecían ocultos. Las preguntas fueron orientadas a registrar lo que el entrevistado podía aportar, no sólo como portador de una experiencia personal vinculada al CLSC, sino, además, como poseedor de un volumen y estructura de capital y como miembro de un sector externo al organismo estudiado; aspectos que, en general, le otorgan al agente una mirada, una forma de percibir y apreciar la realidad que le es propia y actuar en consecuencia.

Las grabaciones que analizaremos acá pertenecen a dos entrevistas: una realizada a un agente estatal y otra, a uno no estatal. La elección, además de resultar factible, posibilitó que se confrontaran realidades distintas, aunque *a priori* esto no signifique sacar alguna conclusión. En el próximo apartado, estas visiones se completarán aún más con el análisis de las observaciones no participantes que se realizaron.

El tiempo que precede a las correspondientes entrevistas presenta un escenario, en la ciudad de Viedma, de creciente sensación de inseguridad, motivada por la ocurrencia de diferentes delitos contra la propiedad, acompañados de episodios violentos.

El entrevistado, que no tenía una vinculación directa con el Estado, representaba los intereses de la Cámara de Comercio de la ciudad. Después de pocos meses en el CLSC, cuando transcurrían los primeros días del mes de mayo del año 2008 y contrariado con el funcionamiento

del organismo, presenta la renuncia.<sup>20</sup> Aquí surge nuestra primera inquietud: ¿cuáles fueron los motivos que provocaron tan precipitada la decisión?<sup>21</sup>

En los meses de junio y julio ocurren, en la ciudad, un par de episodios que terminan con la vida de dos ciudadanos. Estos hechos provocaron un fuerte impacto en la población y la prensa escrita destinó gran parte de su espacio para la circulación de la información, acompañando las distintas manifestaciones -en busca de justicia- e investigaciones en curso.

Si se considera que es el Estado el que tiene la capacidad de nominación y que la misma se dirige a favorecer la existencia de representantes del mismo Estado en estos espacios de participación, es posible que estemos en presencia de una instancia que se encuentra al borde de una cooptación, condicionando todo el proceso participativo que el mismo Estado se empeña en promover.

Se condiciona por diferentes motivos; en un pasaje de la entrevista, el agente no estatal sostiene: "... el gobierno consideró... si estábamos dentro del paquete íbamos a molestar menos..."<sup>22</sup>

En cierto sentido, involucrar al ciudadano en los debates acerca de la seguridad puede dar legitimidad a decisiones que se tomen en otro ámbito.

Pertenecer al Estado, ya sea como burócrata o como político, condiciona la libertad del agente en cierta medida. Dentro de la órbita del Estado, en sus diferentes niveles, existe un sistema de lealtades y enfrentamientos que no alcanza a ser dimensionado ni comprendido por quienes no participan de ese ámbito.

---

<sup>20</sup> Este episodio adquiere repercusión en todos los medios gráficos de la zona observados. Y sus argumentos más importantes fueron: "... se discutían cosas sin sentido, no se tomaba ninguna decisión (...) se intentaba, en forma permanente, desviar el objetivo de las reuniones enfocándolo, no hacia el delito en sí, sino hacia el consumo de drogas, el consumo de alcohol (...) falta de apoyo del gobierno hacia la estructura de la policía de Río Negro (...) era un Consejo de tipo asesor en el cual se citaban a reuniones cuando sin programa alguno, cuando querían. Las reuniones las manejaba la Secretaria de Seguridad o el presidente del Consejo, de acuerdo a su criterio, no había temario..."

<sup>21</sup> El CLSC se había formado en el mes de diciembre de 2007. Pero, en realidad, comienzan a registrarse los primeros encuentros a partir de marzo.

<sup>22</sup> Entrevista realizada a un ex integrante del CLSC, representando a la Cámara de Comercio de Viedma.

En las entrevistas, se evidencia un malestar en las relaciones entre agentes provinciales, concretamente de la Subsecretaría de Seguridad, y municipales del campo político, que trasciende las fronteras del mismo.

En este sentido, cabe citar un párrafo de una entrevista:<sup>23</sup>

“... Y se notaba dentro del seno del Consejo un, eh... una rivalidad o un problema político entre la gente de la municipalidad que representaba a la municipalidad y la gente de la Secretaría de Seguridad que representaba al gobierno (provincial). Como el tironeo se daba en forma permanente y las cosas no caminaban, nosotros (por la Cámara de Comercio) habíamos dicho que si la situación no caminaba nos íbamos a ir del Consejo de Seguridad...”

Esta supuesta “rivalidad” a la que hace referencia el entrevistado, también se puede advertir en algunos pasajes de otra entrevista<sup>24</sup>:

“... se vieron trucas muchas de estas situaciones producto de que no pudimos nunca tener coparticipación que, entre comillas, la provincia destina a los diferentes Consejos de Seguridad...”<sup>25</sup>

“... Hay actores ausentes (...) y hay actores que son de una omnipresencia absoluta. Comienzo por los que estuvieron ausentes, fue la Secretaría de Seguridad (...) nosotros estuvimos siempre para los cachetazos, siempre digo yo. Y digo como consejo ¿no? y resulta que, la Secretaría, cuando entregó nuevos móviles y pudo festejar que hay mejor indumentaria para la Policía, no nos llamó tampoco. O sea, nos comimos todos los cachetazos y cuando había buenas noticias en torno a la seguridad, no fuimos parte...”

Circunscribir esta relación conflictiva al campo político no es fruto de un pensamiento abstracto ni apresurado, sino de la evidencia que reflejan las palabras del agente municipal cuando, sin dejar de referirse al ámbito provincial, realiza un comentario relativo a otro campo que opera bajo la esfera del gobierno provincial: “...Y aquellos actores que estuvieron siempre presentes, que dieron una excelente respuesta siempre fue la policía, como contrapartida del mismo gobierno...”<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada a un agente del CLSC no perteneciente al Estado.

<sup>24</sup> Entrevista realizada a un agente del CLSC que forma parte del gobierno municipal.

<sup>25</sup> Se refiere a una irregularidad en el cumplimiento, por parte de la provincia, de lo establecido por el decreto n° 570/04, que asigna un presupuesto mensual a los CLSC según la localidad. En el caso de Viedma, le corresponden \$ 1.200 por mes.

<sup>26</sup> La policía es provincial y depende de la Secretaría de Seguridad, pero su campo es el

Pero también esta relación poco comprensible puede registrarse en los compromisos políticos que algunos agentes sociales tienen con integrantes de la esfera estatal. En este sentido, el representante de la Cámara de Comercio, al referirse al presidente del CLSC, dice:

“... él tenía el mismo problema que nosotros, con la diferencia de que él estaba vinculado al gobierno y nosotros no. O sea, nosotros nos podíamos ir y él quizás no...”

Esto último refleja una de las preocupaciones que alentaba la entrevista: la fugaz participación de la Cámara en el CLSC. Queda en evidencia que la escasez de costos de salida que experimenta el agente, más de los que se tiene para el ingreso, puede representar un riesgo que afecte la estabilidad del proceso participativo.

### **Observación no participante**

El CLSC es un espacio social en el cual confluyen campos de distinta naturaleza –social, burocrático, educativo, de la salud, jurídico, etc.- que en oportunidades se oponen, en otras se complementan y hasta se desconocen como vínculo necesario en el tema de la seguridad pública.

En este trabajo consideramos al CLSC como un campo en formación. Esto significa que en su seno se va conformando un escenario con relaciones asimétricas aunque, todavía, estas relaciones no resultan de la posesión o no de un capital específico que domine el juego. En él hay varios capitales que resultan eficientes –político, burocrático, cultural, social, etc.-; por lo tanto, no es tan importante indagar sobre la estructura como sobre el volumen del capital de los agentes. En todo caso, la estrategia consiste en hacer valer, en este espacio que llamamos campo en formación, el capital que cada agente posee.

Las convocatorias a las reuniones se establecen de diferentes maneras; existen casos que se hacen a petición de un barrio o sector en especial -objeto de algún caso relacionado con el delito- o por temas de interés general. Los pedidos para las reuniones se realizan frente a la Subsecretaría de Juntas Vecinales, cuyo titular es el secretario del CLSC, la

---

burocrático y no el político.

mayoría de las veces en forma verbal y otras por escrito.

No fue formalizado un reglamento interno que regule las acciones y existen escasos archivos que registren las reuniones que se desarrollaron.

Durante muchos encuentros personales con integrantes del CLSC, quedó planteada la posibilidad de participar de los encuentros que se realizaran, siempre como observador, y en una oportunidad se permitió utilizar un instrumento de grabación. La misma se desarrolló en una sala de la Subsecretaría de Juntas Vecinales de la Municipalidad de Viedma, el día 4 de noviembre de 2008. Se analizaron cuestiones relacionadas con la prevención del orden y la seguridad, en vísperas de la temporada de verano.

En esa reunión, que dio comienzo a las 16:32, disertó el presidente del organismo, inaugurando el debate.

Intervinieron 10 personas, ordenadas de la siguiente manera por sector:

Cinco representantes de la Policía de Río Negro, dos eran las máximas autoridades zonales y locales de la institución. El resto eran titulares de diferentes comisarías de la ciudad.

Uno del Concejo Deliberante (Agrupación ARI).

Uno del Consejo de Educación.

Uno de la Municipalidad de Viedma, titular de la Subsecretaría de Juntas Vecinales y Secretario del CLSC.

Uno de Juntas Vecinales, que a su vez era presidente del CLSC.

Uno de la Fundación Apostar a la Vida.

El debate duró una hora y cuatro minutos y hubo en total 308 intervenciones, entre los diferentes agentes que asistieron.

Se utilizaron como indicadores, por un lado, la cantidad de intervenciones de los agentes, individualmente y por grupos, y por el otro, los minutos de discurso, computando solamente disertaciones con una duración mayor a los 5 segundos.

Si tomáramos aisladamente estos indicadores –los individuales o los grupales- podríamos caer en interpretaciones erróneas. Pero construir un concepto teniendo en cuenta un abordaje más complejo, que permita integrar estas dos perspectivas, puede ayudarnos a entender las prácticas sociales y descubrir en ellas posibles cooptaciones. Lo que suceda al

interior de un grupo no revela mayor importancia para nuestro estudio; de todas maneras, la disposición de los sectores y la dispersión en el ámbito mismo de una reunión parece inducir algo; en este caso concreto, uno de los grupos (policía) ocupa un espacio significativo en la reunión al llevar a la misma un número de personas que equivale a la mitad de los miembros presentes. En el supuesto caso de que todos los participantes accedan a la palabra y permanezcan en igualdad de condiciones, sería evidente que el grupo en cuestión resultaría beneficiado. Hay que tener en cuenta que este sector cuenta con un interés especial en formar parte del CLSC y, además, pertenece al Estado.

Los participantes que no forman parte de la estructura del Estado, ya sea en condición de burócrata o de político, disponen de un tiempo más limitado para participar; sus preocupaciones profesionales pasan por otro camino. Los agentes estatales utilizan este espacio como parte de su actividad y lo pueden considerar como una extensión a su propio trabajo.

Como se sostuvo en el apartado II, las condiciones de ingreso de agentes sociales que la ley prevé para el CLSC depende de un interés legítimo que dicho agente debe demostrar. Esto representa un costo de entrada al organismo que es mayor al casi nulo costo de salida. No existe en la normativa una referencia a las condiciones de permanencia de los integrantes; también se dijo que no fue reglamentado su funcionamiento.

Esto último representa otra fuente de poder a disposición del propio Estado y sus representantes. O sea, podrían elaborar estrategias tendientes a desalentar la participación de los agentes sociales que no resulte afín con sus objetivos.<sup>27</sup>

Contar con estos indicadores permite establecer conexiones entre la disponibilidad de tiempo libre de las personas y sus posibilidades de encontrar satisfacción. Quien menos tiempo dispone para este fin, debe obtener más beneficios para lograr un equilibrio entre los agentes.

No se trata de buscar intencionalidad en la dominación; sino de trabajar sobre acciones que no están racionalmente motivadas, pero que se inscriben en las personas, a través de la posición que ocupan en la estructura con el agregado del componente histórico, tanto de esa

---

<sup>27</sup> Esto se ve claramente en las entrevistas realizadas a los actores sociales; uno de ellos manifiesta que el sector estatal prefiere tenerlo dentro para disciplinarlo o, en su defecto, si molestan, desalentar su permanencia en el Consejo.

estructura de posiciones como de los propios agentes, que se inscriben como esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción<sup>28</sup>, que ven la dominación con la naturalidad que es ajena a quien está fuera de ese juego.

Volviendo sobre la investigación, se tiene en cuenta 4 tipos de capital que pueden resultar eficientes en este espacio social: Burocrático (B), Político (P), Cultural Incorporado (Ci), Cultural Institucionalizado (CI) y Social (S).<sup>29</sup>

Tanto el Ci como el CI tendrán más valor en la medida en que se relacionen con temas de seguridad pública. En este sentido, habrá una distinción adicional que se reflejará en un signo menos (-) cuando la relación sea escasa y un signo más (+) cuando sea mayor.

El cuadro N° 3 nos muestra un resumen de lo ocurrido en la reunión del día 4 de noviembre de 2008.

**CUADRO N° 3**

INTE GRAN TE	Sector	Capital	TOTAL DE INTERVEN CIONES		(A) + DE 30 SEG	(B) + DE 1 MINUTO	(A+B) En Min y seg.	
1	POLICÍA RÍO NEGRO	B Ci	60	152 (49 %)	4		5:35	4:54  37 %
2		B Ci	15		2	1 (01:08)	2:13	
3		B Ci					0:00	
4		B Ci	33				0:52	

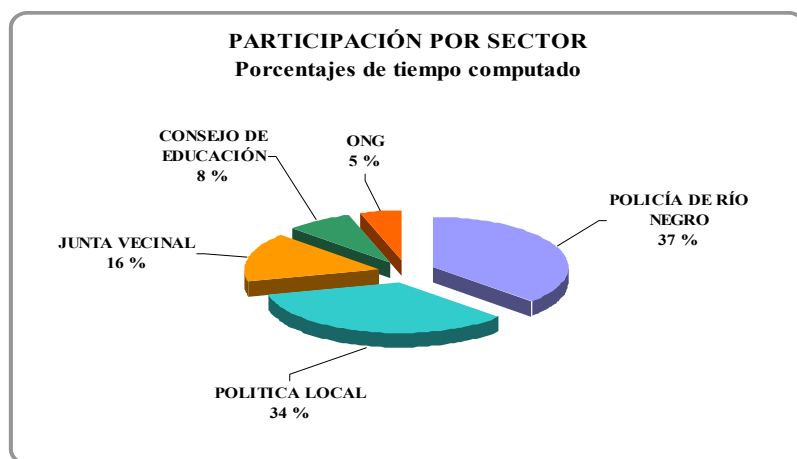
<sup>28</sup> Wacquant, Loïc (2008). "Hacia una praxeología social: La estructura y la lógica de la sociología de Bourdieu". En P. Bourdieu y L. Wacquant *Una invitación a la sociología reflexiva*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.

<sup>29</sup> Además está decir que este tipo de afirmación es una construcción del investigador. Como sostiene Bourdieu, es el investigador quien le asigna la posición que ocupan y cuáles son las estrategias conscientes o inconscientes que los agentes despliegan; por supuesto, esto supone una rigurosa vigilancia epistemológica y objetivación del sujeto objetivante.

INTEGRANTE	Sector	Capital	TOTAL DE INTERVENCIONES		(A) + DE 30 SEG	(B) + DE 1 MINUTO	(A+B) En Min y seg.	
5		B Ci	44		4	1 (01:10)	6:14	
1	Político Local	PS Ci (-)	12	70 (23 %)	1	1 (02:50)	4:01	13:58 (34 %)
2		PS Ci (+) CI (+)	58		2	2 (01:03 y 01:21)	9:57	
1	Junta Vecinal	SCi (-)	51 (16 %)		3	2 (01:50 y 01:10)	6:21 (16 %)	
1	Consejo Educación	CI	30 (10 %)				3:23 (8%)	
1	ONG	S	5 (2 %)			1 (02:13)	2:13 (5%)	
TOTAL			308				40:49	

FUENTE: Elaboración propia.





El Capital<sup>30</sup> Burocrático es atribuible al personal de la Policía de Río Negro, que cuenta con el conocimiento técnico de lo que está en juego: la seguridad; los recursos materiales y humanos de la institución, el estado en que se encuentra el delito local y su relación con otras localidades de la provincia, las vinculaciones con el sistema legal y judicial; en resumen, las cuestiones ocultas a los ojos de la sociedad, que no dejan de ser una herramienta poderosa para controlar y, en algunos casos, desalentar la participación del ciudadano común. Este sector acude a la reunión con uniforme de trabajo, cuestión que no colabora en la pretensión de otorgarle al organismo un esquema participativo en igualdad de oportunidades. De esta manera, la presencia de la mitad de los agentes sociales que se encuentran en la reunión del CLSC es portadora de un elemento de distinción y, de hecho, representa todo un capital simbólico puesto en juego en las relaciones.<sup>31</sup>

Tanto el total de intervenciones (49 %) como el tiempo de uso de la palabra computado (37 %) son cooptados mayoritariamente por este

<sup>30</sup> Es importante aclarar en este punto que esta asignación de posesión de capitales por parte de los agentes son hipotetizaciones fundadas, pero no están establecidas rigurosamente por mecanismos o técnicas cuantitativas.

<sup>31</sup> Por supuesto que se entiende esto en tanto nos referimos al espacio social que describimos anteriormente: el de seguridad.

sector.

Al sector político local se le atribuye la propiedad de capital social, capital cultural incorporado y el monopolio del capital político en los dos casos. El capital social se reproduce en una “red perdurable de relaciones”<sup>32</sup> que caracteriza a la profesión política. El capital cultural incorporado se refuerza en estos dos agentes por la participación, junto con el presidente del organismo, en un curso de capacitación realizado en la ciudad de Cipolletti.<sup>33</sup> Además, el participante 2 del sector cuenta con capital cultural institucionalizado, debido a que su título de abogado es muy reconocido y tiene influencia simbólica sobre este espacio. En la reunión se escucharon expresiones que pueden tomarse como ejemplos que afirman esto último: “...como dijo el doctor...” o preguntas que atribuyen un conocimiento especial en cuestiones legales.

El sector político controló el 23 % de las intervenciones y el 34 % del tiempo computado.

Aquí podemos hacer dos tipos de análisis: por sector se ubica claramente en el segundo lugar de las intervenciones y tiempo computado, pero si lo desagregamos individualmente, la influencia de cada participante del sector, en promedio, es favorable al sector político local, con mayor ventaja en tiempo computado.

Esto último reafirma lo mencionado anteriormente: la estrategia de acudir a la reunión con un número mayor de integrantes de un mismo sector puede resultar eficiente aunque individualmente la supremacía sea de una persona de otro sector.

Aunque el motivo de la reunión no presenta acusaciones hacia el accionar policial, se pueden advertir algunos planteamientos que conducen a la afirmación de su posición dentro del espacio, reconociendo una ventaja en quienes pueden tener capital que ponga en evidencia aspectos de la gestión. Cuando la palabra fue tomada por quien se podría considerar ocupando una posición poco favorable en la estructura del CLSC, más que nada por su condición de recién llegado al organismo, el

---

<sup>32</sup> Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc (2008). “El propósito de la sociología reflexiva. Seminario de Chicago”. En P. Bourdieu y L. Wacquant *Una invitación a la sociología reflexiva*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires.

<sup>33</sup> Es el único curso al que han concurrido miembros del CLSC, solventado por los beneficiados en su totalidad. El mismo fue realizado por el CLSC de Cipolletti con la participación de especialistas nacionales e internacionales en temas de seguridad pública.

sector burocrático-policial no le deja posibilidades de instalar en el debate una situación que, a su entender, sucede en su barrio.<sup>34</sup>

En este caso, el agente plantea que, en un determinado barrio de la ciudad, están identificadas personas vinculadas a la venta de drogas y objetos robados. Su preocupación pasa por alejar a la juventud de estos problemas, cercar a estas personas e impedir que puedan localizar compradores fácilmente. Detallamos un fragmento de la reunión que da cuenta de la situación que se genera entre la máxima autoridad policial presente y el representante de la ONG:

“Sector Policial (1): Pero tiene que denunciarlo a eso...

Sector Policial (2): Claro...

Sector Policial (1): Tenés que denunciarlo. Si no quiere denunciarlo en la Policía, denuncialo en Fiscalía Federal. Pero si usted lo conoce, denúncielo...

Sector ONG: Yo he hablado con la autoridad policial, y yo he hablado con gente que es responsable en cada área...

Sector Policial (1): Pero hay que acercarse y denunciarlo, fulano de tal y así...”

El participante 1 del sector policial cuestiona una actitud del participante del sector ONG al no denunciar los hechos delictivos que observa y despeja, de esa manera, las sospechas que, sobre el accionar policial, pudieran instalarse en el ámbito de la reunión. La estrategia del participante 1 del sector policial es reforzada por otro integrante de la fuerza.<sup>35</sup>

#### **Apartado IV - Conclusiones**

El Consejo Local de Seguridad Ciudadana es un espacio social donde un grupo de ciudadanos y representantes del Estado discuten temas relacionados con la seguridad pública y, además, resulta de una especie de intersección o confluencia de diferentes campos.

Ese espacio social, pretendidamente democrático, a la hora de introducir participación en los asuntos públicos, parece contener una serie

---

<sup>34</sup> Con el agregado de que lo hace a través de su máxima autoridad presente en la reunión.

<sup>35</sup> Actitud que se reitera durante el tiempo que dura la reunión.

de limitaciones en la búsqueda de conformar una esfera pública que debata en un plano de igualdad de todos sus miembros, sin restricciones ni coerciones de ningún tipo y que la fuerza de las argumentaciones sea el motor que impulse la toma de decisiones del espacio en cuestión.

La hipótesis sostenida en esta investigación es que el Estado tiene la capacidad de constreñir seriamente, hasta casi el límite de la cooptación, estos espacios sociales con participación ciudadana en el seno de la administración estatal.

Si bien esta es una investigación que continúa desarrollándose<sup>36</sup>, existe, sin embargo, en el grado de avance que se encuentra, evidencia de que el Estado efectivamente coopta estos espacios participativos o por lo menos pone serios límites a la participación ciudadana que ella misma convoca.

Hay razones de orden teórico, normativo y práctico para pensar en ello:

1) Desde lo teórico

Desde lo teórico podemos decir que el Estado tiene poder de nominación, información, conocimientos técnicos, etc., lo que la posiciona en mejores condiciones para controlar estos espacios. Es el propio Estado el que determina quiénes participan y en qué condiciones lo hacen, establece las reglas de juego, etc. Teniendo en cuenta, además, que existen serias asimetrías de poder, de información y de conocimiento en nuestras democracias, le es posible constreñir.

Novarro (1999), siguiendo a Downs, sostiene que los gobernantes solamente cederán una porción del poder que tienen en la medida en que ella le reporta apoyo electoral, es decir que el único incentivo que los gobernantes tienen para generar una apertura de las estructuras del Estado a la participación ciudadana es que ellos tengan la plena convicción de que lo pueden controlar, para que, en última instancia, le sea funcional al objetivo de obtener legitimidad y permanecer en el poder.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> El trabajo de investigación continúa desarrollándose en sendas tesis de los autores.

<sup>37</sup> Lo dicho aquí no es una apreciación meramente teórica, además surge de las entrevistas realizadas. Por citar solo un ejemplo, mencionaremos la paulatina retirada de los representantes sociales -en este caso, la Cámara de Comercio.

## 2) Desde lo normativo

Del análisis del marco normativo del caso analizado, podemos observar que el Estado paulatinamente ha ido incorporando a los representantes estatales en el seno del Consejo Local de Seguridad Ciudadana. En la primer normativa, la Ley 3529/01, la totalidad de los integrantes del Consejo Local de Seguridad eran representantes sociales, mientras que en la última ley, la 4200/07, la mayoría de los representantes son estatales, sean de la instancia provincial o local. Es decir que el Estado, paulatinamente por vía normativa, se va apropiando de este espacio abierto a la participación ciudadana. Lo que muestra precisamente que esta poderosa arma que significa la capacidad de decidir quiénes participan y quienes no, es utilizado para poder controlar estos espacios a partir de la imposición de una lógica estatal o política.

En cuanto a lo normativo, se puede decir, además, que no existían recursos económicos para su normal funcionamiento, mientras no estaba establecida la participación de los agentes del Estado (Ley 3529/01); sin embargo, ni bien se practicó un cambio normativo donde se los incorporaba, esta normativa estableció recién una asignación de recursos para su funcionamiento.<sup>38</sup>

En otros aspectos, la última ley resta autonomía de decisión a los Consejos, ya que éstos deben ajustar su reglamentación interna al marco establecido por la Secretaría de Seguridad de la Provincia de Río Negro, cosa que no ocurría en la primera normativa. Otros ejemplos de esta pérdida de autonomía que le fija la nueva normativa –incluida la 4055/06– es que ya no pueden evaluar a las comisarías como lo establecía la Ley 3529/01 derogada.<sup>39</sup>

Por último, es importante aclarar, como mencionáramos anteriormente, que paulatinamente se fueron incorporando diversos actores estatales (en el seno del Consejo). Hay que mencionar, además, que se introdujo una nueva limitación al acceso de los actores sociales con la última normativa. Si bien pueden participar cualquier ciudadano u

---

<sup>38</sup> Es importante aclarar que estos recursos no fueron regularmente asignados al Consejo. Sin embargo, lo que se quiere destacar es que recién con la llegada de los actores estatales se incorpora la obligación –por parte del Estado– del financiamiento, lo que nos permite suponer que, mientras el Consejo estaba integrando totalmente por representantes sociales, se intentaba limar su eficacia a partir de la falta de recursos.

<sup>39</sup> Aunque recupera la capacidad de solicitar informes que había sido descartada en la ley 4055/06.

organizaciones sociales, ahora deben demostrar fehacientemente un interés legítimo para integrar el Consejo.<sup>40</sup>

### 3) Desde lo práctico

Los representantes sociales que integran este nuevo espacio no representan la diversidad de intereses que existen en la sociedad: a juzgar por las voces que se leen o se escuchan en los medios de comunicación, son los mismos sectores de poder de siempre quienes llevan la voz cantante en estos espacios, lo que muestra que la tan mentada distribución de poder en la práctica no se alcanza a ver.<sup>41</sup>

Las diferentes instancias estatales (Institución policial, Secretaría de Seguridad, Municipio, etc.), en forma directa o indirecta, influyen sobre las acciones a realizar como sobre las decisiones que se adoptan en estos espacios, lo que permite aventurar una paulatina cooptación por parte de estas lógicas estatales y políticas.

Baja participación ciudadana: más allá de los ciudadanos que son motivados y convocados específicamente a participar, cuantitativamente en función de la población total de la ciudad, no son muchos los ciudadanos que se acercan a participar del Consejo Local de Seguridad, aún cuando la normativa le otorga la posibilidad de hacerlo<sup>42</sup>. Aquí es importante señalar que uno no debería quedarse con el simplismo de considerar que los ciudadanos son apáticos a la participación: esto denota que existe de hecho una desigualdad de acceso a la participación en estos espacios. Sin embargo, para que la mayoría “perciba” que existe desigualdad de acceso a la participación, es necesario que exista una cultura de la participación, es decir, que el haber participado y haberse apropiado del valor de la participación por parte del pueblo es lo que permite a éste ver la importancia del mismo (democratización).

---

<sup>40</sup> Es bueno aclarar que quienes deciden que es un interés legítimo en este campo son quienes ya conforman el Consejo nominado expresamente por la última normativa, que no paradójicamente son mayoritariamente representantes estatales.

<sup>41</sup> Por ejemplo: la voz más importante es la del representante de la Cámara de Comercio, quien tiene capacidad de influencia inclusive por fuera del Consejo.

<sup>42</sup> No solo la participación es baja por falta de interés de los ciudadanos, sino que además ésta se ve desalentada por representantes gubernamentales. Por ejemplo: el Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Viedma, cuando convoca a la conformación del Consejo, sostiene que no debería estar integrado por muchos miembros, so pretexto de que afectaría la eficacia y eficiencia del Consejo.

La cuestión de la desigualdad es claramente indisociable de la creencia en la legitimidad de un bien, un saber o una práctica; es decir, indisociable de lo que podríamos llamar el grado de deseabilidad colectiva mantenida a propósito de éstos últimos.<sup>43</sup> Y si bien hay todo un discurso acerca de la deseabilidad colectiva de la participación en los asuntos públicos, cuando uno analiza estos distintos espacios abiertos por el Estado, se encuentra que es muy baja la participación de aquellos ciudadanos que no tengan algún grado de participación política o social previa.

Por último, queremos decir que modificar la institucionalidad vigente por medio de nuevos diseños normativos no es una tarea fácil ni simple, como supusieron quienes concibieron e implementaron la reforma.

No se puede pensar que estos nuevos espacios sociales creados se ajusten “naturalmente” a los modelos prescriptivos, sino que más bien el objetivo se va construyendo día a día, por una entramada y compleja red de relaciones sociales, grupales e individuales, que se dan en el seno de estos espacios. Esta trama existe más allá de las misiones y de las responsabilidades sociales de las instituciones, es decir que, aún cuando estén prescritas las funciones y las formas de actuación que deben tener estos Consejos, no significa que ellas se puedan dar en las prácticas de esa manera.

Sobre la observación no participante, se pudo visualizar que tanto el campo político, el campo burocrático como el campo de la seguridad están no solo ligados íntimamente a través de lo que se conoce como homología estructural de los campos, sino también, y sobre todo, porque tienen en común la producción y reproducción del poder simbólico; esto nos permite comprender que la unión de los tres sectores les permite monopolizar la palabra y la producción de sentido acerca de lo que debe entenderse como campo problemático a ser resuelto en la seguridad.<sup>44</sup> Precisamente esto es lo que nos permite concluir que los ciudadanos que

---

<sup>43</sup> Lahire, Bernardo. Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social. En Tenti Fanfani. *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Ed. Siglo XXI. 2008.

<sup>44</sup> De cualquier manera, es bueno reiterar que nosotros consideramos que el Consejo Local de Seguridad de Ciudadana no constituye un campo sino un espacio social en el que confluyen actores de diferentes campos, ya que este no alcanzó aún la autonomía relativa que justifique su conformación como tal.

integran el Consejo, que no son representantes del Estado, encuentran serios obstáculos, límites y constreñimientos para que sus propuestas se vean reflejadas en decisiones adoptadas por este organismo.

### **Bibliografía**

- AAVV (1998). *Democracia sustentable*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre (2003). *Creencia Artística y Bienes Simbólicos*. Ed. Aurelia – Rivera. Córdoba.
- BOURDIEU, Pierre (2004). *Cosas dichas*. Gedisa editorial. México, D. F.
- BRUGUÉ, J. Y Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En Font, Joan (coord.), *Ciudadano y decisiones públicas* (pp. 43-58). Ed. Ariel. Barcelona.
- CUNILL Grau, Nuria (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En AAVV. *Política y gestión pública* (pp. 43 – 90). Ed. Fondo de Cultura Económica y CLAD. Buenos Aires.
- FEARON, James (1998). La deliberación como discusión. En Elster, Jon (comp.). *La democracia deliberativa* (pp. 65 – 93). Gedisa editorial. Barcelona.
- GIDDENS, Anthony (1989). *La constitución de la sociedad*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- GIDDENS, Anthony (1997). *Política, Sociología y teoría social*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- GIDDENS, Anthony (1998). *Más allá de la izquierda y la derecha*. Ed. Cátedra. Madrid.
- GUERRERO, Omar (1995). *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Ed. Fontamara. México, D. F.
- GUTIÉRREZ, Alicia (2003). Introducción en Bourdieu, Pierre (2003). *Creencia Artística y Bienes Simbólicos*. Ed. Aurelia – Rivera. Córdoba.
- HABERMAS, Jürgen (2005). *Facticidad y Validez*. Ed. Trotta. Madrid.
- LACLAU, Ernesto (2005). *La Razón Populista*. Ed. Fondo de Cultura Económica. Bs. As.
- LAHIRE, Bernard (2006). *El espíritu sociológico*. Ed. Manantial. Buenos

- Aires.
- NAVARRO, Clemente (1999). *El sesgo participativo*. Se encuentra disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n61p11.pdf>.
- O'DONNELL, Guillermo (2004). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para discusión. En PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 149 – 191). Ed. PNUD. Buenos Aires.
- OFFE, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza México D.F.
- OFFE, Claus (1996). *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Ed. Sistema. Madrid.
- OSZLAK, Oscar (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Oszlak, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal*. Ed. Paidós. Buenos Aires.
- PRZEWORSKI, Adam (1998). Deliberación y dominación ideológica. En Elster, Jon (comp.). *La democracia deliberativa* (pp. 183 – 206). Gedisa. Barcelona.
- PRZEWORSKI, Adam (2004). Política y administración. En AAVV. *Política y gestión pública* (pp. 195 – 215). Ed. Fondo de Cultura Económica y CLAD. Buenos Aires.
- SIQUEIRA, Mariana (2007). Hacia una construcción democrática de políticas públicas en salud: los instrumentos de participación social y la experiencia del Consejo Nacional de Salud. En *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Editorial Texto, C.A. Caracas.
- TORRES, Anselmo (2002). Reforma a la institucionalidad del sistema de salud y sus límites: el caso del Consejo Local de Salud de Viedma. En *La salud pública en los tiempos del neoliberalismo. El caso de la Provincia de Río Negro*. CEAPPE. Viedma.
- TORRES, Anselmo (2004). Impacto de los poderes locales en la reforma institucional del sector salud. El caso del Consejo Local de Salud de Viedma. En *Revista Perspectivas* N° 1. ISSN N° 1668-4702. CEAPPE. Viedma.
- TORRES, Anselmo (2005). La cooptación burocrática de los procesos participativos. En *Revista Perspectivas* N° 2. CEAPPE. Viedma.
- TORRES, Anselmo (2008). Estado, democracia, participación ciudadana y

sus límites. En *Revista sobre Gobierno y Políticas Públicas. Nuevo espacio público*. IPAP. Viedma.  
WACQUANT, Loïc (2000). *Las cárceles de la miseria*. Ed. Manantial. Bs. As.  
WEBER, Max (1994). *El Político y el Científico*. Ed. Cinaer. México D.F.

### **Fuentes**

Leyes de la Provincia de Río Negro.  
Diario *Río Negro*.  
Diario *Noticias de la Costa*  
Diario *Al día*.  
Diario Digital [www.adnnoticias.com.ar](http://www.adnnoticias.com.ar)  
Diario Digital [www.diariolapalabra.com.ar](http://www.diariolapalabra.com.ar)  
Diario Digital [www.appnoticias.com.ar](http://www.appnoticias.com.ar)  
Documentos del Consejo Local de Seguridad Ciudadana. Río Negro.



# **Mecanismos de participación ciudadana y reconocimiento de las Juntas Vecinales en la provincia de Río Negro**

## **(con especial atención al Municipio de Viedma)**

*Mabel Álvarez*

### **Introducción**

La provincia de Río Negro fue protagonista de las tendencias registradas en la región, lo cual implicó un proceso de descentralización y apertura a la participación ciudadana en políticas públicas. Los diseños institucionales de estos niveles de gobierno fueron afectados por novedosos modelos que intentaron procesar los desafíos para la toma de decisiones colectivas.

Está claro que la institucionalización formal –jurídica y normativa- de ámbitos participativos no garantiza por sí misma ni los objetivos propuestos por las políticas como así tampoco una nueva relación de solidaridad entre el Estado y la sociedad.

Estos diseños, según J. Subirats (2001), fijan procedimientos, poderes, competencias y estructuras que se transforman en incentivos para iniciar o no procesos participativos y facilitan u obstaculizan la participación social de la comunidad organizada en la decisión pública.

Esto lleva implícita una relación de cooperación entre sociedad y quienes actúan en la Administración del Estado, que debe ser reflejada en marcos institucionales duraderos.

El presente trabajo está organizado bajo tres tópicos: el primero, relacionado con la autonomía municipal con la que cuentan los gobiernos locales en la provincia de Río Negro; se detallan, asimismo, los tipos de autonomías que ha adoptado cada uno de ellos. En segundo lugar, se hace referencia a los mecanismos de participación, legalmente instituidos tanto a nivel nacional, provincial como municipal; entre los más destacados se pueden mencionar: el derecho de iniciativa, la revocatoria de mandato, el referéndum popular, la consulta popular, la audiencia pública, la banca abierta y el presupuesto participativo. Por último, se presenta el

reconocimiento de la figura de las Juntas Vecinales en la normativa analizada, como una forma más de participación ciudadana en la gestión local.

Es producto del análisis de la Constitución Nacional -reformada en 1994-, la Constitución de la Provincia de Río Negro de 1957, reformada en el año 1988; la Ley Orgánica de Municipios -sancionada en 1989-, la Carta Orgánica de la ciudad de Viedma, sancionada en 1990, y las Cartas Orgánicas de veintisiete municipios de la Provincia de Río Negro que a la fecha poseen su Carta Magna (Allen, Campo Grande, Cervantes, Chichinales, Chimpay, Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Comallo, Contralmirante Cordero, El Bolsón, Genera Conesa, General Roca, General Fernández Oro, Ingeniero Huergo, Ingeniero Jacobacci, Lamarque, Luis Beltrán, Mainqué, Maquinchao, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Valcheta, Viedma y Villa Regina).

### **Reconocimiento del Municipio y de su autonomía**

En el régimen constitucional argentino, se reconoce la autonomía provincial y se insta a que las provincias reconozcan la autonomía de los municipios.

*“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”*<sup>45</sup> [cursivas mías]

*“Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal.”*<sup>46</sup> [cursivas mías]

*“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y*

---

<sup>45</sup> Constitución Nacional (1994) artículo 5º.-

<sup>46</sup> Constitución Nacional (1994) Sección Cuarta – Título Segundo: Gobiernos de Provincia. Artículo 122º.

*financiero.*”<sup>47</sup> [cursivas mías]

En el ámbito provincial, la Constitución de 1957 reconocía la existencia de Municipios y, de manera incipiente, su autonomía:

“*Todo centro de población urbano de más de mil habitantes constituye un municipio.* Podrán formarse municipios rurales por agrupaciones humanas que individualmente no alcancen este límite o por la integración de varias, teniendo en cuenta su proximidad, comunidad de problemas y demás condiciones que se determinen al efecto.”<sup>48</sup> [cursivas mías]

“Los municipios urbanos y rurales serán *autónomos* [...]”<sup>49</sup> [cursivas mías]

Con la Reforma del año 1988, se explicita el reconocimiento de los Municipios y de su autonomía:

“Esta Constitución *reconoce la existencia del Municipio* como una comunidad natural, célula originaria y fundamental de la organización política e institucional de la sociedad fundada en la convivencia. Asegura el *régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa y económica.* Aquellos que dictan su propia Carta Orgánica municipal gozan además de autonomía *institucional.* [...]”<sup>50</sup> [cursivas mías]

Y en el artículo siguiente lo define como:

“*Toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes constituye un Municipio.*”<sup>51</sup> [cursivas mías]

Queda eliminada, de esta manera, la clasificación de Municipios de Primera y Segunda Categoría establecida en 1957.

Por su parte, la Ley Orgánica de Municipios n° 2353/89 es coincidente con lo hasta aquí indicado:

“Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que les son propias, gozando de *autonomía política, administrativa y económica* de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución y la presente Ley. Su autonomía se funda en la soberanía del pueblo, que delibera y gobierna a través de sus representantes y ejerce los derechos de

---

<sup>47</sup> Constitución Nacional (1994) Sección Cuarta – Título Segundo: Gobiernos de Provincia. Artículo 123°.-

<sup>48</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1957) artículo 164°.-

<sup>49</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1957) artículo 168°.-

<sup>50</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988) artículo 225°.-

<sup>51</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988) artículo 226°.-

iniciativa, revocatoria y referéndum.”<sup>52</sup> [cursivas mías]

La propia Carta Orgánica del Municipio de la ciudad de Viedma ratifica este aspecto:

“El Municipio de Viedma *es autónomo en el ejercicio de sus funciones institucionales, políticas, administrativas, económicas, y financieras*, de acuerdo con lo dispuestos por la Constitución de la Provincia de Río Negro y la presente Carta Orgánica. [...]”<sup>53</sup> [cursivas mías]

El concepto de municipio puede ser considerado como:

“...una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y no simplemente administrativo y con finalidades de bien común en la sociedad local. En otras palabras, el municipio es una institución que tiene un territorio, una población y un gobierno, cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas de la comunidad que lo compone. Del concepto de municipio se extraen tres elementos:

*ELEMENTO TERRITORIAL*: es el espacio geográfico sobre el cual se asienta el municipio. En la actualidad, los municipios comprenden extensiones mucho más grandes, ya que el crecimiento de la población causa una ampliación del territorio de los municipios.

*ELEMENTO POBLACIONAL*: es el grupo de personas que están asentadas en el territorio del municipio. Estas personas están vinculadas entre sí, comparten en un mismo territorio cantidad de actividades que las relacionan y presentan necesidades y problemas que le son comunes.

*ELEMENTO GUBERNAMENTAL*: es el órgano o conjunto de órganos que cumplen con las funciones del gobierno y la administración municipales. Sus autoridades son elegidas a través del voto y el gobierno está organizado acorde al principio de separación de poderes.”<sup>54</sup>

A partir de la revalorización del Municipio, en su rol de gobierno local, que lo coloca como escenario y actor principal en la estructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, las Constituciones provinciales reconocen su autonomía y amplían sus atribuciones y funciones.

El fortalecimiento de lo local es aceptado en el marco de relacio-

---

<sup>52</sup> Ley Orgánica de Municipios n° 2353, artículo 15°.-

<sup>53</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 2°.-

<sup>54</sup> CASULLO, A. B y SABSAY, D. A. “*Educación Cívica I*”. Ed. Santillana, pág. 77, Buenos Aires, 1988. Citado en: FARN, 2001.

nes que permite el surgimiento de identidades locales y el ejercicio de la autonomía pasa a ser un factor de integración de la diversidad social, económica y cultural existentes.

En relación con la autonomía Municipal, generalmente existen órganos de ejecución y administración y órganos legislativos y de contralor. La autonomía política se garantiza con la elección de autoridades por parte de los vecinos, con independencia de las autoridades nacionales o provinciales y con autodeterminación en sus propios asuntos.

La disposición de sus recursos financieros y los controles externos tienen que ver con la organización autónoma municipal expresada en sus propias Cartas Orgánicas.

En materia de autonomía, se pueden individualizar cuatro variantes existentes<sup>55</sup>:

“El aspecto institucional supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia Carta Orgánica. Con respecto a este orden, las provincias podrán o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o semiplena y así contar o no con facultad para dictar sus propias Cartas Orgánicas.

*El orden político:* no sólo implica la potestad de elegir sus propias autoridades sino que también implica la posibilidad de poder escoger entre diferentes formas de gobierno local, distintos sistemas electorales, mayor o menor participación ciudadana, de decidir no sólo en la elección sino también en la destitución de los funcionarios locales como también participar del proceso de elección de autoridades gubernamentales no municipales pero íntimamente vinculadas con los asuntos locales.<sup>56</sup>

*El orden administrativo,* ‘en este aspecto también es extensa la potestad provincial sobre alcance y contenido, por cuanto la materia comprende cuestiones tales como servicios públicos, obras públicas, poder de policía, organización administrativa, etc.’<sup>57</sup>. En otros términos, importa

---

<sup>55</sup> Siguiendo el documento de la FARN, 2001.

<sup>56</sup> Rosatti, Horacio Daniel “*El Federalismo en la Reforma*” publicado en *La Reforma de la Constitución*, explicada por miembros de la comisión de redacción, Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fe 1994, Pág. 228. Citado en: FARN, 2001.

<sup>57</sup> HERNÁNDEZ, Antonio María. “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable.” Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable. Taller: Distribución de Competencias y Sustentabilidad. Documentos de Trabajo. Villa Carlos Paz, Córdoba, junio, 1999. Citado en FARN, 2001.

la posibilidad por parte del municipio de la prestación de los servicios públicos y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, en nuestro caso, del gobierno provincial.

Finalmente, la mención al *orden económico y financiero* “abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.”<sup>58</sup>

Asimismo se puede distinguir el ejercicio de la *autonomía plena* o de la *semiplena* según se habilite o no para dictar su propia Carta Orgánica:

Elementos de la autonomía plena	Elementos de la autonomía semiplena o relativa
Cuando comprende los cuatro elementos que integran la autonomía: 1.- Político 2.- Administrativo 3.- Financiero 4.- Institucional o autonormatividad constituyente: capacidad para darse su propia norma fundamental (Carta Orgánica)	Cuando alcanza a los aspectos 1.- Político 2.- Administrativo 3.- Financiero

Fuente: FARN, 2001

De esta manera, para asegurar el régimen y la autonomía municipal, se deben respetar las siguientes premisas:

<p style="text-align: center;"><i>Asegurar el Régimen y la Autonomía Municipal implica:</i></p> <p>Prohibir a la provincia desconocer el núcleo de intereses y necesidades locales que ara su mejor satisfacción se imponen sean decididas, reguladas y gestionadas, sin interferencias, por el gobierno municipal.</p> <p>Permitir que los vecinos elijan a sus autoridades.</p> <p>Se reconozcan las atribuciones suficientes para desarrollar sus acciones, dotándolas de los recursos suficientes para financiarlas.</p> <p>Que las provincias se abstengan de interferir de modo tal que lleguen a tornar ilusorio o claudicante el régimen.</p>
---

SAGÜES, Néstor Pedro, "El Régimen Municipal de la Constitución"; *La Ley*, Tomo 1985- C, Págs. 997 y ss. Citado en: FARN, 2001.

<sup>58</sup> HERNÁNDEZ, Antonio. Ob.Cit.

MUNICIPIOS DE LA PCIA. DE RÍO NEGRO CON CARTA ORGÁNICA

Municipio	Año de Sanción	Autonomía					Sin Especificar Tipo	Autarquía
		Institucional	Política	Administrativa	Económica	Financiera		
Viedma	1990	X	X	X	X	X		
Allen	1989		X	X				X
Campo Grande	1999		X	X		X		
Cervantes	1990						X	
Chichinales	1991		X	X	X	X		
Chimpay	1995	X	X	X	X	X		
Choele Choel	1991	X	X	X	X	X		
Cinco Saltos	2000						X	
Cipolletti	1987	X	X	X		X		
Comallo	2002		X	X				
Contralmirante Cordero	2000						X	
El Bolsón	1991		X	X				
General Conesa	1990		X	X		X		X
Gral. Fernández Oro	2000						X	
Gral. Roca	1988		X	X		X		X
Ing. Huergo	1990						X	
Ing. Jacobacci	1991		X	X				X
Lamarque	1993	X	X	X	X	X		
Luis Beltrán	1991						X	
Mainque	1991		X	X		X		X
Maquinchao	2000		X	X		X		
Río Colorado	1991		X	X	X	X		
San Antonio Oeste	1989	X	X	X		X		
San Carlos de Bariloche	1987	X	X	X				
Sierra Grande	1989	X	X	X	X			
Valcheta	1991		X	X		X		
Villa Regina	1987		X	X		X		

Fte: Elaboración propia en base a las Cartas Orgánicas de los Municipios de Río Negro. Disponibles en: [www.rionegro.gov.ar](http://www.rionegro.gov.ar)

Es conveniente diferenciar aquí el concepto de autonomía del de autarquía, para ello seguimos a Néstor Sagües (*op. cit.*), quien define a ésta última como la capacidad de "auto-administración en base a normas generales que son dictadas por el o los niveles superiores", siendo que "la esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado Provincial, esto quiere decir que la autoridad provincial podría quitar las mismas atribuciones que en su momento otorgó".

La provincia de Río Negro cuenta con treinta y ocho Municipios, de los cuales veintisiete poseen su propia Carta Orgánica, sancionadas a partir del año 1987, y los once restantes se rigen por la Ley Orgánica de Municipios.

Se puede observar que no existe uniformidad con relación al tipo de autonomía a que se refieren. De los que gozan de autonomía, seis no han especificado en su Carta Orgánica el tipo, ocho hacen referencia a la autonomía Institucional, veintiuno a la Política y Administrativa, siete a la Económica y quince a la Financiera. Asimismo, cinco Municipios hacen referencia también a su carácter Autárquico además de Autónomos. La siguiente tabla sintetiza los tipos de autonomía por los que han optado los diferentes Municipios de la Provincia de Río Negro.

### **Mecanismos de Participación Ciudadana**

El fortalecimiento de lo local es aceptado en el marco del nuevo paradigma de relaciones, que permite el surgimiento de identidades locales y el ejercicio de la autonomía municipal integrando la diversidad social, económica y cultural existente.

La cuestión de la participación cobró gran presencia a partir de mediados de los '80 con el propósito de ensanchar los canales de participación social, a la vez que obtener una cuota de intervención en las funciones del poder estatal.

Las personas participan políticamente cuando actúan en grupos intermedios, adhiriendo a una idea, y se insertan en ellos en pos de satisfacer el bien común.

La participación consiste en la intervención de los miembros de una comunidad a través o en representación de instituciones intermedias en los procesos de gobierno, con la finalidad de mejorar el sistema democrático mediante el incremento de la participación popular, los mecanismos de control y las vías de decisión directa (Subirats, J. en Font, J. 2001).

El sistema democrático funciona razonablemente bien, pero se trata de mejorar lo existente incrementando la participación popular, los mecanismos de control y las vías de decisión directa, sin dejar de

reconocer los posibles problemas que tienen que ver con el tiempo que se emplea en la resolución de problemas, reconocer la participación de personas legas, los particularismos, el corto plazo, el probable debilitamiento de los partidos políticos, el escaso número de ciudadanos dispuestos a participar y los intereses particulares puestos de manifiesto, reconociendo también que participación y eficiencia son conceptos complementarios que se ponen en funcionamiento para resolver cuestiones que afectan al conjunto.

El conjunto de mecanismos de participación que permiten escuchar a los ciudadanos pueden agruparse en aquellos cuya finalidad es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo, llamados de base asociativa; los mecanismos de base personal en los que el ciudadano aporta sus necesidades y sentido común; los de democracia directa: cualquier miembro de la comunidad participa directamente en la toma de decisiones (Font, J. 2001).

Los instrumentos de participación consagrados en el nivel nacional, el provincial y el municipal son tres: el Derecho de Iniciativa, la Revocatoria de Mandato y el Referéndum Popular. Con el correr del tiempo y el ejercicio democrático, se han ido incorporando otros, como la Consulta Popular, la Audiencia Pública y la Banca Abierta o Ciudadana, entre los más relevantes.

A los efectos de este trabajo, se centra el análisis en la Constitución de la Provincia de Río Negro (1988) y en la Carta Orgánica del Municipio de Viedma (1990).

“El poder emana del Pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos del *referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares*. A toda persona con derecho a voto le asiste el derecho a iniciativa ante los cuerpos colegiados para la presentación de proyectos.”<sup>59</sup> [cursivas mías]

“Convoca a elecciones, *consultas, referéndum o revocatorias populares*, sin que por ningún motivo pueda diferirlas.”<sup>60</sup> [cursivas mías]

En el texto Constitucional, no se hace más referencia que la

---

<sup>59</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Artículo 2°.-

<sup>60</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Artículo 181, inc. 18. Facultades del P.E.

indicada precedentemente a estos mecanismos para el ámbito provincial. Su instrumentación se realizó a partir de los Decretos 159/95 y 196/95 y las Leyes 2872 y 3688.

Asimismo, estos mecanismos de participación se hacen extensivos a los municipios de la provincia:

“Los Municipios dictan su Carta Orgánica para el propio gobierno conforme a esta Constitución, que asegura básicamente: [...] *El derecho de consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.* [...]”<sup>61</sup>  
[cursivas mías]

“El Municipio tiene las siguientes facultades y deberes: [...] *Convoca a consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato.* [...]”<sup>62</sup>  
[cursivas mías]

Por su parte, la Carta Orgánica del Municipio de Viedma establece:

“El Municipio de Viedma es autónomo en el ejercicio de sus funciones institucionales, políticas, administrativas, económicas, y financieras, de acuerdo con lo dispuestos por la Constitución de la Provincia de Río Negro y la presente Carta Orgánica. Su autonomía se funda en la soberanía del Pueblo, que delibera y gobierna a través de sus representantes y del ejercicio de los *derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.*”<sup>63</sup> [cursivas mías]

Veamos ahora las particularidades de cada uno de los mecanismos normativamente instituidos.

### **El derecho de iniciativa**

El derecho de iniciativa o iniciativa popular es un mecanismo de democracia semidirecta que permite, en su versión más restringida, a los ciudadanos, presentar proyectos de ley. Puede ser entendido también como un instrumento a través del cual el gobierno convoca a los

---

<sup>61</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Artículo 228, inc. 4.

<sup>62</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988). Artículo 229, inc. 2.

<sup>63</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 2º.-

ciudadanos a expresar su opinión sobre determinadas temáticas de interés público. En su versión más amplia, es utilizada también con la finalidad de derogar una norma. (P. Arcidiácono, 2005)

En el ámbito provincial, se hace expresa referencia a este derecho sólo para el Poder Judicial.

“Ejerce el *derecho de iniciativa en materia judicial*, pudiendo designar un miembro para que concurra al seno de las comisiones legislativas para fundamentar los proyectos y brindar informes.”<sup>64</sup> [cursivas mías]

Cabe mencionar aquí que la Constitución de 1957 establecía que toda ley tenía principio en la Legislatura, y extendía el derecho de iniciativa a los Poderes Ejecutivo y Judicial, aunque no reconocía este derecho a los ciudadanos.

“*Toda ley deberá tener principio en la Legislatura por proyectos presentados por sus miembros, por el Poder Ejecutivo; o por el Poder Judicial* en los casos que esta Constitución le haya reconocido el derecho de iniciativa. Se considerará sancionado un proyecto cuando tenga la mayoría absoluta o especial, según los casos, aprobándose en general y en particular cada uno de sus artículos.”<sup>65</sup> [cursivas mías]

En el ámbito municipal de la capital rionegrina<sup>66</sup> se contempla el derecho de iniciativa legislativa para que el ciudadano pueda sancionar o derogar una norma de competencia municipal con dos limitantes: los temas que no son incluidos (recursos o gastos del presupuesto municipal) y el aval del 10% del electorado. Asimismo, se garantiza su tratamiento por parte del Concejo Deliberante o, en su defecto, se habilita a la realización de un referéndum popular que, de resultar afirmativo, produce la sanción automática de la iniciativa presentada.

---

<sup>64</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988), artículo 206°, inc. 4 Atribuciones del Superior Tribunal de Justicia.

<sup>65</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1957) Artículo 87°.

<sup>66</sup> Todos los restantes municipios de la provincia de Río Negro han incluido en sus Cartas Orgánicas este mecanismo, excluyendo los temas relacionados con el presupuesto y estableciendo un aval que, en su mayoría, es del 10% del padrón electoral municipal, salvo algunas excepciones como el Municipio de Cervantes, que exige el 20% del padrón y el Municipio de Comallo, que sólo exige el 3%.

“El *electorado* ejerce el *derecho de iniciativa* cuando solicita al Concejo Deliberante la *sanción o derogación de Ordenanzas o Resoluciones sobre cualquier asunto de competencia municipal*, siempre que no importe la derogación de instrumentos referidos a recursos específicos que el Municipio recauda o ejecución de gastos no previstos en el Presupuesto General. En cada caso, el proyecto deberá estar *avalado* con la firma de los solicitantes acompañando su domicilio y documento de identidad, en un número que represente, como mínimo, *el diez por ciento (10%) del padrón electoral municipal*.”<sup>67</sup> [cursivas mías]

“El proyecto de iniciativa presentado *será de tratamiento obligatorio* por parte del Concejo Deliberante. El rechazo de la petición determinará su sometimiento ad *referéndum popular*. Si el Concejo Deliberante no tratara el proyecto en el término de noventa (90) días corridos, éste quedará automáticamente sancionado.”<sup>68</sup> [cursivas mías]

“Si el *resultado del referéndum* fuese negativo, el proyecto será desechado, no pudiéndose insistir en el mismo por un plazo de cuatro (4) años. Si, por el contrario, el resultado *fuese afirmativo, la iniciativa quedará automáticamente sancionada*, debiendo ser publicada dentro de los quince (15) días de realizado el escrutinio definitivo.”<sup>69</sup> [cursivas mías]

Cabe mencionar, aquí, el Proyecto de Ordenanza presentado por los Concejales de la oposición con el fin de reglamentar la aplicación de este mecanismo, con las siguientes características: le asiste a todos los electores el derecho a solicitar, al Concejo Deliberante, la sanción o la derogación de Ordenanzas o Resoluciones; no podrán ser objeto de Iniciativa Popular aquellas materias relacionadas a recursos específicos que recauda el Municipio o que importen la ejecución de gastos no previstos en el presupuesto. La propuesta deberá ser avalada por el 10% de los electores. El Concejo Deliberante debe sancionar o rechazar el proyecto en un plazo menor a los 90 días corridos desde su presentación en legal forma. El rechazo del proyecto de iniciativa determinará su sometimiento al referéndum popular. Si el resultado del referéndum fuese negativo, el proyecto será desechado, no pudiendo insistir en el mismo por un plazo

---

<sup>67</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 98°.

<sup>68</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 99°.

<sup>69</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 100°.

de cuatro años. Si el resultado fuese afirmativo, la iniciativa quedará automáticamente sancionada.

### **La revocatoria de mandato**

La revocatoria de mandato es un derecho político mediante el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un funcionario electo (gobernador, intendente o legislador) ya sea porque están insatisfechos con su gestión o porque no cumple con el programa de gobierno prometido. Al evaluar la gestión del funcionario, las causas que pueden llevar a la petición de la revocatoria deben estar específicamente referidas al desempeño de sus funciones. (P. Arcidiácono, 2005).

La Constitución de la provincia instituye el mecanismo de la revocatoria, pero circunscripto a una norma emanada del Poder Legislativo. No se hace referencia al derecho de revocatoria del mandato de los funcionarios públicos.

“Todo habitante de la Provincia puede peticionar la *revocatoria de una ley* a partir de su promulgación. La ley determina el funcionamiento del registro de adhesiones, los plazos y el referéndum obligatorio.”<sup>70</sup> [cursivas mías]

El Municipio de Viedma hace expresa referencia a este instrumento de participación y control ciudadano, pudiendo iniciarlo el Concejo Deliberante con el voto de las 2/3 partes o mediante un proyecto avalado por el 20% del electorado municipal.

La continuidad del funcionario cuestionado se resuelve mediante referéndum, siempre que se alcance el 50% de los votos válidos emitidos o un porcentaje similar al que obtuvo cuando fue elegido.

Un aspecto a resaltar es el necesario reemplazo de los Concejales que hayan votado a favor de la iniciativa si el funcionario cuestionado es confirmado por el resultado del referéndum.

“El mandato de *todos los funcionarios municipales* electivos está sujeto al proceso de revocatoria, *por ineptitud, negligencia o irregularidad en el desempeño*

---

<sup>70</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988), artículo 149°.-

*de sus funciones. Los cargos deberán hacerse en forma individual para cada funcionario objetado.*<sup>71</sup> [cursivas mías]

“El proceso de revocatoria se iniciará mediante un proyecto avalado con las firmas de no menos del *veinte por ciento (20%) del electorado municipal o mediante Resolución del Concejo Deliberante adoptada con el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros.* Las solicitudes de revocatoria iniciadas por el electorado se presentarán ante el Concejo Deliberante, quien se limitará a comprobar el cumplimiento de las formas, sin juzgar los fundamentos que motiven el pedido.”<sup>72</sup> [cursivas mías]

“En ambos supuestos se correrá vista de los cargos al funcionario afectado, quien tendrá diez (10) días hábiles para contestar, pudiendo hacerlo en audiencia pública del Concejo Deliberante a su solicitud. Dentro de los cinco (5) días siguientes, se convocará *ad referendum popular para resolver sobre la continuidad del mandato cuestionado*, el que se realizará dentro de los treinta (30) días subsiguientes. Desde la convocatoria al referéndum, el funcionario afectado quedará suspendido en sus funciones.”<sup>73</sup> [cursivas mías]

“La *continuidad de los funcionarios* sometidos a proceso de revocatoria se verá confirmada cuando *sea respaldada por el cincuenta por ciento (50%) de los votos válidos emitidos en el referéndum o si hubiera obtenido el mismo porcentaje relativo que en la oportunidad en que fue electo cada uno de ellos.* Si no se alcanzase alguno de los porcentajes, el funcionario quedará cesante de pleno derecho, debiendo ser reemplazado en la forma prevista por la presente Carta Orgánica. De no prosperar la revocatoria no podrá iniciarse otro proceso por la misma causa o motivo contra el mismo funcionario.”<sup>74</sup> [cursivas mías]

“Cuando la revocatoria fuese *iniciada por el Concejo Deliberante* y el funcionario fuese *confirmado en su cargo por el voto popular, los Concejales que hubiesen votado a favor de la medida cesarán automáticamente en sus funciones,* siendo reemplazados en la forma prevista por esta Carta Orgánica.”<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 103°.-

<sup>72</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 104°.-

<sup>73</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 105°.-

<sup>74</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 106°.-

<sup>75</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 107°.-

[cursivas mías]

En las diferentes Cartas Orgánicas de los restantes municipios de la provincia de Río Negro, se instituye este mecanismo, con algunas particularidades, como ser: el porcentaje del padrón electoral municipal que debe avalar la propuesta de revocatoria en donde la mayoría coincide en establecer el 10%, un grupo menor fija el 20% y los Municipios de Cipolletti y Fernández Oro requieren de sólo el 2% del electorado.

Con respecto a las causales de revocatoria de mandatos, la gran mayoría enuncia de manera general “...*por ineptitud, negligencia o irregularidad en el desempeño de sus funciones...*”, aunque algunos Municipios agregan:

“El mandato de los funcionarios electivos sólo podrá ser revocado por *mal desempeño, delito en el ejercicio de sus funciones y/o crímenes comunes.*”<sup>76</sup> [cursivas mías]

“El mandato de los funcionarios electivos podrá ser revocado *por incumplimiento de los deberes y obligaciones establecidas en la Constitución Provincial y ésta Carta Orgánica*, haciéndose los cargos en forma individual.”<sup>77</sup> [cursivas mías]

### **El referéndum popular**

Es oportuno realizar aquí el intento de aclarar la confusión terminológica que puede existir entre los conceptos de referéndum popular y consulta popular. Esta última es considerada como un instrumento legal expresamente previsto en el ordenamiento jurídico para posibilitar el ejercicio del derecho constitucional de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Existen distintas modalidades o vías para llevarla a cabo. La más relevante, tanto social como políticamente, es el referéndum. Existen otras modalidades, como las encuestas, las audiencias públicas, los foros de participación u otros instrumentos de participación que se pueden habilitar. En este sentido es que no hay contraposición jurídica entre el concepto de referéndum y el

---

<sup>76</sup> Carta Orgánica del Municipio de Ingeniero Huergo. Artículo 101°.-

<sup>77</sup> Carta Orgánica del Municipio de San Antonio Oeste. Artículo 131°.-

de consulta. Al contrario, el primero es una de las vías previstas para celebrar la segunda. No hay referéndum que quede fuera del concepto de consulta popular (P. Arcidiácono, 2005).

Referéndum es una institución democrática a través de la cual el cuerpo electoral expresa su voluntad respecto a un asunto o decisión que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta.

En el ámbito provincial, la Constitución establece este mecanismo para los casos en que sea necesario enmendar o reformar la Carta Magna:

“La *enmienda o reforma de un artículo* y sus concordantes puede ser sancionada por el voto de los dos tercios de los miembros de la Legislatura; queda incorporado al texto constitucional si es *ratificado por el voto de la mayoría del Pueblo*, que es convocado al efecto o en oportunidad de la primera elección provincial que se realice. Para que el *referéndum* se considere válido, se requiere que los votos emitidos superen el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en los padrones electorales que correspondan a la Provincia en dicha elección.”<sup>78</sup> [cursivas mías]

La Carta Orgánica del Municipio de Viedma avanza y explicita aún más la aplicación de este mecanismo:

“El Gobierno Municipal *deberá consultar al electorado en forma obligatoria*, por medio del referéndum popular, en los casos expresamente previstos en la Constitución de la Provincia de Río Negro y la presente Carta Orgánica. Salvo los supuestos de la iniciativa y la revocatoria, *el referéndum será convocado por Ordenanza*. En dichos casos, el electorado se pronunciará por "sí", aprobando el propósito de la consulta, o por "no" rechazándolo. *El resultado será definitivo siempre por la simple mayoría de los votos válidos emitidos y su cumplimiento será obligatorio*. Cuando se trata de Ordenanzas aprobadas en referéndum, quedarán totalmente excluidas las facultades de observación y veto del Poder Ejecutivo.”<sup>79</sup> [cursivas mías]

En este mecanismo de participación ciudadana en las decisiones públicas, las variantes giran en torno a dos cuestiones: una es su carácter obligatorio en cuanto al uso<sup>80</sup> y la otra está relacionada con el cómputo de

---

<sup>78</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988), artículo 119°.-

<sup>79</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 101°.-

<sup>80</sup> Sólo el Municipio de Campo Grande establece el referéndum popular obligatorio y el

los votos para considerarlo aprobado. Aquí se presentan dos opciones: la más utilizada, la simple mayoría de los votos válidos emitidos; la otra, más exigente, refiere al 50% del padrón electoral.

Por último, cabe destacar que, siendo aprobada la temática que se somete a consideración popular, su cumplimiento es siempre de carácter obligatorio por las autoridades municipales.

### **La consulta popular**

En el ámbito municipal, la Carta Orgánica hace alusión de manera escueta a este mecanismo, mencionando su posibilidad de aplicación por iniciativa del Poder Ejecutivo e instrumentándolo con el aval del Concejo Deliberante mediante Ordenanza. Puede tener carácter vinculante si la mayoría del cuerpo legislativo así lo considera y es aplicado en asuntos que, por su importancia excepcional, magnitud o sorpresividad, puedan afectar la convivencia municipal.

“El Gobierno Municipal *podrá consultar al electorado* sobre asuntos que, por su importancia excepcional, magnitud o sorpresividad, puedan afectar la convivencia municipal. Tales consultas se resolverán por Ordenanza. Solo tendrán carácter vinculante cuando así lo establezca la convocatoria, en cuyo caso requerirá el voto de los dos tercios (2/3) del total de los miembros del Concejo Deliberante.”<sup>81</sup> [cursivas mías]

El bloque de concejales opositores ha presentado un proyecto de Ordenanza proponiendo la reglamentación de este mecanismo, con las siguientes características: la consulta puede ser vinculante o no vinculante. La iniciativa puede ser propuesta por el gobierno municipal o por los ciudadanos, debiendo contar, en este último caso, con el aval del 10% del padrón electoral municipal. Asimismo, todo ciudadano con derecho a voto tiene la facultad de iniciativa particular para requerir al cuerpo legislativo local que una cuestión de interés general sea sometida a este mecanismo. La convocatoria la realiza exclusivamente el Concejo Deliberante a través de una Ordenanza. Para que posea carácter vinculante, debe ser votado así

---

facultativo, en los artículos 184° a 186° de su Carta Orgánica.

<sup>81</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 102°.-

por los dos tercios del total de miembros del cuerpo legislativo. Cuando la consulta popular presenta el carácter de vinculante, el voto de la ciudadanía es obligatorio. Cuando tenga carácter de no vinculante, no será obligatoria la emisión del voto. La ciudadanía se expide por SÍ o por NO. Se considerará el resultado con la simple mayoría de votos válidos emitidos. Si el resultado electoral fuera favorable al SÍ, implicará la aprobación de la Ordenanza por el Concejo Deliberante. De rechazarse el proyecto, no podrá ser tratado por el cuerpo legislativo ni sometido a consulta popular vinculante durante la vigencia del mandato del gobierno municipal en que se realizó la consulta.

Los municipios de Chichinales y de Sierra Grande lo han instituido en sus Cartas Orgánicas, considerando los mismos aspectos que el Municipio de Viedma. Es posible que los demás municipios de la provincia lo hayan establecido mediante Ordenanzas.

### **La audiencia pública**

La audiencia pública es una instancia del proceso de toma de decisiones administrativas o legislativas en la cual las personas e instituciones pueden expresar su opinión sobre el tema tratado ante el responsable de definirlo. De esta manera, se accede a distintas perspectivas sobre la cuestión a decidir a través del contacto directo con los interesados, lo que garantiza el derecho de éstos a ser escuchados antes de una resolución que afecte sus derechos o intereses. (P. Arcidiácono, 2005)

La Carta Orgánica del municipio de Viedma establece:

*“Aquellas ordenanzas para cuya sanción esta Carta Orgánica exija una mayoría especial no podrán ser tratadas sobre tablas y estarán sujetas en su trámite al mecanismo de consideración en audiencia pública, con una antelación de no menos de cuarenta y ocho (48) horas a su tratamiento por las Comisiones del Concejo. En tales supuestos, el Concejo difundirá previamente la convocatoria por todos los medios a su alcance. En las audiencias, los vecinos e instituciones podrán exponer ante los Concejales sus opiniones y propuestas en relación a las ordenanzas a tratar.”<sup>82</sup>*  
[cursivas mías]

---

<sup>82</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 66°.-

Este mecanismo ha sido reglamentado mediante la Ordenanza n° 5763 (septiembre de 2005) con las siguientes características: la realización de la audiencia pública posee carácter consultivo y no vinculante (debiendo la autoridad responsable explicitar las razones de por qué se ha desestimado la opinión de la ciudadanía). El Intendente y el Concejo Deliberante por simple mayoría tienen facultades para convocarla. Se podrá abrir un registro de expositores expertos en el tema motivo de convocatoria. Podrá ser participante toda persona física o jurídica con domicilio en la ciudad y debe inscribirse en el registro habilitado al efecto. Aquellas personas que no se inscriban podrán participar de la audiencia pública en carácter de público. Los expertos tendrán un tiempo máximo de exposición de veinte minutos y los participantes, de cinco minutos. Las preguntas que el público o los participantes realicen deberán hacerse por escrito. Una vez realizada la audiencia pública, el organismo responsable de la implementación deberá publicar los resultados en el Boletín Oficial Municipal y en los medios en los que fueron publicadas las convocatorias.

Los municipios de Campo Grande<sup>83</sup> y Fernández Oro<sup>84</sup> la incluyen dentro de los Derechos Ciudadanos.

### **La banca abierta**

La banca abierta, también denominada banca ciudadana o banca del pueblo, es considerada como un nuevo espacio de participación ciudadana, como una herramienta a través de la cual los vecinos pueden expresar reclamos o fundamentar propuestas sobre temáticas de interés general en el recinto deliberativo. Representa un camino de doble vía: por un lado, la posibilidad de habilitar a los ciudadanos un espacio donde exponer sus ideas o sus problemas sobre cuestiones que tienen que ver con su territorio, y por el otro, un mayor acercamiento del cuerpo legislativo a la ciudadanía en su conjunto. Así, permite conocer la opinión que tiene el ciudadano sobre los proyectos en tratamiento, habilitándose instancias de debate que propician el enriquecimiento de los contenidos y alcances de las iniciativas legislativas. (P. Arcidiácono, 2005)

El municipio de Viedma hasta la fecha no ha incorporado este

---

<sup>83</sup> Carta Orgánica del Municipio de Campo Grande. Artículos 182° y 183°.-

<sup>84</sup> Carta Orgánica del Municipio de Fernández Oro. Artículo 35°.-

mecanismo, si bien se presentó un proyecto de ordenanza que propone la creación de este instrumento de participación de los habitantes en las deliberaciones y el gobierno local, considerando al Concejo Deliberante como un lugar estratégico de construcción del consenso democrático.

Podrán hacer uso de la banca abierta todas las personas, sean o no mayores de edad, vecinos o no de la ciudad, para expresar una opinión, realizar un reclamo o fundamentar una propuesta.

El objetivo de este mecanismo es generar un medio ágil, informal y permanente para la recepción de propuestas, denuncias u opiniones que surjan de los vecinos e instituciones de la comunidad; como asimismo promover una mejor comunicación entre los vecinos e instituciones y el Concejo Deliberante.

Cuando las solicitudes de más de un vecino se refieran a un mismo tema, la Presidencia, con acuerdo de la Comisión de Labor Parlamentaria, podrá invitar -a los que sucedan al ubicado en primer término- a suscribir la exposición de éste en el caso de ser concordantes, haciéndolo constar en el momento de la intervención. El tiempo de exposición es de diez minutos como máximo. La persona que haya hecho uso de la banca abierta no podrá volver a utilizarla dentro del año calendario, salvo que no existan inscriptos.

Los Municipios de Campo Grande<sup>85</sup> y Contralmirante Cordero<sup>86</sup> le han otorgado un rango especial en sus Cartas Orgánicas.

### **Otros mecanismos**

En la ciudad de Viedma, mediante un proyecto de ordenanza, se propone la implementación del presupuesto participativo como mecanismo para democratizar la gestión pública municipal. El presupuesto participativo es un canal directo para que los vecinos definan las prioridades de la ciudad y un espacio de debate para ampliar el espesor de las decisiones que se plasman en la ordenanza presupuestaria. Presenta como objetivos: la promoción del debate y la participación de los vecinos en la toma de decisiones de la gestión pública municipal, la promoción del desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las

---

<sup>85</sup> Carta Orgánica del Municipio de Campo Grande. Artículo 205°.-

<sup>86</sup> Carta Orgánica del Municipio de Contralmirante Cordero. Artículo 163°.-

desigualdades que existen en el interior de la ciudad, la elección de las prioridades en la asignación de los recursos públicos y la realización del control de la ejecución del presupuesto, y la intervención vecinal en el cálculo de los recursos de la ciudad.

El Programa de Presupuesto Participativo se crea con la finalidad de profundizar el derecho de la participación ciudadana en el control democrático de la gestión pública municipal, para lo cual el gobierno municipal deberá promover el debate y la participación de la población en la elaboración, seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General de Gastos y Recursos y el establecimiento de las prioridades. La intervención de los vecinos puede darse a través de las Áreas Territoriales o en las Temáticas. Para las Áreas Territoriales se realizarán asambleas populares que designarán a los delegados para conformar el Foro Consultivo Territorial, del que, a su vez, se elegirán los representantes para actuar en la Junta Interterritorial. Las Áreas Temáticas surgirán de la jurisdicción de las Juntas Vecinales. En este ámbito, se realizarán las asambleas populares temáticas, una por cada Secretaría del P.E.M. Éstas elegirán los delegados para integrar la Junta Temática de la ciudad.

Se propone crear el Consejo de Presupuesto Participativo de la ciudad, integrado por los consejeros electos en la Junta Interterritorial, los consejeros electos en la Junta Temática y por los representantes del Poder Ejecutivo y los del Concejo Deliberante. El gobierno municipal deberá organizar y dictar cursos de capacitación gratuita sobre el presupuesto municipal, destinados a los participantes de las diferentes instancias del proceso.

Se han observado otros mecanismos de participación ciudadana incluidos en las Cartas Orgánicas de los demás municipios de la provincia de Río Negro, como ser la figura del Defensor del Pueblo, que ha sido instituida en el municipio de Campo Grande.

“El Concejo Municipal crea, mediante Ordenanza aprobada con el voto de las dos terceras (2/3) partes de la totalidad de sus miembros, la *Defensoría del Pueblo*, reglamentando la designación, funciones, deberes, facultades y procedimientos a los que debe ajustar su accionar.”<sup>87</sup> [cursivas mías]

---

<sup>87</sup> Carta Orgánica del Municipio de Campo Grande. Artículo 115°.-

“El objetivo fundamental de la Defensoría del Pueblo es la *defensa y protección de los derechos, garantías e intereses concretos y difusos, individuales y colectivos de los vecinos*, tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y disposiciones de esta Carta Orgánica *frente a los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Municipal* que impliquen un ejercicio ilegítimo, irregular, abusivo, arbitrario y discriminatorio, negligente o inoportuno de sus funciones.”<sup>88</sup> [cursivas mías]

“El Defensor del Pueblo actúa con *absoluta autonomía*, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, como tampoco asesoramiento con cargo al Municipio.”<sup>89</sup> [cursivas mías]

Por su parte, la asamblea anual de vecinos es incorporada por el municipio de Comallo.

“El Poder Ejecutivo Municipal deberá convocar a *Asamblea Anual de Vecinos para informar y analizar temas relevantes de la comunidad, y dar cuenta de su gestión, debiendo concurrir con todo su gabinete, los miembros del Concejo Deliberante, miembros del Tribunal de Cuentas, y asesores*. Invitando a organizaciones no gubernamentales, juntas vecinales, organismos Provinciales y Nacionales que tuvieran injerencia en los temas a tratarse con asiento en la localidad. La reglamentación se realizará por el Concejo Deliberante a propuesta del Departamento Ejecutivo.”<sup>90</sup> [cursivas mías]

El siguiente cuadro nos muestra de manera resumida los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la normativa rionegrina. En las celdas se encuentran referenciados los artículos de las respectivas Cartas Orgánicas en donde se hace mención a cada uno de ellos.

---

<sup>88</sup> Carta Orgánica del Municipio de Campo Grande. Artículo 116°.-

<sup>89</sup> Carta Orgánica del Municipio de Campo Grande. Artículo 117°.-

<sup>90</sup> Carta Orgánica del Municipio de Comallo. Artículo 99°.-

<b>Municipios / tema</b>	<b>Derecho de iniciativa</b>	<b>Referéndum popular</b>	<b>Consulta</b>	<b>Revocatoria</b>	<b>Audiencia pública</b>	<b>Juntas vecinales</b>	<b>Otros mecanismos</b>
Viedma	Art. 98 - 100	Art. 101	Art. 102	Art. 103 - 107		Art. 108 - 111	
Allen	Art. 96 – 97	Art. 104	Art. 105	Art. 98 – 99		Art. 106	(1)
Campo Grande	Art. 184	Art. 194 – 196		Art. 198	Art. 182	Art. 206	
Cervantes	Art. 31 – 85	Art 96.	Art. 96	Art. 88		Art. 5 – 60	
Chichinales	Art. 56 – 126	Art. 129	Art. 134	Art. 121		Art. 138	
Chimpay	Art. 38 – 117	Art. 126		Art. 120		Art. 110	
Choele Choel	Art. 47 – 104	Art. 113		Art. 106		Art. 117	
Cinco Saltos	Art. 84 – 127	Art. 130		Art. 133		Art. 134	(2)
Cipolletti	Art. 51 – 98	Art. 107		Art. 101		Art. 109	(3)
Comallo	Art. 57 - 72	Art. 76		Art. 81		Art. 97 – 107	
Cte. Cordero	Art. 149	Art. 154		Art. 157		Art. 12 – 164	(4)
El Bolsón	Art. 77	Art. 138	Art. 136	Art. 140		Art. 131	
Conesa	Art. 61 - 108			Art. 109		Art. 113	
Fdez. Oro	Art. 24 – 66	Art. 33		Art. 27	Art. 35	Art. 109	
Roca	Art. 42 – 92	Art. 101		Art. 94		Art. 84	(5)
Huergo	Art. 39 – 99	Art. 109		Art. 101		Art. 71	

Jacobacci	Art. 50 – 120	Art. 129		Art. 122		Art. 114	
Lamarque	Art. 54 – 153	Art. 164		Art. 157		Art. 115	
Beltrán	Art. 46 – 92	Art. 98		Art. 96		Art. 101	
Mainque	Art. 27 – 79	Art. 90		Art. 82		Art. 92	
Maquinchao	Art. 36 – 118	Art. 49		Art. 121		Art. 113	(6)
Río Colorado	Art. 100	Art. 103		Art. 105		Art. 75	
San Antonio	Art. 60 – 129	Art. 136		Art. 131		Art. 8 – 138	
S. Carlos de Bariloche	Art. 36 – 65	Art. 73 – 74		Art. 67 – 68		Art. 6 – 44	
Srra. Grande	Art. 84 – 121	Art. 134	Art. 130	Art. 124		Art. 116	
Valcheta	Art. 34 – 64	Art. 73		Art. 66		Art. 43	
Regina	Art. 34 - 118	Art. 119		Art. 128		Art. 83	(7)

Fuente: elaboración propia en base a Cartas Orgánicas

- (1) Defensor del Pueblo – Banca Ciudadana – Consejo Municipal para el Desarrollo
- (2) Consejo Asesor de Planificación y Desarrollo Comunal
- (3) Consejo Asesor de Planificación Municipal
- (4) Banca Pública
- (5) Consejo / Coordinadora de Juntas vecinales
- (6) Juicio Político
- (7) Banca Abierta – Presupuesto participativo

## Reconocimiento de las Juntas Vecinales

Si bien no existe una caracterización homogénea que defina las organizaciones sociales de la sociedad civil, siguiendo a De Piero (2005), nos encontramos con su definición heterogénea, donde manifiesta que “mientras algunas trabajan en torno a la transformación de la estructura social mediante la atención directa o la promoción de personas en situación de exclusión, otras buscan generar mecanismos de control sobre el aparato estatal y sus agencias, promoviendo nuevas formas de participación política, movimientos de reclamos vecinales, defensa de identidades por un orden mundial más justo e incluyente.”

La primera organización social ha sido, como en todo asentamiento e interacción social, aquella que posibilita a los individuos reclamar por sus necesidades sociales, y que de alguna manera responden al bienestar de la comunidad, es la que se comienza a gestar al reconocer las necesidades que son comunes a un grupo de individuos. Tal como sostiene De Piero (2005), el “rol de la organizaciones de la sociedad civil es clave [...] su misión primordial [...] donde los individuos puedan recurrir para satisfacer las demandas que el mercado no puede atender” y podemos caracterizar a esta primera aparición bajo la figura de Comisión Vecinal, entendida como una preorganización social provisoria, que dará lugar, *a posteriori*, al nacimiento de la Junta Vecinal.

Las Juntas Vecinales están integradas por grupos de poblaciones que confluyen en una trama de interacciones sociales con eje en un espacio geográfico micro local e historias cotidianas compartidas, a partir del intercambio con otros que vuelven ese espacio significativo.

Constituyeron formas de articulación entre actores que sintetizaron un proyecto barrial definido colectivamente y, a partir de allí, dinamizaron capacidades y materializaron recursos a escala local vinculando la sociedad con el Estado a nivel municipal, en un escenario de difícil comunicación y, por lo tanto, no ajeno a los conflictos pero tampoco a los intereses de poder compartidos (De Piero, 2005).

La existencia de las Juntas Vecinales como entidades promotoras del mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos estaba ya reconocida en el ámbito provincial en la Constitución de 1957:

*“Los municipios reconocerán la existencia de las Juntas vecinales electivas que se integren para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida, en los órdenes espiritual, físico, moral, educacional, sanitario, urbanístico y en general de los servicios públicos, que propendan al mejoramiento de los vecindarios y de sus habitantes. A tal efecto las autoridades de las Juntas tendrán derecho a voz en las deliberaciones de los gobiernos comunales, únicamente en los problemas que les incumban en forma directa, pudiendo administrar y controlar toda obra o actividad municipal que se realice en la esfera de sus delimitaciones vecinales, en colaboración y dependencia con los concejos municipales, todo sujeto a las reglamentaciones que a tal efecto determinen las leyes.”*<sup>1</sup> [cursivas mías]

Posteriormente, con la reforma del año 1988, se mantiene el espíritu de la Constitución original con las mismas atribuciones y su derecho a participar con voz en los cuerpos legislativos.

*“Los municipios y comunas reconocen la existencia de las juntas vecinales electivas. Se integran para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes y sus vecindarios.*

*Las autoridades de las juntas vecinales tienen derecho a participar con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos únicamente en los problemas que les incumben en forma directa. Pueden administrar y controlar toda obra o actividad municipal que se realiza en la esfera de sus delimitaciones vecinales, en colaboración y dependencia con los gobiernos municipales y comunales, de acuerdo a las reglamentaciones.”*<sup>2</sup> [cursivas mías]

Los antecedentes convencionales nos permiten encontrar ideas que sirvieron para darle forma a estos mecanismos participativos. De este modo, en la reunión de la Convención Constituyente Provincial del 12 de mayo de 1988, se puntualizaba la necesaria inclusión en la nueva Constitución de un artículo que reconociera y fortaleciera las Juntas Vecinales. Al respecto, uno de los Convencionales señalaba que la asignación de atribuciones debería quedar redactada de manera genérica y amplia para que permita, luego, a los distintos municipios la desagregación en función de sus necesidades.

“La forma de organización de las Juntas Vecinales varía según las

---

<sup>1</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1957) artículo 173°.-

<sup>2</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988) artículo 240°.-

características de cada Municipio. Hay Municipios que no solamente le otorgan voz a las Juntas Vecinales en los asuntos que conciernen a los barrios, o sectores de la ciudad que ellos representan, sino que incluso les dan otro tipo de facultades, como la de oponerse a la realización de determinado tipo de obra, o la de ejecutar determinado tipo de actos.”

En relación con este tema, otro de los convencionales, con cierta reserva sobre el reconocimiento de las Juntas, agregaba:

“...puede ser limitante en algunos casos, y llegar a impedir un desenvolvimiento de una institución que lamentablemente no ha tenido en la provincia de Río Negro una vigencia plena, porque debe reconocerse que durante el gobierno militar fueron interrumpidas en gran medida las actuaciones de estas juntas o gobiernos barriales.”

Al respecto, la discusión queda saldada con la reflexión de otro convencional:

“Entiendo que el artículo debería contemplar nada más que los Municipios deben proveer a la formación de Juntas Vecinales y delinear sucintamente cuál es el objeto de las mismas. Pero en modo alguno, comenzar a regular respecto de las atribuciones”.

En relación con el grado de dependencia de las Juntas Vecinales con el Municipio, se planteó, en esa oportunidad, un intercambio de opiniones entre algunos convencionales. Así, uno de ellos expresaba:

“La primera reflexión de este artículo es que estamos, evidentemente, legislando con retraso. Es decir, estamos repitiendo una norma que ya tiene más de treinta años, en una materia que es absolutamente dinámica, cambiante, en una Provincia cuya geografía humana cambia, este tema, el de las Juntas Vecinales, los nuevos barrios, los nuevos agrupamientos humanos.”

“Parecería que en este estrecho campo de participación que le estamos señalando, le estamos fijando un rango jerárquico. Si a este rango jerárquico le sumamos la resistencia de las autoridades a abrir este canal de participación, realmente parece que las Juntas Vecinales estarían también, en este Texto Constitucional que estamos sancionando, como en la Constitución del '57, condenadas a un papel más bien desdibujado y de segundo orden. Creemos que éste es un mecanismo importante de participación y en consecuencia habría que atender fundamentalmente a

esta cuestión, de la colaboración y cooperación con los Concejos Municipales, a efectos de no generar un rango jerárquico que desdibuje la actividad de las Juntas Vecinales”.

Pero, a pesar de la rica discusión que tuvo lugar en el seno de la Convención, la redacción final del artículo repitió lo expresado en 1957 y quedó plasmado de la siguiente manera:

“Los municipios y comunas *reconocen la existencia de las juntas vecinales* electivas. Se integran para *promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida de los habitantes y sus vecindarios*.

Las autoridades de las juntas vecinales tienen *derecho a participar con voz en las sesiones de los cuerpos deliberativos* únicamente en los problemas que les incumben en forma directa. Pueden *administrar y controlar toda obra o actividad municipal que se realizan en la esfera de sus delimitaciones vecinales*, en colaboración y dependencia con los gobiernos municipales y comunales, de acuerdo a las reglamentaciones”.<sup>3</sup> [cursivas mías]

Lo que antes había sido considerada una idea progresista, se transforma, treinta años después, en una idea conformista, de tal manera que en el nuevo texto constitucional se evidencia, al menos en este aspecto, que no pudo reflejar la realidad cambiante para no perder vigencia en los años por venir.

La figura de la Junta Vecinal aparece también para aquellos municipios que no gozan de autonomía institucional y la Ley 2353 de 1989, Orgánica de Municipios, los insta a promover la existencia de las Juntas Vecinales como colaboradoras de la gestión local en temas de interés público. Asimismo, establece sus funciones y deja en manos de los órganos legislativos la forma de organización y funcionamiento.

“De acuerdo a lo previsto por el artículo 240 de la Constitución Provincial, los *Municipios promoverán la existencia de las Juntas Vecinales* electas por Barrios para *colaborar con la labor de las autoridades en el logro de los respectivos objetivos de interés público*.”<sup>4</sup> [cursivas mías]

“Las Juntas Vecinales podrán hacerse cargo de la *ejecución de obras públicas, prestación de servicios o realización de otras actividades de incumbencia municipal en sus respectivos Barrios*, siempre que el gobierno local estime

---

<sup>3</sup> Constitución de la Provincia de Río Negro (1988) artículo 240°.-

<sup>4</sup> Ley Orgánica de Municipios nº 2353, artículos 85°.-

conveniente esa colaboración o delegación para incrementar, agilizar o mejorar la ejecución o financiamiento de la labor propuesta.”<sup>5</sup> [cursivas mías]

“El Concejo Deliberante determinará por Ordenanza la organización y funcionamiento de las Juntas Vecinales en el ámbito de su jurisdicción y reglamentará su participación en las sesiones que aborden los problemas que les atañen.”<sup>6</sup> [cursivas mías]

Particularmente en el Municipio de Viedma, en 1989, los integrantes de la Convención Constituyente Municipal debatieron aspectos vinculados a la incorporación de la figura de las Juntas Vecinales en el ámbito municipal.

El presidente a cargo de la Convención destacaba la importancia de este punto a fin de lograr un espacio para la participación de los vecinos en el gobierno comunal y afianzar el protagonismo de “un vecino preocupado por el quehacer comunal y también por el devenir de su barrio”. Asimismo, en su discurso extendía los alcances de este ejercicio democrático, expresando que “el integrar y participar de una Junta Vecinal deberá ser el impulso, el primer paso, para recorrer el primer tramo de la carrera política (...) y exigible a todos los que aspiren a gobernar”.

A la redacción original del proyecto, se suma la necesidad de dejar expresa constancia del objetivo fundamental que éstas cumplen: lograr el desarrollo de la comunidad vecinal.

En una segunda instancia, el tratamiento del dictamen referido a las competencias de las Juntas Vecinales introduce la discusión en torno a “la capacidad de administrar bienes propios” con la cual deberían contar o, por el contrario, explicitar en el articulado sólo la función de “administración de actividades en general”. Luego de un cuarto intermedio, la redacción final del artículo rescata ambas ideas. Esto se complementa con la aprobación del dictamen relativo a la capacidad de las Juntas Vecinales (art. 110°), del 6 de diciembre del mismo año, donde se define que “las Juntas Vecinales son personas jurídicas de derecho público, con plena capacidad de desarrollar sus actividades y administrar sus bienes”.

---

<sup>5</sup> Ley Orgánica de Municipios n° 2353, artículo 86°.-

<sup>6</sup> Ley Orgánica de Municipios n° 2353, artículo 87°.-

Un mayor debate y posiciones encontradas surgen al momento de definir el mecanismo por el cual se canalizará el apoyo financiero a las Juntas Vecinales. El planteo original propugnaba la conformación de un sistema de coparticipación, en los siguientes términos:

“Cada una de las Juntas Vecinales recibirá la coparticipación que fije la Ordenanza, de los recursos propios del Municipio y de la Coparticipación Nacional, y Provincial. Las normas garantizarán un monto fijo igual para cada Junta Vecinal y porcentual en relación a sus electores y sus necesidades de servicios”.

Esta postura encontraba justificación en la necesidad de “dotar a las Juntas de real participación económica”, y de “concientizar a los vecinos de la recaudación ya que las Juntas que más recauden deberán ser premiadas y las que recauden menos, penalizadas”, en la medida en que se aseguraba la existencia de un monto fijo (equitativo), pero también de una “parte que es diferencial, según el esfuerzo que cada una haga por recaudar y también según sus necesidades”. En este sentido, también se destaca que pueden combinarse diferentes variables, como “la cantidad de electores, las necesidades económicas y los planes de trabajo”, y que esta alternativa permitiría un manejo menos discrecional de los recursos porque “si se habla sólo de Aportes tal vez se está negando la posibilidad de financiamiento a Juntas Vecinales que no simpaticen con el gobierno de turno”.

Las expresiones en contrario destacaban varios puntos. Uno de los convencionales dudaba de la operatividad del sistema destacando las falencias que sufrían los sistemas de coparticipación a nivel nacional y provincial, que “no contemplan las realidades cambiantes, la distribución se hace en función de índices históricos que no tienen en cuenta los servicios que se prestan”. Además, se afirma que “las Juntas Vecinales no recaudan sino que son los vecinos nucleados en las comunidades vecinales quienes aportan la recaudación (...) y, si los barrios adolecen de falta de prestación de servicios públicos esenciales no es porque no aporten sino que no hay un mecanismo solidario (...) lo que deriva en el incumplimiento de sectores (...) que tienen posibilidades financieras y materiales superiores”. En última instancia se destaca que exigiría de las autoridades municipales “un gran esfuerzo de imaginación como para que juegue armónicamente en el contexto municipal, dado el crecimiento proyectado

del número de Juntas (...) y que implica automaticidad y periodicidad”, por ende se propone que el término "coparticipación", fuese reemplazado por la palabra “Aportes”.

Finalmente, se eleva la temática a la Comisión de Economía y Hacienda, tras lo cual, en la redacción final que se aprueba, pasará a definirse la temática como mecanismo de Aportes Financieros.

Es así que la Carta Orgánica del Municipio de Viedma le dedica el Título Quinto de la Parte Cuarta: “Participación Popular”. Así, establece que el Municipio promueve su creación y le brinda apoyo financiero; fija sus competencias; determina su carácter de personas jurídicas de derecho público otorgándoles autonomía para administrar sus bienes y dictar su propio reglamento interno; deja expresamente especificado que el apoyo financiero deberá ser incluido en el presupuesto municipal y que será distribuido entre las diversas Juntas Vecinales de la ciudad de manera equitativa, teniendo en cuenta el número de electores, la infraestructura de servicios y la contribución de los vecinos a la recaudación tributaria. Se deja en manos del Concejo Deliberante la operacionalización de estos preceptos por vía de ordenanzas.

“El Municipio promueve la creación de las Juntas Vecinales y apoya su funcionamiento. Éstas se integran con el objetivo fundamental de lograr el desarrollo de la comunidad vecinal. Se les garantiza el carácter de electivas, por el sistema de voto universal y secreto y representación proporcional, asegurando además la rendición de sus cuentas y la publicidad de sus actos. No habrá más de una junta vecinal por barrio.”<sup>7</sup>  
[cursivas mías]

“Compete a las Juntas Vecinales:

Colaborar con la autoridad municipal en el logro y concreción de todo objetivo de interés público.

Desarrollar las actividades propias de la comunidad vecinal y aquellas que le delegare el municipio.

Administrar sus bienes y recursos.

Peticionar ante las autoridades municipales sobre cuestiones de interés local que hagan a la prestación de servicios.

Proyectar las acciones que considere necesaria para el vecindario y contribuir a toda planificación que desde el municipio se efectúe con

---

<sup>7</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 108°.-

carácter local.

Expresarse públicamente en nombre del vecindario sobre temas trascendentes de la vida municipal, provincial o nacional.

Ejercer la supervisión de toda obra o actividad que se desarrolle en su jurisdicción pudiendo ser también, a propuesta de la autoridad municipal, administradora y controladora de la misma.

Participar en las reuniones del Concejo Deliberante y de sus Comisiones permanentes con voz, pero sin voto, cuando se consideren temas relativos a su barrio o que incumban directamente a su funcionamiento.”<sup>8</sup> [cursivas mías]

“Las Juntas Vecinales son personas jurídicas de derecho público, con plena capacidad para desarrollar sus actividades y administrar sus bienes en cumplimiento de las funciones que les asigna esta Carta Orgánica.”<sup>9</sup> [cursivas mías]

“El Municipio asiste financieramente a las Juntas Vecinales. Las transferencias que se les destinen, se fijarán anualmente en el presupuesto y se distribuirán equitativamente entre ellas, teniendo en cuenta su número de electores, su infraestructura de servicios y la contribución de sus vecinos a la recaudación tributaria, según el índice aprobado por Ordenanza. Las asignaciones responderán en cada caso a la ejecución de acciones previstas en la planificación municipal, al cumplimiento de sus fines y a los programas o proyectos presentados por la Junta Vecinal respectiva, coordinados y supervisados por el Poder Ejecutivo. Los recursos provenientes de dichas transferencias no podrán ser utilizados en gastos burocráticos, ni de personal, siendo responsable a quienes los autoricen y provocando la automática caducidad de sus mandatos.”<sup>10</sup> [cursivas mías]

Mediante la Ordenanza 3535, el Concejo Deliberante de la ciudad de Viedma reglamenta el funcionamiento de las Juntas Vecinales.

Se establece que son personas jurídicas de derecho municipal, con atribuciones para participar en la planificación municipal, con funciones ya enunciadas en el artículo 109° de la Carta Orgánica Municipal.

Podrá proponer su creación al Concejo Deliberante un grupo no menor a treinta vecinos. Deberán abarcar una extensión territorial mínima

---

<sup>8</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 109°.-

<sup>9</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 110°.-

<sup>10</sup> Carta Orgánica del Municipio de Viedma. Artículo 108° a 111°.-

equivalente a 25 manzanas o reconocer una densidad poblacional cinco veces superior a la densidad media que por manzanas registra la ciudad.

Los órganos de gobierno de las Juntas Vecinales estarán integrados por: a) la Asamblea de vecinos, b) la Comisión Directiva, y c) la Comisión Revisora de Cuentas.

La Comisión Directiva estará integrada por un presidente, un vicepresidente; un secretario, un tesorero, cinco vocales titulares y tres vocales suplentes, como mínimo.

La duración de los mandatos de las autoridades de las Juntas Vecinales será de dos años, sin límite de reelección. El mandato de todos y cada uno de los miembros puede ser revocado, siempre que se acredite: faltas reiteradas en el desempeño de sus funciones, actos fraudulentos y/o dolosos en el manejo de fondos o disposición dilapidatoria de los bienes de la Junta Vecinal.

El Poder Ejecutivo crea, en la órbita de competencia de la Secretaría de Gobierno, la Dirección General de Juntas Vecinales y Entidades Intermedias, que actuará como Autoridad de Aplicación.

En relación con el aporte financiero, el Poder Ejecutivo Municipal se hará cargo de las facturas de los servicios e impuestos de las instalaciones inmuebles de las Juntas Vecinales y gestionará, ante las empresas de transportes públicos de pasajeros y/o los servicios de taxímetros, pases para utilización de las Juntas Vecinales a los efectos de hacer gestiones ante el municipio.

Tres veces al año, como mínimo, el Concejo Deliberante, a través de la Comisión de Asuntos Vecinales, convocará a las Juntas para la realización de encuentros con el gobierno local.

En el anexo I de la mencionada ordenanza, se establecen las funciones de cada una de las autoridades de las Juntas Vecinales, el carácter y alcance de las reuniones ordinarias (mensuales) y extraordinarias, y de las asambleas de vecinos (ordinarias -anuales- o extraordinarias).

En el anexo II, se establece la forma de distribución de los cargos, que se realizará sobre la base del sistema D'Hondt.

Por último, mediante el Decreto 445/98, se establecen los libros que deberán llevar las Juntas Vecinales como documentos de su labor: a) actas de reuniones ordinarias y extraordinarias, b) actas de asambleas

ordinarias y extraordinarias, c) diario de movimiento de fondos y d) de inventario.

Con respecto al resto de los municipios de la provincia, todos ellos reconocen la existencia de las Juntas Vecinales con personería jurídica municipal; los Concejos Deliberantes llevan un registro especial de las mismas.

En el caso del municipio de Chimpay, los concejales tienen la obligación de concurrir mensualmente a las Juntas Vecinales.

*“Los Concejales deberán concurrir al menos una vez al mes a las Juntas Vecinales inscritas en el Registro Municipal con el fin de interiorizarse de la problemática de los vecinos, debiendo avisar con dos días de anticipación a las autoridades electas de la Junta el día, hora y lugar de reunión.”*<sup>11</sup> [cursivas mías]

En el caso particular del municipio de General Roca, su Carta Orgánica establece la formación de una Coordinadora de Juntas Vecinales, con un representante ante el gobierno local.

*“Las Juntas Vecinales elegirán una comisión para la formación de un Concejo o Coordinadora de Juntas Vecinales, que a su vez designará un miembro representante ante el municipio, al cual se le deberá asignar un sueldo, como así también espacio físico y todos los elementos necesarios para cumplir tal función.”*<sup>12</sup> [cursivas mías]

Otra particularidad está dada por la función asignada a las Juntas Vecinales como asesoras del gobierno municipal, tal es el caso del municipio de San Antonio Oeste.

*“En las Delegaciones Municipales en cuya jurisdicción territorial tengan ámbito de actuación juntas vecinales, éstas actuarán como concejo Asesor del Delegado Municipal con voz, sin voto.”*<sup>13</sup> [cursivas mías]

## Conclusiones

Un eje central de la profundización democrática lo constituye el

---

<sup>11</sup> Carta Orgánica del Municipio de Chimpay. Artículo 116°.-

<sup>12</sup> Carta Orgánica del Municipio de General Roca. Artículo 90°.-

<sup>13</sup> Carta Orgánica del Municipio de San Antonio Oeste. Artículo 57°.-

reconocimiento explícito (o la extensión) de la participación ciudadana; aquella activa, comprometida y permanente que va más allá de votar cada determinado período de tiempo, entendida como complemento virtuoso de las formas representativas y motor de retroalimentación del proceso democrático.

Los diseños institucionales de participación social están modificando las modalidades de administración pública hacia una institucionalidad que incorpora los valores democráticos como un elemento fundamental. (J. Subirats en J. Font, 2001) La construcción de nuevos procesos que instituyen estos diseños, principalmente aquellos que implican interacción de actores sociales y estatales, toma de decisiones colectivas y el tipo de control social democrático de los servicios, permiten mejorar los rendimientos de actuación del estado en este campo.

Al diseñar cualquier intervención, sostiene J. Font (2001), debe tenerse bien presente la finalidad perseguida, la cual debería estar inserta en el planteo de estrategias que realmente tiendan al empoderamiento comunitario (en sentido de adquisición de capacidades), tanto si la misma se dirige como formación ciudadana o fortalecimiento institucional a sectores de la sociedad civil como a actores gubernamentales de incidencia en el ámbito local.

Los ejemplos citados denotan que las Cartas municipales institucionalizan un gran número de principios, derechos, instrumentos, formas y mecanismos aptos para fortalecer y revitalizar el sistema democrático; y éste constituye su significativo aporte, aunque condicionado y limitado por el alto grado de desconocimiento, difusión y aplicación de los mismos.

En la práctica, puede constatarse, luego de las reformas normativas producidas desde la recuperación democrática, que prevalece un escenario “latente”. Es decir, la existencia de un marco jurídico facilitador de la participación con variados mecanismos (aunque escasamente utilizados), no obstante el impulso que fue tomando la participación en los últimos años y el despliegue recientemente de fuertes experiencias reivindicativas – participativas.

Se percibe una fuerte incorporación de la participación ciudadana en el discurso y ejercicio de las administraciones públicas y gobiernos locales, aunque no muchas veces con la intensidad y continuidad

requeridas. No obstante, un poco por convicción y otro poco por demanda, se vienen abriendo espacios de participación que chocan permanentemente con problemas como los vinculados a deficiencias de cultura democrática, capacitación, acceso a la información y el descreimiento en las instituciones. Un hecho muy positivo es la aparición de buenas prácticas y novedosas modalidades de gestión participativa en numerosos municipios argentinos.

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

El déficit que prevalece no es tanto del marco jurídico sino de fragilidad en la cultura democrática; en consecuencia, la promoción de los derechos debe ser una tarea continua y creciente.

Por ello, promover la participación desde el municipio requiere algo más que su creación legislativa; necesita continuidad, coherencia y articulación con otros principios y valores, que demandan cambios estructurales en las políticas implementadas. Es fundamental propiciar un entorno favorable para su desarrollo, trabajando con sus elementos medulares relacionados: mejoras en la información, la comunicación, transparencia, calidad, respuesta al ciudadano y generación de nuevos espacios e instancias participativas.

Cabe recordar que la institucionalización y el ejercicio no son sinónimos, y que es importante que un derecho se escriba, pero tanto o más que se ejercite; para ello, no deben quedar fuera del análisis las causas del desconocimiento, falta de apropiación y dualidad entre las ambiciosas expresiones normativas con las estrechas realidades cotidianas. (Font, J. 2001)

En una sociedad fragmentada a través de las sucesivas crisis que se han verificado en Argentina (y en toda Latinoamérica), algunas organizaciones de la sociedad civil han mostrado un alto grado de resistencia. Es el caso de las Juntas Vecinales, Asociaciones Vecinales o Comisiones Vecinales, las cuales han permanecido como núcleos relevantes para el fomento de la asociatividad, es decir, la propensión de los ciudadanos a participar en asociaciones que buscan el bien común. Resulta evidente que son una de las organizaciones locales que mejor

podrían cumplir el rol de “portadoras de asociatividad”.

En general, se asignan a las Juntas Vecinales una serie de labores de nexo entre los ciudadanos y el Estado municipal. También existen casos en los que hay una directa suplantación de competencias municipales, ya sea por frecuente ausencia estatal local o por una mayor eficiencia en el desarrollo de tales competencias. (De Piero, S. 2005)

Estas organizaciones son el canal de acceso directo de la ciudadanía organizada para participar con su voz en el debate público y contribuir en la definición del bienestar colectivo.

La teoría política resalta que, en las democracias estables, la centralidad de los procedimientos democráticos está altamente institucionalizada, lo que supone una sociedad civil organizada, con instituciones independientes y con posibilidades concretas de participación en las decisiones del Estado.

El barrio es el lugar de las relaciones cotidianas, de la vida diaria, de la reproducción de la población, el lugar en el que se satisfacen las necesidades básicas en lucha contra fuertes restricciones.

En este contexto, las Juntas Vecinales, en tanto organizaciones de la sociedad civil, tienen ante sí el desafío de incorporar nuevos temas a la agenda pública, movilizar la participación social y crear espacios para la deliberación de asuntos de interés común, así como participar en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas. Al tiempo de ser quienes transmitan a las nuevas generaciones comportamientos y valores que promuevan esfuerzos colectivos.

### **Bibliografía**

- ARCIDIÁCONO, Pilar y Analisa LADISA. *Herramientas para la participación* ciudadana. Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2005.
- CARDARELLI, Graciela, KESSLER, Gabriel y ROSENFELD, Mónica. Las lógicas de acción de las Asociaciones Voluntarias. En Andrés Thompson (Comp.) 1995.
- CASULLO, A. B y SABSAY, D. A. *Educación Cívica I*. Buenos Aires, Ed. Santillana, 1988. Citado en: FARN, 2001.
- CUNNIL GRAU, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad*. Nuevas

- formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1997.
- DE PIERO, Sergio. *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires, Paidós. Tramas Sociales, 2005.
- ETKIN, Jorge. El enfoque sustantivo de calidad y la dignidad del ciudadano. *VI Congreso del CLAD*, Buenos Aires, Argentina – Nov. 2001.
- FONT, Joan. (coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, 2001.
- FORO DEL SECTOR SOCIAL. Federación de Asociaciones Civiles y Fundaciones. *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires, 2004.
- FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN). *Participación Pública y Autonomía Municipal - Provincia de Buenos Aires. Estrategia para la Construcción de una Democracia Participativa y la Descentralización Política en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires – Argentina. Octubre 2001.
- GARCÍA DELGADO, Daniel y DE PIERO, Sergio. *Articulación y relación Estado—Organizaciones de la Sociedad Civil - Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. FLACSO – Argentina – Enero 2002.
- GOMÀ, Ricard y FONT, Joan. “La democracia local: Un mapa de experiencias participativa”. En: Font, J. (Coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés y VILLAR, Rodrigo. *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2003.
- GRAVANO, Ariel. *El barrio en la teoría social*. Buenos Aires, Editorial Espacio, 2005.-
- HERNÁNDEZ, Antonio María. Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable. Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales. Documento base elaborado para el 2º Coloquio FARN. *Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable*. Taller: Distribución de Competencias y Sustentabilidad. Documentos de Trabajo. Villa Carlos Paz, Córdoba, junio, 1999.

- Citado en FARN, 2001.
- PRATS, Joan. La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales. En *Revista Instituciones y Desarrollo*. www.iigov.org. 1999.
- ROSATTI, Horacio Daniel *El Federalismo en la Reforma, publicado en La Reforma de la Constitución, explicada por miembros de la comisión de redacción*, Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni Editores, 1994. Citado en: FARN, 2001.
- RUIZ, Violeta. *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de ciudadanía emancipada*. Buenos Aires, Paidós, 2004.
- SAGÜES, Néstor Pedro. El Régimen Municipal de la Constitución; *La Ley*, Tomo 1985- C. Citado en: FARN, 2001.
- SUBIRATS, JOAN. Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En: Joan Font (coord.) 2001.
- TECCO, Claudio. Sobre las características de la gestión pública en municipios pequeños e intermedios. En: *Administración pública y sociedad*. Nro. 10. Córdoba. 1997.
- THOMPSON, Andrés (Comp.) Público y privado – *Las Asociaciones sin Fines de Lucro en la Argentina*. Buenos Aires, UNICEF – Editorial LOSADA – 1995.

### **Fuentes de Información**

- Constitución de la Nación Argentina. 1994
- Constitución de la provincia de Río Negro. 1957
- Constitución de la provincia de Río Negro. 1988
- Ley Orgánica de Municipios n° 2353 (1989)
- Carta Orgánica del Municipio de Viedma. 1990
- Cartas Orgánicas de otros municipios de Río Negro. (Allen, Campo Grande, Cervantes, Chichinales, Chimpay, Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Comallo, Contralmirante Cordero, El Bolsón, General Conesa, Gral. Fernández Oro, Gral. Roca, Ing. Huergo, Ing. Jacobacci, Lamarque, Luis Beltrán, Mainque, Maquinchao, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Valcheta y Villa Regina).

Concejo Deliberante de la Ciudad de Viedma. Ordenanza n° 3535 – Juntas Vecinales (1988)

Poder Ejecutivo. Municipalidad de la Ciudad de Viedma. Decreto 445/98 – Reglamentación Ord. 3535.

Sitio oficial de la Provincia de Río Negro: [www.rionegro.gov.ar](http://www.rionegro.gov.ar)

Sitio oficial de la Legislatura de la Provincia de Río Negro  
[www.legisrn.gov.ar](http://www.legisrn.gov.ar)

## Diseños institucionales de participación en el ámbito de la educación rionegrina

Pablo Pascual Bereau  
Claudia Sus

### Introducción

La democracia como conjunto de reglas procesales para la constitución de un gobierno y para la formación de decisiones políticas puede tomar distintas formas institucionales. Las distintas doctrinas políticas (liberalismo, socialismo, etc.) pueden tener distintas consideraciones sobre la forma típica que toman las democracias liberales a través del sufragio universal, emitido por ciudadanos en períodos preestablecidos. Para el liberalismo, es democracia en su máxima expresión; para el socialismo en sus múltiples variantes, puede ser sólo un primer momento hacia una democracia substantiva, que contemple una mayor igualdad en la distribución del ingreso y saberes dentro de la sociedad.

Si se considera que las democracias modernas son un proceso de delegación que hacen los ciudadanos a sus representantes ¿qué es lo que delegan?<sup>14</sup> Delegan poder para atender intereses y necesidades de la población que los votó. ¿Cómo pueden controlar los ciudadanos que sus representantes atiendan a sus intereses y necesidades? Por tratarse de procesos que abarcan períodos temporales, es preciso crear mecanismos para lograr la participación de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones políticas que involucra a la sociedad.

El concepto de participación es multidimensional y no puede pensarse como un concepto unívoco. Antes de detenernos a observar el desempeño de instituciones de participación, es necesario clarificar cuál es la concepción de participación de la que se parte: puede objetarse la concepción de participación como igual a información. El ciudadano, para

---

<sup>14</sup> Son interesantes las consideraciones de Bourdieu al respecto en “El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la “voluntad general” en Loic Wacquant (coordinador) *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona. Ed. Gedisa. 2005.

que pueda participar, debe estar informado y la información suele estar en manos de unos pocos, lo que genera una clara superioridad sobre quien no la tiene. Es también importante el momento en que se proporciona la información; muchas veces, cuando llega la información, la decisión ya fue tomada. Para la participación ciudadana, la información aparece como una condición necesaria pero no suficiente.

Se pueden establecer varios niveles o modalidades de participación: desde la concepción de una participación pasiva que hace intervenir a la población en acciones pensadas, concebidas y controladas por otros, hasta la participación como un proceso activo en el que los participantes toman iniciativas y medidas estimuladas por sus propias reflexiones y deliberaciones, y sobre las cuales pueden ejercer un control real. Pueden existir otras modalidades que se generen en la comunidad, que habría que descubrir y describir.

Las instituciones que se crean desde el Estado pueden estar imbuidas de valores que rescatan a la participación como una manera válida para la toma de decisiones más democráticas, pero puede ser que al ser implementadas se generen prácticas que deformen el sentido de la norma.

Una cuestión importante es considerar si las instituciones fueron creadas desde el Estado y “bajadas” a la comunidad<sup>15</sup> o si emergen desde la sociedad como resultado de deliberaciones y luchas sociales. Cuando desde el Estado se formalizan instituciones a través de normas, se corre el riesgo de que no contemplen las reales necesidades y posibilidades de quienes debieran participar en ellas. Las necesidades y posibilidades de la población no son iguales para todos y, en una sociedad heterogénea, con una distribución desigual de ingresos y saberes, no puede plantearse un tratamiento igualitario en las deliberaciones y la toma de decisiones. En algunos casos, se observan situaciones en las que existe una clara superioridad de personas o grupos por el manejo de la información y del discurso, frente a quienes no tienen esas mismas posibilidades. Son personas o grupos que saben cuáles son sus necesidades, pero no tienen los mismos instrumentos para defender sus derechos. Esta superioridad se puede dar en el manejo de la normativa jurídica o en saberes técnicos que

---

<sup>15</sup> Alonso, Osvaldo y Pablo Pascual Bereau. Nuevas perspectivas en el análisis de las políticas públicas. *Revista Pilquen* N 3 nov., 2000.

tienen que ver con la temática particular que se está tratando.

En la provincia de Río Negro, en el año 1983 comenzó una etapa en la que se intentó democratizar la toma de decisiones dentro del Estado. Desde la Constitución de 1988, en la que se establecieron las bases de las instituciones estatales que permitirían una mayor participación en la toma de decisiones, hasta nuestros días, se fueron reglamentando instituciones que perseguían este objetivo y que corrieron suerte diversa, dependiendo de los momentos en que se intentaron implementar, por los obstáculos que encontraron dentro del propio Estado o en la sociedad.<sup>16</sup>

Es así que el tema de gestionar la participación en el marco de las políticas educativas tuvo un importante papel en los últimos años. Si hacemos un recorrido por la normativa existente, podemos observar que se ha hecho especial hincapié en el funcionamiento y constitución de “Consejos” como espacios de participación ciudadana en distintos ámbitos del sistema: provincial, regional o escolar y con distintos niveles de participación.<sup>17</sup>

Consideramos así al Consejo Provincial de Educación, los Consejos Institucionales<sup>18</sup>, Consejos Escolares Locales, los Consejos Escolares Zonales, los Consejos de Convivencia, los Equipos de Supervisores, los Foros de Supervisores<sup>19</sup>. En año 1998 se terminó de elaborar el Diseño Curricular del Ciclo Básico de la Escuela Secundaria

---

<sup>16</sup> Pascual Bereau, Pablo y Miguel Franco. Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del 90. *Revista Pilquen* N 5, Año 2003

<sup>17</sup> Pascual Bereau, Pablo. Expositor. Tema: “Las normas jurídicas: entre la ficción y la realidad. El caso de las normas que promueven la participación en el sistema educativo de la Provincia de Río Negro.” *Congreso de Administración Pública*. Tucumán. Junio, 2005.

<sup>18</sup> Pascual Bereau, Pablo. Expositor. “Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos. ¿Una forma de participación social?” *I Congreso de Administración Pública*, Rosario, 2001.

Pascual Bereau, Pablo. Expositor. Tema: “¿Estado o Sociedad o Estado y Sociedad? Una nueva forma institucional. Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos:” en el “6º Congreso Nacional de Ciencia Política, La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social” organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (S.A.A.P.) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R., los días 5, 6, 7 y 8 de noviembre de 2003.

Pablo Pascual Bereau: “¿Centralizar o descentralizar? Una Nueva forma institucional. Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos de Nivel Medio. Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. *Revista Perspectivas* N 1, junio, 2004.

<sup>19</sup> Pascual Bereau Pablo. Las estrategias de los supervisores de nivel medio frente a las normas en el sistema educativo desde la perspectiva de Bourdieu. *Revista Pilquen* N° 2. 2005.

Rionegrina<sup>20</sup> a través de un nuevo mecanismo institucional, las Audiencias Públicas, como formas participativas tendientes a la construcción colectiva de las políticas curriculares de Nivel Medio ya que, como sostienen Franco y Álvarez, en los últimos tiempos “el eje central de la participación giró en torno a la creación de nuevos mecanismos institucionales –consejos sectoriales y territoriales, audiencias públicas, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, entes de participación para la promoción y el desarrollo, entre otros- para potenciar capacidades decisionales y de gestión en ámbitos locales y comunitarios” (pág.1, 2007).

La política educacional parte de considerar en forma explícita la responsabilidad del Estado como garante de la organización del sistema educativo mediante la planificación concertada, alentando la participación como garantía de una educación auténticamente democrática y, en función de ello, prevé distintas instancias de participación ciudadana en los distintos ámbitos del sistema. “Está claro que la institucionalización formal –jurídica y normativa- de ámbitos participativos no garantiza por sí misma ni los objetivos propuestos por las políticas como así tampoco una nueva relación de solidaridad entre el Estado y la sociedad. (Franco-Álvarez: 2007)

El tema de la participación surge en forma general como estrategia necesaria para la democratización del sistema educativo y la construcción de la política que oriente la educación de la provincia en todos sus niveles.<sup>21</sup>

Coherentemente con el preámbulo de la Constitución de la provincia de Río Negro, que explicita “garantizar el ejercicio universal de los derechos humanos sin discriminaciones, en un marco de ética solidaria, para afianzar el goce de la libertad y la justicia social [...] consagrar un ordenamiento pluralista y participativo donde se desarrollen todas las potencias del individuo y las asociaciones democráticas que se da la sociedad [...], el artículo 65 que regula el gobierno de la educación sostiene esta perspectiva.

Las políticas educativas de la provincia se elaborarán con la

---

<sup>20</sup> Diseño Curricular. Ciclo Básico de la Escuela Secundaria Rionegrina. Ministerio de Educación. Consejo Provincial de Educación. Provincia de Río Negro, 2008.

<sup>21</sup> Pascual Bereau, Pablo. Expositor. Tema: “La autonomía de las instituciones escolares de nivel medio.” *II Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Cipolletti, octubre, 2001.

intervención del Consejo Provincial de Educación, que tendrá participación en el diseño de planes y programas educativos, orientación técnica, coordinación técnica y demás tareas que prevea la ley, considerando la participación ciudadana a través de diversos mecanismos y organismos diseñados para tal fin.

### **Normas generales de creación de las instituciones**

La Ley Orgánica de Educación N° 2444, en su Título I sobre Principios Generales respecto a Fines y Objetivos de la Educación, (Capítulo 1, artículo 3°), sostiene -en relación con los habitantes de la provincia- que la educación debe contribuir a formar personas capaces de elegir y ser elegidos representantes del pueblo y de participar en las decisiones y gestión de los diversos cursos de acción cívica y social, defendiendo sus convicciones y respetando las de sus contemporáneos.

Así también determina que la educación debe apuntalar aprendizajes de carácter participativo y el sistema, ofrecer espacios para que el derecho a participar esté resguardado. Respecto a los alumnos, se señala que deben tener derecho a participar, de acuerdo a las posibilidades diferenciales de la edad, en el funcionamiento, organización y gobierno del servicio o establecimiento educativo correspondiente y a integrarse en asociaciones o centros estudiantiles de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y su reglamentación. (“Capítulo 2: Derechos Y Responsabilidades Básicas en el Sistema Educativo, artículo 6°).

El artículo 7° refiere a los derechos de los padres o representantes legales en cuanto a elegir la educación de sus hijos, tomar parte en la selección y constitución de los establecimientos educativos.

“Contribuir, a través de su participación, a la planificación, gestión y evaluación del proceso educativo y al funcionamiento, organización y gobierno del establecimiento [...] según los alcances de su propio rol, haciéndose responsables de la adopción de las decisiones que correspondan en el marco del ordenamiento jurídico vigente.”

El artículo 8° refiere a los derechos y responsabilidades de los docentes respecto a lo relacionado con la participación. Tienen derecho a:

-constituir o integrar entidades profesionales como así también

integrarse en claustros por establecimientos y/o servicios, sin menoscabo alguno de su libertad de agremiación;

- intervenir activamente en la planificación, gestión, supervisión y evaluación del proceso educativo y en el funcionamiento, organización y gobierno del servicio o establecimiento en el que se desempeña, compartiendo la responsabilidad de su gestión con los demás integrantes de la comunidad educativa, según lo dispuesto por la normativa pertinente.

Coherente con ello, en lo referente a políticas generales (Capítulo 3: Políticas Generales para los Servicios Educativos), el texto explicitado a lo largo de once artículos determina que el Estado es responsable de la organización del sistema educativo a través de la “planificación concertada, la descentralización, la desconcentración de funciones que se consideren convenientes y la asignación compensatoria de recursos materiales y técnicos [...]” (art. 9º) y postula “la participación como garantía de una educación auténticamente democrática, en la que sus protagonistas tomen parte de las decisiones que los afecten, especialmente en cuanto a la gestión y evaluación de los servicios...” (art. 11º).

Referente al Consejo Provincial de Educación, sostiene -en su Título VI sobre “Gobierno de la Educación”- que está facultado para “el gobierno y la conducción política del sistema educativo” (art. 72º).

El artículo 73 refiere a las funciones que le competen, entre las que consta la planificación concertada del sistema educativo.

Los artículos del 74º al 85º refieren a la configuración de los Consejos, los representantes y formas de acceso a dicha representación de los miembros que lo componen, el tiempo de mandato y las formas a seguir para la toma de decisión.

Se reconoce al Consejo Provincial de Educación como órgano principal del gobierno educativo, conformado por un presidente, dos vocales en representación del poder ejecutivo, un vocal en representación de los Consejos Institucionales, un vocal en representación de los docentes en actividad y un vocal en representación de los padres de alumnos (Capítulo 1, art 74º). Este último se agrega por modificación establecida por la Ley 2533, del 11 de noviembre de 1992. Este artículo garantiza la participación de todos los sectores de la comunidad educativa, tendiendo a concretizar la democratización de la educación y acercar al

mencionado consenso en la planificación y organización del sistema.

Por otra parte, se prevé la creación de los Consejos Locales o Zonales (Título V sobre la “Administración del sistema educativo” Capítulo 2: Planificación y control de gestión) y el Consejo provincial de Educación, a través de ellos, planificará la extensión de los servicios educativos (art 67°), los que también podrán declarar con carácter experimental cualquier experiencia de innovación oportunamente evaluada, según los criterios presentes (art 68° y 69°). Los proyectos que se encuadren en el carácter de experimentales deberán ser evaluados por el Consejo de Educación y remitidos a la Legislatura, la que decidirá la conveniencia o no de extender la experiencia al resto del sistema. El Consejo deberá contar con un sistema de información y estadística educativa y deberá distribuirlo en los establecimientos y servicios de la provincia (art 70° y 71°).

En su Capítulo 2, referente a la planificación y control de gestión, se determina que se integrarán por localidad o zona, según las características poblacionales, teniendo representación de padres, docentes y alumnos, conformados por nueve miembros y, en este caso, con igual porcentaje de representación (tres por sector) y serán presididos por un Consejero elegido en su seno (art 95 modificado por la Ley 2533).

Las funciones que se les atribuyen tienen en cuenta un proyecto de presupuesto para ser considerado al momento de realizar el presupuesto del Consejo Provincial que se elevará al ejecutivo. Otra de las funciones es la administración de los recursos que se les asignen y los que por propia cuenta puedan obtener, situación que pone en el tapete el problema de la descentralización como objetivo de la Ley. ( Art 94° - Título VI sobre “Gobierno de la Educación”, Capítulo 3)

Algunos artículos referidos a los Consejos Institucionales y Consejos Escolares fueron posteriormente ampliados por la Ley 2532 de octubre de 1992, leyes N° 2533 del 5-11-92 modificatorias que no afectaron su contenido sustantivo.

En el marco de la Ley 2444 (Título VI sobre “Gobierno de la Educación”), el Capítulo 2 refiere a los Consejos Institucionales y Consejos Directivos (art. 86°) y sostiene: “Todo servicio educativo que requiera unidad de conducción con autonomía funcional y administrativa para un funcionamiento eficiente, se organizará bajo el gobierno de la

dirección y de un Consejo Directivo en el caso del nivel superior y de un Consejo Institucional en el caso de los demás niveles” (art. 86°).

Los artículos siguientes reglamentan aspectos particulares del funcionamiento como el relativo a las funciones: “decisorias en los aspectos generales, institucionales y de convivencia y consultivos en los aspectos técnico-pedagógicos” (art. 87°); en relación con los integrantes: “número par variable de consejeros, que podrán ser representantes del cuerpo docente, de los estudiantes, de los padres de alumnos...” (art. 88°) y la forma de elección de los miembros representantes el cuerpo docente, de los estudiantes y de los alumnos (art 89°). Por otro lado, se establece que la presidencia de dicho Consejo queda a cargo del director del establecimiento, a quien se le concede voto en caso de empate (art 90°). Los artículos 91° y 92° reglamentan las condiciones de acceso al cargo de los directivos de los distintos niveles educativos.

Así, los Consejos Institucionales tienen categoría de órganos de gobierno y su función es acompañar a la dirección del establecimiento educativo para una conducción con autonomía funcional y administrativa (art. 86).

Dicho Consejo tendrá funciones decisorias en los aspectos generales, institucionales, administrativos y de convivencia y consultivas en los aspectos técnico-pedagógicos. Queda a su cargo la aprobación del proyecto institucional, responsabilidad que comparte con el Consejo Provincial de Educación, pero que no se realiza en forma conjunta, simplemente constituye una instancia previa a la aprobación definitiva, razón por la cual se crea un escalón más en la línea de burocratización del procedimiento (art. 87). Este Consejo garantizaría la participación de todos los miembros de la comunidad educativa, pero en proporciones diferenciales: el sector docente tendrá el 50% de los miembros, en el que se incluye el director (que lo preside y tiene doble voto en caso de empate), en tanto padres y alumnos se repartirán el 50% restante.

Respecto al tercer eje, el texto de la ley refiere a la conformación de los Consejos. En el nivel medio, funcionarán con un mínimo de tres consejeros docentes, un alumno y dos padres, marcándose como óptimo cuatro representantes por los docentes, dos por los alumnos y tres por los padres. Se establece también un cupo máximo de representantes, que eleva en un miembro a padres y docentes, pero no así en el caso de Consejero

alumno, quedando reducida nuevamente la representación del alumnado, que tal vez tenga mucho que decir sobre la realidad en la que están inmersos. Baste, por otro lado, para considerar, que aún en el cupo óptimo, el porcentaje representacional de sectores no es equitativo: 50% docentes, 25% padres y 25% alumnos. De trabajarse con el cupo máximo, esta desigualdad se agudiza con respecto a la representación de alumnos en el Consejo.

Se recortan discursivamente, dentro de este eje, distintos mecanismos respecto a las elecciones de los miembros, la responsabilidad conjunta del Consejo, la capacidad que le compete de dictar su propio reglamento, la necesidad de difundir días y temarios de reuniones. Todo ello sostiene la posibilidad real de constituir a los consejos en un espacio de transparencia y con canales de comunicación que favorezcan una real participación.

Se establece explícitamente que el Consejo de Educación realizará el control de gestión sobre los Consejos Institucionales.

El eje discursivo que alude a las funciones, encabezado “al sólo efecto enunciativo son funciones”, deja intersticios que permiten un margen de maniobrabilidad para la gestión, quedando claro que su ámbito de ingerencia se recorta en tres objetos discursivos muy claros: institucional, técnico-pedagógico y de convivencia.

Las funciones que el texto de la resolución atribuye al Consejo están encabezados por los lexemas: aprobar, evaluar, elaborar, establecer, promover, disponer, acciones que señalan una impregnación tendiente hacia la ejecución y control, en desmedro de una posición más definida hacia la prevención y elaboración de proyectos conjuntos en torno a las distintas áreas. Incluso queda claro un rol más relacionado a un agente externo de control que a un equipo intersectorial encargado de generar proyectos con y para la institución educativa.

El sesgo hacia el control con que se tiñe la participación induce a pensar en un distanciamiento intencional de los conflictos, por parte del Estado, al seno de las propias instituciones, depositando en ellas (en aras de la descentralización -parcial-) la fuente posible de conflicto en instancias de nivel inferior, a las que supervisa y orienta (por lo tanto, no son autárquicas) a la vez que utiliza, en tanto operan como barrera para “frenar” los conflictos que emerjan en la Institución.

Por otro lado, las funciones, al igual que los objetivos, describen una red de enunciados relacionados a distintos ámbitos: Consejo Provincial de Educación, entidades de la comunidad, la propia institución. Resulta sorprendente que no se determina ningún tipo de nexo con los Consejos Locales, instancia de gobierno prevista en la Ley, pero no integrada al texto de esta reglamentación en forma explícita.

### **Normas específicas**

#### **i) Consejos Institucionales**

Con fecha 4 de noviembre de 1992, se aprueba la Resolución N° 1887 que reglamenta los artículos 86°, 87°, 88°, 89° y 90° de la ley 2444.

El texto de la resolución se estructura en torno a un eje discursivo básico, los Consejos Institucionales, que a su vez son recortados en subejos en torno a su definición y sus objetivos, su pertinencia en las residencias escolares, la constitución de los mismos en los distintos niveles o modalidades y su funcionamiento.

Respecto al primer eje, los Consejos son recortados discursivamente como “órganos de gobierno que canalizan la participación de todos los miembros de la comunidad”, se configura en dicha afirmación un esquema de participación que parte de los centros y se concreta en tres instancias: Consejos Institucionales, Consejos Locales y Consejo Provincial de Educación. Dicha situación pone de manifiesto, al menos, la voluntad política de democratizar los distintos espacios del sistema educativo, pero también deja abierta la posibilidad legal de implementar una política de descentralización extrema de des-responsabilización del Estado.

La Resolución N° 866 establece las funciones del Consejo Institucional. Dicha resolución modifica el apartado cuatro del artículo 17°, por el siguiente texto: “Participar en la elaboración de la programación de cada grado, o sección, en lo referente a objetivos a lograr y a la selección de contenidos referidos al aspecto regional, en el marco del Currículum pertinente.” La enmienda a este artículo, por un lado, reivindica la profesionalidad del docente como portador de un saber y le evita tener una instancia más de control y determinación (más allá de los determinantes propios de los contextos de su práctica).

De esta manera, se desliga al Consejo de la tarea de “aprobar la programación de grado división”, según reza en la Resolución N°.1887, incorporando, a partir del lexema “participar en la elaboración”, un matiz más cercano a la democratización de la educación y a mecanismos que aporten a la cooperación.

La Resolución N° 1060, en la que se establece el Reglamento de los Consejos Institucionales, de fecha 26 de mayo de 1994, fue redactada en base a las conclusiones de los encuentros de los Consejos Institucionales y considerando la necesidad de que estos Consejos dicten su propio reglamento de funcionamiento. Los mismos deben, a la vez, reflejar la autonomía de la Institución y no perder de vista la unidad de la Política Educativa Provincial. Es decir, deben equilibrar la tensión que se produce entre la autonomía que encarna a la singularidad *versus* la uniformidad o unidad que debe resguardar la Política Educativa. Queda claramente recortada la función del Consejo Institucional, perdiéndose la ambigüedad señalada en la Resolución N° 1887. El texto establece: “es ser órgano de Gobierno Escolar Democrático y participativo con capacidad de decisión en los aspectos generales, institucionales, administrativos y de convivencia, y consultivos en los aspectos técnicos pedagógicos”. La demarcación que establece el lexema “consultivos” clarifica y apoya lo establecido en la Resolución N° 866 sobre las competencias del mismo respecto a lo técnico-pedagógico.

Por otro lado, en el texto de esta resolución, la figura de la comunidad educativa es construida discursivamente como fuente necesaria de consulta por parte del Consejo, con derecho a participar a través de proyectos concretos que el mismo deberá considerar. Este recorte discursivo permite resignificar el perfil del Consejo como espacio público de socialización, integración y propuesta y no sólo de control. Se desdibuja, por otro lado, la frontera entre la escuela y el contexto social que la enmarca. Constituidos desde el discurso como tres espacios en permanente intercambio, “institución-consejo-comunidad”, se pone de manifiesto la voluntad política de favorecer el ejercicio democrático en la educación.

La Resolución N° 1887, de fecha 4 de noviembre de 1992, se estructura en tres artículos cuyo objetivo básico es aprobar el Reglamento de Consejos Institucionales, contemplados en la Ley 2444, artículos 86° a

90°. En el Reglamento de los Consejos Institucionales se establece:

“Capítulo I: De los objetivos

Artículo 1: Los Consejos Institucionales constituyen el órgano de gobierno que canaliza la participación de todos los miembros de la comunidad y cuyos objetivos están orientados a:

-Asegurar la integración de los miembros de la comunidad educativa, con vistas a realizar acciones coordinadas.

-Lograr una efectiva democratización de la educación, mediante la cooperación solidaria y participación.

-Promover la implementación de una metodología participativa para que el alumno sea protagonista de los procesos de enseñanza aprendizaje.

-Asegurar las condiciones adecuadas de convivencia interna dentro de la unidad educativa, para todos sus integrantes.

-Proponer que en el ámbito escolar se afiancen los valores de igualdad, justicia, comprensión, solidaridad, fraternidad y respeto por las diferencias.

Artículo 2°: Las residencias escolares de nivel primario y medio, en tanto instituciones educativas, están sujetas a las normativas generales de la ley y los reglamentos específicos del Consejo Provincial de Educación [...]

Capítulo II. De la Constitución.

Artículo 3°: La conformación de los consejos institucionales se hará dentro del periodo lectivo, en forma gradual y respetando los tiempos de cada comunidad. [...]

Artículo 4°: Los Consejos Institucionales se constituirán acuerdo con las siguientes pautas:

Para el Nivel Medio:

Número de integrantes	Consejeros docentes	Consejeros alumnos (mayores de 16 años)	Consejeros padres
Mínimo	3	1	2
Óptimo	4	2	2
Máximo	5	2	3

Artículo 5: Todas las elecciones de los miembros del Consejo Institucional serán por voto secreto y directo de sus pares, excepto el cargo de presidente que será asumido por el director de la escuela. Se elegirán miembros titulares y suplentes por igual número.

Artículo 6º: Para elección de los docentes podrán ser candidatos docentes interinos y titulares, debiendo ser votados por sus pares titulares, interinos y suplentes del establecimiento. Los docentes de cada establecimiento no podrán presentarse en representación de otro sector que no sea docente.

Artículo 7º: Para la elección de padres sólo podrán ser candidatos y electores los padres o tutores de alumnos matriculados en el colegio.

Artículo 8º: Los consejeros institucionales no cobrarán sueldo y durarán dos años en sus funciones.

Artículo 9º: Cada consejo dictará su propio reglamento interno ajustándolo a los requerimientos de la Ley.

Artículo 10º: Se llevará un libro de actas para registro de las sesiones, el que deberá ser foliado y sellado por la dirección.

Artículo 11º: El consejo dará publicidad de días y horarios de reuniones.

Artículo 12º: La responsabilidad emergente del accionar del Consejo Institucional serán compartida por todos los miembros.

Artículo 13º: Las reuniones serán abiertas a todos los miembros de la comunidad.

Artículo 14º: El Consejo de educación realizará el control de gestión sobre los Consejos Institucionales a través de la supervisión escolar respectiva y los restantes niveles de conducción.

Artículo 15º: La dirección del establecimiento deberá comunicar dentro de los quince días la constitución de dicho Consejo vía supervisión escolar.

Artículo 16º: En caso de producirse renunciaciones o ausencias reiteradas que impidan el normal funcionamiento, La Coordinación Regional podrá considerarlo disuelto y autorizar el llamado a elecciones en un plazo de treinta días.

Capítulo III:

Artículo 17º: Al sólo efecto enunciativo son funciones del consejo Institucional:

- Aprobar el proyecto institucional
- Evaluar la planificación institucional
- Elaborar el proyecto de reglamento interno
- Aprobar la programación de cada grado, o sección, en lo

referente a objetivos, selección de contenidos, dentro del marco del Currículum pertinente. (\*)

-Evaluar e informar la memoria anual de la escuela.

-Elaborar el presupuesto de la escuela, en el que debe prever la planta funcional.

-Establecer los criterios de realización de actividades extraescolares.

-Promover el buen uso de las instalaciones y velar por su conservación.

-Seguimiento y evaluación del plan institucional escolar.

-Disponer de los fondos que el Consejo Provincial de Educación pudiera remitir dentro de un plan progresivo de descentralización.

Artículo 18º: Referente a las funciones de los Consejos Institucionales en las Residencias escolares.

La Resolución N° 0886 del 21 junio de 1993 establece en su:

Artículo 1º:

Modifica el apartado cuatro del Art 17º por el siguiente texto:

“Participar en la elaboración de la programación de cada grado, o sección, en lo referente a objetivos a lograr y a la selección de contenidos referidos al aspecto regional, en el marco del Currículum pertinente.

La Resolución N° 1060, de fecha 26 de mayo de 1994, fue redactada en base a las conclusiones de los encuentros de consejos institucionales y considerando que es necesario “que cada Consejo Institucional dicte su propio reglamento de Funcionamiento [...] y que el mismo refleje la autonomía de la institución y la unidad de la Política Educativa Provincial [...]” se establece en los artículos 1º, 2º, 3º que los reglamentos deben enmarcarse en las Pautas Básicas que constan en el anexo de la resolución. Dicho reglamento debe ser aprobado por el Consejo Provincial de Educación. Las pautas básicas orientadoras mínimas de los reglamentos de funcionamiento de los consejos institucionales son:

“El fin del Consejo Institucional es ser órgano de Gobierno Escolar Democrático y participativo con capacidad de decisión en los aspectos generales, institucionales, administrativos y de convivencia, y consultivos en los aspectos técnicos pedagógicos [...]

El Consejo Institucional deberá reunirse en el local de la escuela y con una frecuencia mínima de un día mensual.

La convocatoria a reunión debe hacerse con suficiente antelación

y con difusión del tema a tratar.

Las sesiones serán públicas, salvo excepciones que deben ser previamente a probadas. El Consejo podrá autorizar el uso de la palabra de alguno de los oyentes si lo considera relevante.

Para sesionar válidamente se estipulará un quórum mínimo del 50% de los integrantes.

Se deberán establecer formas de consulta a las comunidades educativas, ordinarias y extraordinarias cuando el tema lo justifique.

Cualquier miembro de la comunidad podrá presentar propuestas, el reglamento deberá establecer los mecanismos a seguir.

Las decisiones deberán tomarse por consenso, de no existir se postergará la decisión y sólo agotada esa instancia se decidirá por mayoría.

Las actas deben registrar lo tratado, y estarán a disposición de cualquier miembro de la comunidad Educativa que desee consultarlas.

Las decisiones del Consejo deberán ser comunicadas a la comunidad educativa y el reglamento debe fijar la forma.

El Consejo Institucional debe establecer el régimen de asistencia de los Consejeros y los mecanismos de coberturas por inasistencias reiteradas.

Una vez aprobado el reglamento interno del Consejo Institucional, deberá darse a publicidad en la comunidad educativa.”

## **ii) Consejos de Convivencia**

La creación y normatización de los Consejos de Convivencia favoreció la posibilidad de regular la interacción de los actores dentro del encuadre institucional; determinó claramente la importancia de los aspectos vinculares de la relaciones interpersonales frente al conflicto y la necesidad de anticiparse a él mediante la ejecución de un trabajo de prevención permanente.

Pero pese a los intentos de implementar estrategias que establecieran un orden democrático y una regulación autónoma y responsable de la disciplina escolar -en términos de convivencia-, la realidad da cuenta de experiencias parciales en torno al funcionamiento de los Consejos de Convivencia.

En consonancia con lo establecido por la Constitución Provincial, la Ley N° 2295/89 sobre "Acceso y permanencia en el sistema educativo" reconoce, en los fundamentos expuestos por la Comisión específica: “la

necesidad de modificar el régimen disciplinario existente (con el que se manejaban los distintos servicios educativos), ya que el mismo implicaba un total desconocimiento de expresas normas constitucionales".

El "derecho inalienable" a la educación es reforzado. La Ley considera el acceso al sistema, pero es complementado con el derecho a la permanencia en el servicio educativo. Este primer enunciado se articula con la función "asistencial" de una escuela igualitaria y sin discriminación, con la "abolición de medidas de expulsión", con el "derecho de defensa" y con el "régimen de convivencia en los establecimientos educativos".

El derecho a la educación como algo de lo que "nunca podrán ser privados (los habitantes) por razones disciplinarias o de inasistencias" es consecuente con el contexto de democratización que se vive al momento de su elaboración, focalizándose el derecho a ser educado en el sistema educativo por encima de todo otro factor y como desencadenante de toda la acción de la institución educativa. Los contenidos explícitos fundados en el derecho aluden al mecanismo de defensa como canal de expresión y contra-argumentación para los alumnos y el régimen de convivencia en los establecimientos.

En consonancia con esta perspectiva, la ley instaura un régimen de convivencia en los establecimientos educativos con el fin de: "procurar las mejores condiciones para la convivencia armónica" y disponer las sanciones "en los casos excepcionales de actos de indisciplina". Aparece así una nueva figura dentro de la institución escolar: el Consejo de Convivencia, con la representación efectiva del Servicio de Apoyo Técnico, cuya participación tiene carácter de indispensable y sin cuyo aporte se considera nulo cualquier procedimiento o decisión tomada.

La Ley N° 2295/89 sobre acceso y permanencia en el sistema educativo fue sancionada en día 4 de abril de 1989<sup>22</sup>. Refiere al acceso y permanencia en el sistema educativo y, en consonancia con la Constitución de la provincia, esta ley reconoce, en los fundamentos expuestos por la comisión específica (artículo 7°: Comisión de Educación y comunicación social y de Asuntos Constitucionales y legislación general), la necesidad de modificar el régimen disciplinario vigente, considerando que desconoce expresas normas constitucionales.

---

<sup>22</sup> Se establece su vigencia en forma retroactiva al 15-03-89.

En su artículo 4º, establece el derecho a la defensa del alumno frente a cualquier sanción disciplinaria y la comunicación de las mismas a los representantes legales, en caso de menores.

Artículo 5º: refiere al régimen de convivencia, estableciendo como función de cada servicio el procurar las condiciones de convivencia necesarias, siendo responsabilidad de personal docente la orientación de sus acciones hacia el logro de la misma.

En uno de los incisos, se sostiene que, en los casos excepcionales de actos de indisciplina que supongan un riesgo para la convivencia, las sanciones deberán ser dispuestas por un Consejo de Convivencia conformado por: director, representante del cuerpo docente, asociación de padres de alumnos, centro de estudiantes y del Servicio de Apoyo Técnico (SAT), previo descargo del afectado y audiencia con los responsables legales del menor. Las medidas podrán comprender la suspensión momentánea de la asistencia a clase del afectado, hasta la pérdida de su condición de alumno regular, sin quedar por ello fuera del sistema educativo.

Todas las medidas pueden ser recurribles por vía de reconsideración dentro de los cinco días de notificado y de diez frente a apelación del Consejo de convivencia, bajo el solo trámite de una presentación por escrito. Con la última decisión adoptada se dará por agotada la vía administrativa, quedando expedita la vía judicial.

Artículo 9º. La presente ley deberá ser reglamentada por el Consejo Provincial de Educación.

Artículo 10º: de forma.

Dicha ley se acompaña con resoluciones emanadas del Consejo Provincial de Educación, como la Resolución N° 850 del 20 de mayo de 1992 (deroga su antecedente sobre el tema -2336/90- que tenía alcance a todos los niveles del sistema educativo); surge explícitamente como reglamentación de la Ley 2295, pero circunscribiendo el alcance sólo a nivel medio. La presente se configura en torno a tres ejes discursivos que pretenden preservar, acompañando a lo previsto en la ley mencionada, el carácter de los Consejos de Convivencia como espacios posibilitantes para la reflexión y la práctica democrática de la escuela.

En cuanto a su constitución, se coloca como relevante la participación de los padres junto a los otros actores: alumno-directivo-docente y

representante del Servicio de Apoyo Técnico.

Con respecto a las funciones de los consejos, se enfatiza, mediante la utilización de cuatro verbos que marcan acciones específicas: actuar, elaborar, dictar, disponer, el carácter activo y operativo de los mismos. Se recorta la responsabilidad que le cabe a éste en la fijación de pautas para el resguardo de la convivencia de la comunidad educativa, tanto en su aspecto preventivo como en el de regulación.

El tercer eje discursivo bien recortado es el Servicio de Apoyo Técnico, a cuyos integrantes se les atribuye la tarea específica de colaborar, de brindar ayuda especializada para orientar la convivencia armónica y adoptar medidas adecuadas para su logro. Aquí, la resolución, al igual que la ley, abre un espacio al reconocimiento de los especialistas que deben apuntalar la labor docente como equipos constituidos desde las instancias de la política educativa.

La Resolución N° 2336/90, con fecha en julio de 1990, reglamenta la Ley 2295/89 de "convivencia armónica". Es precisamente en torno a este eje que la Resolución se expande para marcar la forma de constitución del "Consejo de Convivencia", con representación de cada uno de los sectores de la comunidad educativa.

Se atribuye, así, al "Consejo de Convivencia", una responsabilidad directamente relacionada con el aspecto formativo del ser humano y con la función social que reviste la escuela como espacio público de interrelaciones humanas.

La reglamentación dispone la obligatoriedad de aplicación de la ley en todo el ámbito de la provincia de Río Negro en los niveles primario, medio y superior. Asimismo, establece la forma de inserción del S.A.T. en las unidades educativas, "a fin de garantizar un equipo mínimo que cubra los distintos nucleamientos escolares" y aclara que ese servicio "participará en las diferentes instancias del Consejo de Convivencia elaborando diagnósticos operativos situacionales de los diferentes nucleamientos". Vuelve a aparecer aquí la importancia del S.A.T. directamente relacionada con la convivencia y con la función formativa de la escuela.

En la Resolución N° 200/96, se establece que la participación del ETAP en los Consejos de Convivencia se realizará en "casos excepcionales de actos de indisciplina" y a pedido del mencionado Consejo.

### iii) Equipo de Supervisores. Foro de Supervisores

La principal norma que determina las misiones y funciones del cargo de Supervisor Escolar e instituye las figuras del Equipo Regional de Supervisión y del Foro de Supervisores con sus misiones y funciones respectivas es la Resolución N° 1053/94

Las principales normas que rigen el funcionamiento de sistema educativo provincial, directa o indirectamente encuadran la práctica de los supervisores y tienen un orden cronológico que indica que fueron dictadas en distintos momentos históricos, en distintas situaciones políticas, económicas y sociales, tanto nacionales como provinciales.

La cronología es la siguiente:

1. Estatuto del Docente. Ley N° 391/1964.
2. La Constitución Provincial/1988.
3. La Ley Orgánica de Educación N° 2444/1991.
4. Resolución N° 1887/1992.
5. La Ley Federal de Educación/1993.
6. Acuerdos alcanzados en los Encuentros de Conducción efectuados en Viedma en noviembre de 1993 y el de Choele Choel en marzo de 1994.
7. La Resolución N° 1053/1994.

La Resolución del Consejo Provincial de Educación N° 1053/94 es la que trata de las misiones y funciones del cargo de Supervisor Escolar. Sigue la orientación de las anteriores normativas provinciales. La estructura de supervisión que define la presente normativa es la siguiente:

- los supervisores zonales,
- los equipos regionales de supervisión,
- el foro de supervisores.

Las misiones y funciones de los *supervisores zonales* refieren fundamentalmente la conducción del proceso educativo, que se entenderá como: asesoramiento, seguimiento y control del proceso educativo en lo técnico - pedagógico, en lo e Institucionales los días 06/11/07 y 07/12/07 técnico - administrativo, y en lo institucional.

Entre otras tareas, se encuentra la de fomentar el crecimiento institucional y la capacidad para tomar decisiones en forma autónoma por

parte de los Consejos Institucionales, siempre respetando los límites que le establecen la Ley 2444, el Diseño Curricular Básico, el Reglamento Escolar Básico y el Calendario Escolar Básico.

Debe participar en los Consejos Institucionales con su opinión orientadora en la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI) y además visará el mismo “al sólo efecto de verificar si no se contradice con la normativa educacional general y particular”.

El *equipo regional de supervisores* está integrado por los supervisores de todos los niveles y modalidades de una región geográfica. Este equipo se constituye en el ámbito de discusión y acuerdos acerca de la articulación del sistema educativo en sus diferentes niveles y modalidades, siempre respetando la diversidad y autonomía institucional. Debe, además, proponer y desarrollar un proyecto local y regional.

El *foro de supervisores* está integrado por todos los supervisores de la provincia, de cualquier nivel y modalidad, y por la conducción política del CPE en sus distintas jerarquías. La responsabilidad de la convocatoria está en manos del CPE, y la periodicidad establecida es de al menos tres reuniones anuales. El objetivo de este foro es analizar las grandes líneas de la política educativa.

Lo que proponía esta normativa terminó en un fracaso, tal como lo explicita un supervisor:

“...en el 94 salió una resolución que fue muy importante, que fue la 1053 (...) En esa resolución se definían las misiones y funciones del supervisor y además se instituían dos figuras: la del foro de supervisores y la del equipo regional de supervisores. Por ejemplo, el foro de supervisores se tenía que reunir, creo que decía, una vez por año como mínimo y...y tuvimos, desde el 94 hasta ahora, dos, dos foros. ¿Cuál era la misión del foro? Era definir las políticas educativas entre los estamentos políticos y los supervisores de la provincia. Entonces, cuando había alguna cuestión así, a definir, de peso, ese era el momento de las discusiones. Y tuvimos una reunión muy linda, que fue el primer Foro de Bariloche y la segunda acá, en Choele, donde se definió la 1053. Creo que fue algo así. Y la cuestión es que quedó en el aire. Fracaso.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Pascual Bereau, Pablo *et al.* Proyecto de Investigación. Informe Final: “La autonomía de las instituciones escolares de nivel medio.” 2001, Anexo: Entrevistas

#### **iv) Audiencias públicas**

En el Título II sobre el proceso educativo, la Ley 2444, en el Capítulo 1 referente a contenidos y métodos del proceso educativo, el artículo 23 sostiene que “para la elaboración y enriquecimiento de cada Diseño Curricular Básico, la autoridad de aplicación recogerá permanentes evaluaciones de todos los servicios del sistema educativo [...] se procurará avanzar en la concertación de los Diseños Curriculares Básicos resguardando la unidad del sistema y garantizando su articulación horizontal y vertical”. En este sentido, se articula con la Ley provincial 3284, la cual, en su artículo N° 3, define a la audiencia pública como una “instancia de participación social para conocer la opinión ciudadana respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa”.

La Resolución N° 611/06 del Consejo Provincial de Educación crea una Comisión de Trabajo integrada por miembros del Ministerio de Educación y del gremio docente. Con el fin de construir el diseño curricular del “Ciclo Básico de la Escuela Secundaria Rionegrina”, se consultaron distintos actores sociales en audiencias públicas. Fueron consultados alumnos a través de sus centros de estudiantes y en reuniones o por medio de encuestas a alumnos y sus familias, en congresos docentes y jornadas institucionales. Dichas audiencias se realizaron en nueve localidades de la provincia, que funcionaron como sedes, con el fin de aportar opiniones y proyectos que enriquecieron la tarea en curso.

Por Resolución N° 1704/06 se crea una Comisión Central integrada por especialistas de distintas disciplinas que conforman el Ciclo Básico del Nivel Medio.

La Resolución N° 1706/06 crea seis comisiones curriculares regionales docentes para revisar los saberes y deben ser sustento de la enseñanza en el Ciclo Básico.

La Resolución N° 276/07 crea el equipo de capacitación disciplinar.

Por la Resolución N° 312/07 se implementa el proceso de capacitación y, por la Resolución N° 1070/07, la actualización disciplinar obligatoria y en servicio para todos los docentes de Nivel Medio.

Las Resoluciones N° 1059/07, 1233/07, 1434/07 establecen la realización de las Jornadas de Actualización en los meses de junio y

octubre del 2007.

La Resolución N° 1733/07, a través del calendario escolar, establece las Jornadas Interinstitucionales

La Resolución N° 235/08 aprueba el Diseño Curricular para el Ciclo Básico de la Escuela Secundaria Rionegrina, “construido a partir de los aportes surgidos en las distintas instancias colectivas de participación”. Se desarrolla, en primer término: “Concepción de hombre, sociedad y sujetos”; segundo: “Funciones, fines y objetivos de la educación secundaria”; tercero: “Dimensión pedagógica”; cuarto: “Juventud y adolescencia en la escuela secundaria. Caracterización del alumno”; quinto: “El docente de nivel medio en la transformación de la escuela secundaria.”; sexto: “Estructura Curricular –institucional- Mapa curricular” y séptimo: “Componentes básicos de los espacios curriculares”.

### **Conclusiones**

Desde el análisis de la normativa se observa que ha existido, desde el año 1983, por parte de los gobiernos de la provincia, la decisión de legislar teniendo presente la creación de instituciones que permitirían la participación de los ciudadanos.

Pensamos que existió una real vocación por parte de los actores políticos en el momento de gestación de la participación como una política pública con el fin de atender las necesidades y demandas de la población rionegrina de participar en la elaboración y formulación de políticas. Los representantes de la ciudadanía las formalizaron en la Constitución rionegrina, así como también en leyes, decretos y normas. Pero en su implementación a través de proyectos o programas, así como en su seguimiento y evaluación, no se puso el mismo énfasis.<sup>24</sup>

Existen diferencias respecto a lo que sucedió con las instituciones que fueron creadas en el ámbito educativo. Se podría mencionar como antecedentes de participación sin que existiera una institución creada por

---

<sup>24</sup> Bourdieu, sostiene: “El juridicismo que consiste en hacer de la regla el principio de la prácticas y, más precisamente, en deducir estas de las reglas encargadas de regirlas, si bien es alentado por la representación corriente que las burocracias tienen y quieren de sí mismas, como productoras y al mismo tiempo productos del reglamento, es sin duda el obstáculo más temible de un verdadero conocimiento y comprensión del funcionamiento real de ellas.” En Bourdieu, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires Ed. Manantial, 2001, p.16.

ley a la Reforma del Nivel Medio (1986-1996)<sup>25</sup>. Nacida de la participación de docentes, técnicos, padres y alumnos, se terminó cerrando en el año 1991, en medio de la crisis de la economía provincial.

La Constitución de 1988 propiciaba en su articulado la creación de instituciones de participación en el ámbito educativo. Respecto a los Consejos Institucionales, se podría afirmar que, por los errores en su implementación, hoy ya no existen.

Los Consejos de Convivencia corrieron mejor suerte. En algunas escuelas provinciales se llevan adelante como una buena idea para resolver conflictos y en el manejo de la disciplina escolar.

Los equipos regionales de supervisión y el foro de supervisores nunca se implementaron. Los supervisores de algunas de las regiones educativas siguieron haciendo reuniones y tratando temas de su interés. Las autoridades educativas, por su lado, reúnen a los supervisores de toda la provincia para tratar temas que son de interés del gobierno.

La audiencia pública, como institución, se puso en marcha en el año 2006, cuando se organizó la Comisión de Trabajo integrada fundamentalmente por el gobierno y el gremio docente (UNTER), apoyada por especialistas en distintos temas. Las reuniones en que ambos actores discutían y decidían en un pie de igualdad se realizaron entre los años 2006 y 2008, en que aprobó el Diseño Curricular. Se realizaron audiencias públicas en distintas localidades de la provincia. La posibilidad de implementar el Diseño Curricular se vio trabada debido a que estalló el conflicto entre el gobierno y el gremio, entre otros motivos, por los salarios docentes.

Frente al hecho de que muchas instituciones se dejaron de lado y no funcionan y otras continúan funcionando, se podría pensar que existe, por parte del gobierno, la “capacidad de analizar una dimensión estratégica (empleo de los márgenes de libertad, sin salirse del marco de las normas). Desde esta perspectiva teórica, aún la conformidad con la norma pasa a analizarse como una estrategia, del mismo modo que tomar distancia frente a la norma puede ser una estrategia.”<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Oyola, Carlos y otros. *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)* Bs As., Niño y Dávila Editores, 1998.

<sup>26</sup> Gutierrez, Alicia, *Pierre Bourdieu. Las Prácticas Sociales*. Posadas. Universidad Nacional de

## Bibliografía y fuentes

- ACUERDOS alcanzados en los Encuentros de Conducción efectuados en Viedma en noviembre de 1993 y el de Choele Choel en marzo de 1994.
- ALONSO, Osvaldo y Pablo Pascual Bereau. Nuevas perspectivas en el análisis de las políticas públicas. *Revista Pilquen* N 3 Nov., 2000.
- BOURDIEU, Pierre. El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la “voluntad general” en Loic Wacquant (coordinador) *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*. Barcelona. Ed. Gedisa. 2005.
- BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires Ed. Manantial, 2001.
- CONSTITUCIÓN de la Provincia de Río Negro/88
- ESTATUTO del Docente. Ley N° 391/1964.
- GUTIÉRREZ, Alicia, *Pierre Bourdieu. Las Prácticas Sociales*. Posadas. Universidad Nacional de Misiones, 1997.
- LEY N° 2533/92
- LEY 2532/92
- LEY 2533/92.
- LEY Federal de Educación/1993
- LEY N° 2295/89
- LEY Orgánica de Educación N° 2444/1991.
- OYOLA, Carlos y otros. *Innovaciones educativas. Entre las políticas públicas y la práctica educativa. Un análisis de la reforma Educativa del Nivel Medio en Río Negro (1986-1996)* Bs As. Niño y Dávila Editores, 1998.
- PASCUAL BEREAU, Pablo “¿Centralizar o descentralizar? Una Nueva forma institucional. Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos de Nivel Medio. Centro de Estudios en Administración, Políticas Públicas y Estado del Centro Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue. *Revista Perspectivas* N 1, junio, 2004.
- PASCUAL BEREAU, Pablo. “Las estrategias de los supervisores de nivel medio frente a las normas en el sistema educativo desde la

---

Misiones, 1997, p. 71.

- perspectiva de Bourdieu”. *Revista Pilquen* N° 2. 2005
- PASCUAL BÉREAU, Pablo y Miguel Franco. Política educativa con eje en la participación. El caso de Río Negro en la década del 90. *Revista Pilquen* N 5, Año 2003
- PASCUAL BÉREAU, Pablo. Expositor. “Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos. ¿Una forma de participación social?”. *I Congreso de Administración Pública*, Rosario, 2001.
- PASCUAL BÉREAU, Pablo. Expositor. Tema: “¿Estado o Sociedad o Estado y Sociedad? Una nueva forma institucional. Los Consejos Institucionales de los Centros Educativos” en el *6º Congreso Nacional de Ciencia Política, La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social* organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (S.A.A.P.) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R., los días 5, 6, 7 y 8 de noviembre de 2003.
- PASCUAL BÉREAU, Pablo. Expositor. Tema: “La autonomía de las instituciones escolares de nivel medio.” *II Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Cipolletti, octubre, 2001.
- PASCUAL BÉREAU, Pablo. Expositor. Tema: “Las normas jurídicas: entre la ficción y la realidad. El caso de las normas que promueven la participación en el sistema educativo de la Provincia de Río Negro”. *Congreso de Administración Pública*. Tucumán. Junio, 2005.
- RESOLUCIÓN N° 1059/07
- RESOLUCIÓN N° 1233/07
- RESOLUCIÓN N° 1434/07
- RESOLUCIÓN N° 1887/92
- RESOLUCIÓN N° 1704/06
- RESOLUCIÓN N° 1706/06
- RESOLUCIÓN N° 235/08
- RESOLUCIÓN N° 276/07
- RESOLUCIÓN N° 312/07
- RESOLUCIÓN N° 0886/93
- RESOLUCIÓN N° 1053/1994.
- RESOLUCIÓN N° 1060/94
- RESOLUCIÓN N° 1733/07

RESOLUCIÓN N° 1887/02

RESOLUCIÓN N° 1887/1992.

RESOLUCIÓN N° 611/06

RESOLUCIÓN N° 866

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Febrero del 2009-

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Diciembre del 2005- N° 1

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Noviembre 2006- N° 4

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Setiembre 2006- N° 3

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Diciembre 2006- N° 5

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Febrero 2008- N° 6

Revista “*La escuela en marcha*”. Unter. Marzo 2006- N° 2

# Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la provincia de Río Negro. Mecanismos, alcances y articulación

*Nilda Herrera*

## Introducción

La ciudadanía es un *status*, autores como Borja y Quiroga reconocen que se ha dado a la cuestión de la ciudadanía una idea de evolución que puede plantearse dialécticamente entre derechos y obligaciones.

Cuando hablamos de ciudadanía, debemos pensar en un concepto que, además de evolucionar, implica aspectos como conquista permanente de derechos, asunción de obligaciones, instituciones fuertes que la sostengan y una condición social.

La ciudadanía ha evolucionado ubicando al sujeto ciudadano en distintas condiciones. A lo largo de este camino de evolución, el ciudadano ha sido atravesado por la reestructuración de los conceptos de sociedad civil, de espacio público y de globalización. Este atravesamiento no es inocente, ha redefinido la visión del sujeto ciudadano, por ende, su manera de participar.

En el presente trabajo trataremos de reconstruir brevemente el ciudadano liberal y el republicano hasta llegar al ciudadano actual y su condición de sujeto participante en la Justicia rionegrina. Esta no es una actitud caprichosa, consideramos que es preciso reconstruir el camino de evolución del ciudadano para poder comprender su evolución-crecimiento y su posición ante la participación ciudadana ante la Justicia rionegrina, específicamente a través de los mecanismos plateados desde el Estado rionegrino.

Aquí es donde entra en juego la participación, que es un concepto que nos viene a hablar de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. La participación es un mecanismo para que los ciudadanos tomen parte en las decisiones públicas, una estrategia de involucramiento para que todos los miembros de la sociedad, en este caso los rionegrinos, se

hagan cargo de sus problemas y puedan contribuir y comprometerse con las situaciones que los afectan como comunidad.

Entonces, al pensar en “ciudadanos participando”, debemos entender que se trata de un proceso en el que los ciudadanos se involucran con capacidad de planificación, decisión, ejecución y control en las políticas públicas de un Estado. La participación contribuye a construir confianza social, eleva la calidad de la democracia y fortalece la actividad cívica. Asimismo, puede contribuir a que los beneficios de las políticas del Estado lleguen realmente a los grupos usualmente excluidos. Además, incrementa el sentido de propiedad por parte de los ciudadanos, acerca de las decisiones y establece mejores bases para la evaluación y retroalimentación de futuras actividades sociales.

Específicamente en la provincia de Río Negro, se han gestado, para la Justicia Rionegrina, algunos mecanismos de participación ciudadana como la Carta de Derechos a los Ciudadanos y el Amicus Curiae, todos estos consagrados constitucionalmente y propuestos desde el Estado provincial.

La metodología utilizada en nuestro estudio es del tipo cualitativa, el estudio es comprensivo interpretativo y el grado de avance alcanzado es el relevamiento, análisis de cada instrumento de participación ciudadana generado por el Estado Rionegrino en lo que se refiere a la Justicia y la elaboración de una categoría de sujetos participantes.

### **Formación del concepto de ciudadanía**

En sus orígenes, partiendo de Aristóteles, la idea de ciudadanía era una condición política, lo que le daba *status* al hombre en cuanto era capaz de participar en el gobierno de su comunidad. Ligadas a esta condición de ciudadano, encuentra la libertad y la garantía de un lugar en la sociedad.

El concepto griego de ciudadanía estaba profundamente ensamblado a la participación política, concurrente con una sociedad pequeña, donde los individuos, tal como lo sostiene Aristóteles, no son tal sino en función del todo, sus intereses son inseparables de los de la ciudad en su conjunto (la *polis* griega), obviamente restringiendo la participación de mujeres y menores.

Como expresa Javier Peña, en la Antigüedad, la idea de ciudadanía

está amalgamada con la de participación<sup>1</sup>.

Ahora bien, con la modernidad, esta idea de ciudadanía ligada al autogobierno se va eclipsando; una de las razones es la evolución en número de las sociedades, siendo ésta la primera condición que limita la participación, haciendo que la relación entre los individuos con lo público sea menor y el eje de la ciudadanía se traslade hacia la titularidad de derechos.

A partir de lo expuesto, debemos pensar a la ciudadanía como concepto evolutivo, consideramos pertinente hacer referencia al planteo de Jordi Borja. Este autor plantea que pueden enunciarse dos procesos constructores de ciudadanía: el primero, ligado a la ampliación de los derechos políticos, su máxima manifestación es la universalización del sufragio.

El segundo proceso está caracterizado por la materialización de los derechos a través de la formulación de políticas públicas tendientes a reducir las desigualdades sociales, que incluso eran consideradas naturales en la Antigüedad.

Estos procesos constructivos, tal como lo plantea Borja, no son procesos fáciles y se han desarrollado a lo largo de los siglos XIX y XX.<sup>2</sup>

Cuando nos posicionamos en la idea de evolución del concepto de ciudadanía, encontramos en esta línea la aparición de los derechos. Según una organicidad temporal planteada por Marshall, se ubica el surgimiento de derechos civiles en el siglo XVIII, políticos en el XIX, sociales en el XX y de alguna manera de cuarta generación, que son los que han surgido en la última década del siglo XX y en lo que va del siglo XXI. Estos últimos son inherentes a la calidad de vida y a su idea de adquisición y sostenimiento de esta en el tiempo, entre estos encontramos, por ejemplo los derechos ambientales.<sup>3</sup>

En el concepto moderno de ciudadanía, el eje es la titularidad de los derechos, esta frase recuerda a las palabras de Peña cuando menciona que no sólo son derechos políticos y jurídicos sino comerciales y

---

<sup>1</sup> Peña Javier "La formación histórica de la idea moderna de ciudadanía" en *Naturaleza y Sentido de la Ciudadanía Hoy*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2002, p.44

<sup>2</sup> Borja Jordi "Ciudadanía y Globalización". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N° 22. Caracas.2002. p 1/2

<sup>3</sup> *Ibidem* p. 2

mercantiles, lo que me hace pensar en una ciudadanía por y para el modelo capitalista. Así, Peña habla de una ciudadanía que pierde la dimensión de autogobierno y pasa a estar en consonancia con el modelo económico capitalista, que le va a permitir distinguir entre siervos y ciudadanos, otorgándoles a estos últimos un *status* diferente en virtud de ser propietarios. Esto posiciona a los ciudadanos en una dimensión económica que no está tan ligada a las cuestiones políticas, el ciudadano moderno es en función del capitalismo y no ya en función de la *polis*, de su participación política, como lo era en la Antigüedad.

Considero que las palabras de Peña cuando habla del tipo de ciudadano que produjo la Edad Moderna merecen nuestra atención:

“...un modelo de ciudadano que en muchos aspectos prefiguraba la ciudadanía actual: un súbdito en el marco de un orden jurídico político tendiente a ser único, un burgués auto interesado y al mismo tiempo sin embargo alguien que sienta la pérdida de una ciudadanía densa...”

Existieron dos procesos históricos que son catalogados, por autores como Brubaker y retomados por Peña, como aquellos constituyentes de la idea de ciudadanía moderna: la Revolución Industrial y la Francesa, en especial esta última, a la que Brubaker le adjudica el establecimiento de la igualdad civil, la racionalidad de la ley y el logro de relaciones directas.

A partir de esto, Peña considera que existen tres aspectos a ser caracterizados al hablar de ciudadanía: la ciudadanía legal, la ciudadanía política y la ciudadanía nacional estatal.<sup>4</sup>

Cuando hablamos de ciudadanía legal, nos remitimos al ciudadano como individuo en su condición de sujeto político individual, lo que no significa entrar en la confusión de individualismo, aquí estamos hablando de la concepción republicana.

En segundo lugar, el autor plantea la ciudadanía como *status* político. Es con esta idea que se apunta a una igualdad política independientemente de las diferencias económicas o sociales. Sin embargo, como plantea el autor, se va a continuar poniendo una

---

<sup>4</sup> Peña Javier “Ciudadanía republicana y virtud cívica” en MJ Bertoumeu, A. Doménech, A de Francisco, *Republicanism and Democracia*, Miño y Dávila, p 62.

restricción de tipo económica como, por ejemplo: poseer propiedad.<sup>5</sup>

Después de la Declaración de los Derechos del Hombre en 1789, aún persiste esta condición de tener autonomía intelectual, económica y social como requisito para la inclusión o exclusión de la ciudadanía política.

### **Ciudadanía en el Republicanismo y en el Liberalismo**

Nos habíamos propuesto entender la idea de ciudadanía en el Liberalismo y en el Republicanismo. Para poder hacerlo, es necesario acordar en un concepto de Republicanismo que nos sirva de base para plantear la ciudadanía en torno a este.

En este sentido, nos resulta interesante el concepto que nos plantea Salvador Giner: “El republicanismo es aquella concepción de la vida política que preconiza un orden democrático dependiente de la vigencia de la responsabilidad pública de la ciudadanía.”<sup>6</sup> En este orden, debemos rescatar el concepto de responsabilidad pública de la ciudadanía; consideramos que aquí está la clave del análisis de la idea republicana. El republicanismo es en la medida que la ciudadanía asuma su universalidad y su responsabilidad para con la práctica. Es decir, aquí nos alejamos de la idea liberal de *status* para trasladarnos a una visión que nos ubica como componentes, partes integrantes, y que exige un involucramiento como tal.

Roberto Gargarella caracteriza el Republicanismo diciendo que se trata de una corriente de pensamiento que implica fuertes demandas sobre los ciudadanos; citando a Pocock expresa que la comunidad debe representar una perfecta unión de todos los ciudadanos y todos los valores, dado que si fuera menos que eso, una parte gobernaría en el nombre del resto (consagrando así el despotismo y la corrupción de sus propios valores.)<sup>7</sup>

Estas palabras suenan metafóricas, la unión de todos los

---

<sup>5</sup> *Ibidem* p.65

<sup>6</sup> Giner Salvador “Las razones del Republicanismo” en *Claves de Razón Práctica*. Nº 81, abril 1998, p. 3.

<sup>7</sup> Gargarella Roberto, *Las teorías de la Justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía Política* Paidós, 1999, p. 164.

ciudadanos y sus valores como condición de existencia es exigente y utópica; esta es la parte negativa del análisis, aunque debemos contextualizar las palabras.

En sus inicios, el republicanismo ofreció una manera diferente de organizar la sociedad, generando las condiciones para el quiebre de la monarquía como forma predominante de gobierno y gestando el camino hacia las revoluciones de fines del siglo XVIII.

Ahora bien, cuando hablamos de Liberalismo, es conveniente graficarnos una sociedad en la que la ley tiene su imperio, los derechos son inalterables, se garantizan libertades pero, sobre todo, algo que nos marca Charles Taylor, que es la idea de que la sociedad liberal es aquella en la que se pretende lograr el máximo de los beneficios de la libertad y de la autorregulación colectiva de acuerdo a derechos basados en la igualdad.<sup>8</sup> Aquí, el autor plantea el principal problema de la definición, que es la cuestión de la libertad a partir de la idea de libertad negativa, aquel que hace lo que quiere de acuerdo a las normas y la idea de libertad como auténtica determinación.

Así, Taylor expresa que la libertad en las sociedades occidentales se ha basado, en parte, en el desarrollo de formas sociales en las que la sociedad como un todo puede funcionar fuera del ámbito del Estado, a menudo catalogada como sociedad civil.<sup>9</sup>

A partir de este concepto, el autor marca dos formas de la sociedad civil: por un lado, la economía de mercado y por el otro, la esfera pública.

A efectos de nuestro trabajo, nos interesa el concepto de esfera pública, concepto que Taylor define como:

"...un espacio común donde los miembros de la sociedad se encuentran a través de un cierta variedad de medios de comunicación (impresos, electrónicos) y también en reuniones de cara a cara, para discutir asuntos de interés común y de este modo ser capaces de formar una opinión común sobre ellos."<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Taylor Charles, *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Editorial Paidós, Barcelona, 1997. p. 335

<sup>9</sup> *Ibidem* p. 336

<sup>10</sup> *Ibidem* p. 337

Entonces, nos podemos preguntar ¿cómo es el ciudadano liberal y cómo es el ciudadano republicano?

En el Liberalismo, básicamente se trata de un ciudadano que se reconoce como persona moral, racional y razonable, reconoce la coexistencia de la identidad privada y la pública.

Según Jürgen Habermas, el *status* del ciudadano está determinado por la medida de los derechos subjetivos que tienen frente al Estado y frente a los demás ciudadanos. Disfrutan de la protección del Estado mientras persigan sus intereses privados dentro de los límites trazados por las leyes. Asimismo, los derechos políticos de los que gozan tienen esa misma característica: les otorgan la posibilidad de hacer sus intereses privados de modo de influir en la administración. Se trata de un ciudadano que controla si el poder del Estado se ejerce a favor de los intereses de los ciudadanos en tanto sujetos privados.<sup>11</sup>

Podemos relacionar este concepto con la idea de libertades negativas que planteábamos anteriormente con Taylor: estamos en condiciones de afirmar que el ciudadano liberal estructura su vida como tal en torno a libertades negativas, es decir, haciendo todo aquello que la ley le permite, su participación en la vida política es en defensa de sus intereses privados, de la preservación de sus derechos.

Mientras que, cuando nos referimos al ciudadano republicano, siguiendo a Habermas decimos que no se rige por el modelo de libertades negativas, sino bajo la forma de libertades positivas caracterizadas por la participación en una práctica común, que es la única que le otorga su condición de ciudadano.

Así, el Estado tiene el papel de garantizar un proceso inclusivo en el que los ciudadanos formen sus opiniones y la voluntad común, primando el interés común por sobre el individual. Así, la búsqueda de consenso y el logro de una voluntad común son el resultado de estructuras propias de una comunicación orientada al entendimiento.

En síntesis, se trata de un ciudadano que pretende la participación activa para no quedar a expensas de las decisiones del resto.

Con esto, debemos hacernos la idea de que el Republicanismo descarta las divisiones entre público y privado, pregonando una idea de

---

<sup>11</sup> Habermas, Jürgen *La Inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Editorial Paidós, Barcelona. 1999. p. 233

ciudadano activo comprometido, pretende el consenso y se apoya en la mayoría. En tanto, el Liberalismo acentúa la diferencia entre lo público y lo privado, lo político y lo personal. Como expresa Gargarella, pretende sostener un conjunto de derechos individuales inviolables.<sup>12</sup>

### **Configuración social a partir de la globalización**

Después de redactar este subtítulo, mi mente se llenó de interrogantes. ¿Qué tan difícil es explicar nuestra realidad? Los acontecimientos que nos atraviesan, los procesos, la frase que la mayoría de los autores coinciden en expresar: este es un tiempo de cambio permanente. Recuerdo cuando un profesor nos decía: “La única constante es el cambio”.

Ahora bien, la época actual -a la que algunos prefieren llamar posmodernidad, mientras que otros optan por renegar de este término considerándolo obsoleto, como es el caso de Cornelius Castoriadis<sup>13</sup>- tiene su eje en la globalización, a la que entiendo como un proceso que ha atravesado todas las esferas: la económica (con desregulación económica y financiera), la social (con movilidad social y reorganización de las clases), la científica - tecnológica y la política.

Desde ya que en este trabajo nos ocuparemos de lo político, especialmente en lo concerniente a la esfera pública y la sociedad civil.

En este sentido, cuando hablamos de espacio público, por oposición, podríamos decir que es aquello que no corresponde a la órbita privada. Si bien esta definición no es incorrecta, la consideramos limitada para nuestro abordaje. Jean Marc Ferry prefiere pensar lo público como el medio en el cual la humanidad se entrega a sí misma como espectáculo.<sup>14</sup> Aquí me parece importante rescatar algunos términos: humanidad en el sentido del todo, no solo los propietarios, como en el Medioevo, y la idea de entrega en sí misma remite a la horizontalidad, a la discusión, a las fronteras abiertas en términos de intercambios económicos, políticos y

---

<sup>12</sup> Gargarella, Roberto *op. cit.* p 175.

<sup>13</sup> Castoriadis, Cornelius *El Mundo Fragmentado*, Bs. As, Altamira, Nordan-Comunidad, 1999, p.12/13

<sup>14</sup> Ferry, JM “ Las transformaciones de la publicidad política” en J. M.Ferry y Dominique Walton *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona,1992 p 20

culturales, lo que no debe confundirse con la pérdida de identidad sino más bien con la apertura de los horizontes. Más adelante analizaremos las limitaciones a esta idea. La globalización ha producido una ampliación de las fronteras, lo que Renato Ortiz prefiere denominar desterritorialización.<sup>15</sup>

En este sentido, compartimos la idea de Ortiz cuando nos muestra que esta desterritorialización no necesariamente implica no poseer territorio, estar en la nada total, sino que como siempre que algo culmina o se agota comienza algo nuevo, con características distintas y que requieren un tratamiento analítico diferente.

Considero que la discusión va más allá de los efectos de la globalización en términos económicos y nos conduce a un terreno más sociológico, que es la cuestión de la identidad.

En nuestras concepciones teóricas, la matriz de pensamiento de la modernidad se ha desarrollado en torno a la idea de Estado-Nación y este sentó sus raíces en la cuestión de la territorialidad. Esto nos ha llevado a que, a lo largo de la historia, tengamos la certeza de pertenecer a un Estado-Nación que se encontraba bien delimitado territorialmente, definido política y jurídicamente y el cual nos generaba certidumbres, incluso en campos como el laboral, en épocas del Estado de Bienestar keynesiano.

Con la globalización, esas certidumbres se trastocan: las ideas de espacio, de fronteras cambian, comienzan a surgir condiciones diferentes, conceptos distintos, algunos totalmente nuevos como la noción de espacio global y otros que vienen a reemplazar y a modificar concepciones teóricas propias de la modernidad.

Si pretendemos caracterizar a la modernidad, debemos decir que es un proceso en el que encontramos: ambivalencia, incertidumbre, son, en términos de Beck, sociedades de riesgo, existe un desfasaje entre generaciones adultas y jóvenes, trabajo inmaterial y precarización laboral, crece el grado de vulnerabilidad de los individuos por la informatización de las comunicaciones y operaciones, se quiebran las relaciones

---

<sup>15</sup> Ortiz, Renato "Otro territorio" en *Revista de Ciencias Sociales* N° 4 U N Quilmes Bs. As. 1996 p

interpersonales, desterritorialización: lleva a la pérdida de soberanía de los Estados-Nación.

Aquí es donde consideramos oportuno traer a colación aquello que Ernesto Laclau plantea como significantes vacíos:

"Un significativo vacío solo puede surgir si la significación en cuanto tal esta habitada por una imposibilidad estructural y si esta imposibilidad solo puede significarse a si misma como interrupción de la estructura del signo. Es decir que los límites de la significación solo pueden anunciarse a si mismos como imposibilidad de realizar aquello que está en el interior de esos límites..."<sup>16</sup>

Lo que nos indica que un objeto no posee medios de representación o que, en su defecto, de existir estos, no son correctos. Decir esto no implica asumir que nuestra experiencia contemporánea haya producido un corte radical y absoluto respecto de las características de la modernidad, de sus situaciones y sus demandas. Más bien deberíamos hablar de que nuestra realidad contemporánea marca un quiebre respecto de la modernidad: en lo político, una serie de transformaciones que, como expresa Laclau, podemos enunciar como fin de la modernidad como horizonte, entendiendo como tal aquel que nos indica el límite y el terreno en el que construimos nuestros significantes, nuestras estructuras e instituciones.

En la sociedad actual, contemporánea, las pautas y las configuraciones no están determinadas y no resultan autoevidentes; tal como lo señala Bauman, los moldes se rompieron, las instituciones se han quebrado, estamos frente a una modernidad líquida en la que no se persigue la conquista de un nuevo territorio, sino la demolición de los muros que impedían el flujo de los nuevos poderes globales fluidos.<sup>17</sup>

De acuerdo al razonamiento de Bauman, entendemos que la modernidad sólida estaba ligada a una idea de progreso en torno al trabajo, este tenía en esa época una función práctica y una función ética. En la modernidad líquida, esta estabilidad se quiebra, la idea de progreso ligada al futuro se rompe, estamos ante la inmediatez, el progreso es hoy.

En el campo político, esto tiene trascendencia pues la liquidez ha

---

<sup>16</sup> Laclau, Ernesto *Emancipación y Diferencia*. Ed. Ariel. Buenos Aires. 1996. p.70.

<sup>17</sup> Bauman, Zygmunt *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As, 2000 p. 17

diluido el concepto de nación, ya no es posible pensar en un Estado ligado a un territorio y, por lo tanto, un territorio legado a una nación.

Esto significa que la sociedad contemporánea no nos asegura la existencia de instituciones idénticas a las que conocimos en la modernidad, vinculadas a un Estado-Nación.

Como señala Garretón, las instituciones de la sociedad actual, a la que prefiere denominar post-industrial globalizada, poseen otra matriz organizacional, en ellas predomina la ética de la intersubjetividad por encima de la tradición, la religión o los principios absolutos inamovibles.<sup>18</sup>

Entonces, esto implica un cambio en la manera de pensar y concebir los fenómenos sociales y políticos, en palabras de Garretón estamos ante una desnormalización de la sociedad y esto afecta a sus componentes.

En el campo político, es interesante analizar el cambio que se ha suscitado en torno a la idea de ciudadanía. Recordemos que, en la modernidad, la ciudadanía aparecía ligada a la pertenencia a un Estado-Nación conducente con una modernidad en la que no existía lugar para la ambigüedad y la aleatoriedad.

En la actualidad, hemos pasado a una nueva condición que nos obliga a hacer un alto y repensar el orden, las instituciones, las relaciones y los roles que conocemos y reemplazarlos por otros diferentes.

Este cambio ha sido bautizado de diversas maneras, pero consideramos que los ejes centrales se mantienen en todos los modelos analíticos. Entre ellos encontramos el de Giddens, con su noción de modernización reflexiva, terminología que utiliza para significar el cambio que produce el paso de un orden moderno normal, bajo un orden político y económico intacto y que provoca una radicalización de la modernidad, que quiebra lo instituido y nos ubica en una época con características diferentes.<sup>19</sup>

Cuando nos referimos a la sociedad civil y bajo estas características, debemos pensarla como una sociedad civil transnacional que

---

<sup>18</sup> Garretón, Manuel “¿En que sociedad viviremos?” en Revista *Estudios Sociales*, N° 14 Santa Fe, 1998. p 13.

<sup>19</sup> Beck Ulrich “La Reinención de la política hacia una teoría de la modernización reflexiva” en Beck, Giddens y Lash *Modernización reflexiva, política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997, p. 15

no presenta un solo objetivo de desarrollo, como por ejemplo el bien común, sino que representa objetivos parciales en función de intereses particulares de grupos como los ambientalistas, las agrupaciones de habitantes originarios, el feminismo, que van conformando un orden social diferente, penetrando el sistema político, la cultura, los valores y que, por supuesto, han modificado la idea de ciudadanía que teníamos en la modernidad.

### **Participación ciudadana**

A partir de las reformas del Estado que se inician a fines de los años '70 y se profundizan en los '90, el gobierno nacional traslada estas competencias a los gobiernos provinciales y estos, a su vez, a sus municipios, en un marco de descentralización y mayor participación ciudadana como uno de los factores de la consolidación del sistema democrático.

La desburocratización y los requerimientos de eficacia y eficiencia orientaron el desarrollo local y el planeamiento estratégico con una mayor injerencia provincial y municipal. Así, las provincias y los municipios pasan a ser el centro de decisiones y estrategias propias, pasando del proyecto nacional al local, identificando proyectos en lo más micro y cercano, donde la ciudad se conecta al instante desde lo local con lo global.

La participación ciudadana apunta hacia una transformación que imponen las demandas de la sociedad, tanto en lo que concierne al desarrollo de una institucionalidad de representación social capaz de controlar y presionar al gobierno, como búsqueda de espacios sociales en los cuales los individuos logren producir actividades que expresen su necesidad. Esta participación se manifiesta en prácticas que, aunque referidas al ámbito estatal, no pretenden ejercer una influencia directa sobre él, sino controlarlo y presionarlo a través de la pluralización del debate público, desarrollado por organizaciones autónomas e informales.

El término “sociedad civil” presenta un carácter polifacético, no es un concepto claro y unívoco y hay que analizarlo en función de los diversos contextos en que aparece la invocación a fortalecer la sociedad

civil. En este sentido, Keane<sup>20</sup> sostiene que la sociedad civil es un agregado de instituciones, cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales (vida cultural, asociación de ayuda mutua), que preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de presiones o controles sobre las instituciones del Estado.

La pregunta por el potencial democrático de las organizaciones de la sociedad civil cobra gran significación ya que consideramos que no toda organización que surge de la sociedad civil implica un espacio de profundización democrática, sino que políticas sociales ligadas a las respuestas neoconservadoras a la crisis del Estado de Bienestar pueden absorber e incluso requerir la participación de asociaciones de la sociedad civil.

El aspecto decisivo de este proceso reside en la solidez que posea la sociedad civil y en su capacidad para problematizar y procesar públicamente todos los asuntos que afectan a los ciudadanos. De poco sirve una conformación de voluntades democráticas si no se tienen los canales de expresión institucionalizados constitucional y jurídicamente. Pero la existencia de esos procedimientos no garantiza de por sí la conformación informal de opiniones, la energía liberada por los procesos comunicativos precisa conducciones que eviten

### **Instrumentos de participación ciudadana en la Justicia rionegrina**

En la Justicia de la provincia de Río Negro podemos detectar dos grandes instrumentos: uno es la Carta de Derechos de los Ciudadanos y el otro, el *Amicus Curiae*. Resulta interesante analizar estos dos mecanismos desde su aspecto institucional-formal, para luego poder contrastarlo con la realidad a través de encuestas que se han realizado a la población, y desde allí inferir el alcance en términos de participación ciudadana que poseen estos mecanismos.

---

<sup>20</sup> Keane, citado en Cunill Grau Nuria, “Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública”, en *Repensando lo público a través de la Sociedad*, Editorial CLAD Paidós 1997. p. 160

### **i) Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la justicia (Ley 3830)**

El Programa *Carta compromiso con el ciudadano* es una iniciativa del gobierno nacional a través del Decreto 229/2000 y funciona en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El programa apunta a mejorar la relación de las organizaciones con los ciudadanos, potenciando su derecho a ser escuchados, respetados y a recibir una respuesta ante los reclamos y una solución.

Los principales pilares de dicha carta descansan en los principios de transparencia, información y atención adecuada.

Los avatares en el cumplimiento de los objetivos descriptos en cada organismo participante del programa deben traducirse en un documento público, de actualización periódica, destinado a los ciudadanos usuarios de los distintos servicios de los poderes judiciales de la provincia patagónica, siendo publicadas en [www.foropatagonicostj.gov.ar](http://www.foropatagonicostj.gov.ar)

La *Carta compromiso con el ciudadano* es un documento en el que el Poder Judicial de Río Negro explicita a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos, se compromete a prestar esos servicios con unos determinados niveles de estándares de calidad, fija los mecanismos para la corrección, apelación y reparación cuando la organización no respeta los derechos o no cumple los estándares fijados.

La carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia posee un preámbulo en el que se expone que los argentinos demandan con mayor urgencia una justicia más abierta, que sea capaz de dar servicio a los ciudadanos de la región con mayor agilidad, calidad y eficacia.

Por ello, se hace necesario instrumentar en cada provincia un Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia.

A efectos de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, se entiende por ciudadanos a quienes tengan residencia legal y efectiva en las jurisdicciones de las provincias que suscribieron el Tratado Fundacional de la Región de la Patagona el 26 de junio de 1996.

Los apartados en los que se divide la Carta de Derechos de los ciudadanos son:

-*Una Justicia Moderna y abierta a los ciudadanos*: se basa esencialmente en principios como una justicia transparente, centrándose en que el ciudadano tiene derecho a recibir información general y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales y sobre las características y requisitos genéricos de los distintos procedimientos judiciales, para lo que se propicia la creación de oficinas de atención al ciudadano.

El ciudadano tiene derecho a recibir información transparente sobre el Estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales de cada uno de los poderes judiciales de las provincias patagónicas.

El ciudadano tiene derecho a conocer el contenido actualizado de las leyes argentinas.

El ciudadano tiene derecho a conocer el contenido y el estado de los procesos en los que tenga interés legítimo, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes procesales. Los interesados tienen derecho al acceso a los documentos, libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado. También se deja expreso que las autoridades y funcionarios expondrán por escrito, al ciudadano que lo solicite, los motivos por los que se deniegue el acceso a una información.

Otro de los puntos que se sientan como ejes es el de una justicia comprensible, para lo cual se establece que el ciudadano tiene derecho a que en las vistas y comparencias se utilice un lenguaje comprensible. Que las sentencias y demás resoluciones judiciales se redacten de tal forma que sean comprensibles para sus destinatarios, sin perjuicio del rigor técnico. Además, se establece que el ciudadano tiene derecho a disponer gratuitamente de los formularios necesarios para el ejercicio de sus derechos ante los tribunales cuando no sea preceptiva la intervención de un abogado o procurador.

-*Una Justicia atenta con el ciudadano*: basada en que el ciudadano tiene derecho a ser atendido de forma respetuosa y adaptada a sus circunstancias psicológicas, sociales y culturales.

Se especifica que el ciudadano tiene derecho a exigir que las actuaciones judiciales en las que resulte preceptiva su comparencia se celebren con la máxima puntualidad.

El ciudadano tiene derecho a que la comparencia ante los órganos judiciales solamente sea exigida cuando sea estrictamente

indispensable conforme a ley.

Además, se expone que se tramitarán con preferencia y máxima celeridad las indemnizaciones o compensaciones económicas que le corresponda percibir al ciudadano por los desplazamientos para acudir a una actuación judicial.

Asimismo, el ciudadano tiene derecho a ser adecuadamente protegido cuando declare como testigo o colabore de cualquier otra forma con la administración de justicia. También tiene derecho a conocer la identidad y categoría de la autoridad o funcionario que lo atienda.

Sus derechos se extienden a ser atendido personalmente por el juez o por el secretario del tribunal respecto a cualquier incidencia relacionada con el funcionamiento del órgano judicial. Las declaraciones y testimonios, los juicios y vistas se celebrarán siempre con presencia de Juez o Tribunal, de acuerdo a lo previsto por las leyes.

*-Una Justicia responsable ante el ciudadano:* el ciudadano tiene derecho a formular reclamaciones, quejas y sugerencias relativas al incorrecto funcionamiento de la administración de justicia, así como a recibir respuesta con la mayor celeridad y, en todo caso y si no hay fijado otro menor, dentro del plazo de un mes.

Todo ciudadano podrá presentar las quejas y sugerencias ante el propio Juzgado o Tribunal, sus órganos de gobierno de cada poder judicial, las oficinas de atención al ciudadano o el Consejo de la Magistratura de la respectiva provincia. Asimismo, tiene derecho a exigir responsabilidad por error judicial. Los daños causados en cualesquiera bienes o derechos de los ciudadanos darán lugar a una indemnización que podrá ser reclamada por el perjudicado con arreglo a lo dispuesto por ley.

*-Una justicia ágil y tecnológicamente avanzada:* cada poder judicial elaborará un programa de previsiones con la duración debida de los distintos procedimientos en todos los órdenes jurisdiccionales, al cual se dará una amplia difusión pública.

*-Una justicia que proteja a los más débiles:* el ciudadano que sea víctima de un delito tiene derecho a ser informado con claridad sobre su intervención en el proceso penal, las posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido, así como sobre el curso del proceso.

El ciudadano que sea víctima de un delito tiene derecho a que su

comparecencia personal ante el Juzgado o Tribunal tenga lugar de forma adecuada a su dignidad y preservando su intimidad.

Se adoptarán las medidas necesarias para que la víctima no coincida con el agresor cuando ambos se encuentren en dependencias judiciales a la espera de la práctica de cualquier actuación procesal, especialmente en el caso de supuestos de violencia doméstica o de género.

*Protección de los menores:* el menor de edad tiene derecho a que su comparecencia ante los órganos judiciales tenga lugar de forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo. Podrán utilizarse elementos técnicos tales como circuitos cerrados de televisión, videos conferencias o similares.

El menor de edad tiene derecho a que las autoridades y funcionarios de la administración de justicia guarden la debida reserva sobre actuaciones relacionadas con ellos, que en todo caso deberán practicarse de manera que se preserve su intimidad y el derecho a su propia imagen.

*Protección de los discapacitados:* el ciudadano por cualquier tipo de discapacidad sensorial, física o psíquica. Solamente deberá comparecer ante el órgano cuando resulte estrictamente necesario conforme a la Ley. Los edificios judiciales deberán estar provistos de aquellos servicios auxiliares que faciliten el acceso y la estancia en los mismos.

El ciudadano sordo, mudo, así como el que sufra discapacidad visual o ceguera, tiene derecho a la utilización de un intérprete de signos o de aquellos medios tecnológicos que permitan obtener de forma comprensible la información. Se promoverá el uso de medios técnicos tales como videotextos, teléfonos, sistema de traducción de documentos a braille, grabación sonora o similares.

*Derechos de las comunidades originarias (indígenas):* se afianza la no discriminación a los ciudadanos pertenecientes a las comunidades originarias.

*Derechos de los extranjeros. Los inmigrantes ante la Justicia:* el extranjero tiene derecho a ser atendido sin sufrir discriminación alguna por razón de su raza, lengua, religión o creencia, particularmente cuando se trate de menores de edad. Se garantizará el uso de intérprete en casos necesarios.

*-Una relación de confianza con abogados y procuradores: una conducta deontológicamente correcta.* En este apartado se hace referencia a que el

ciudadano tiene derecho a la prestación de un servicio profesional de calidad por parte del abogado en el cumplimiento de la misión de defensa que le encomiende. Asimismo, tiene derecho a conocer, a través del Colegio de Abogados correspondiente, si un abogado o procurador ha sido objeto de alguna sanción disciplinaria, no cancelada, por alguna actuación profesional en todo el territorio nacional.

*Un cliente informado:* el ciudadano tiene derecho a conocer anticipadamente el coste aproximado de la intervención profesional elegido y la forma de pago. El profesional deberá entregar a su cliente copia de todos los escritos que presente.

*Una Justicia gratuita de calidad:* El ciudadano tiene derecho a ser asesorado y defendido gratuitamente por un abogado suficientemente cualificado y a ser representado por un procurador cuando tenga legalmente derecho a la asistencia jurídica gratuita.

-El último apartado de la carta de derechos de los ciudadanos se refiere a que estos tienen el derecho de exigir el cumplimiento de los derechos reconocidos en la carta.

## **ii) Amicus Curiae**

La institución del Amicus curiae o “amigos del tribunal” fue introducida en el ámbito del Poder Judicial de la provincia de Río Negro el 19 de abril de 2007, a partir de la sanción de la Ley 4185.

Su historia legislativa en la provincia nace con la presentación del expediente 361/2006 por parte de la legisladora Magdalena Odarda.

Entre los antecedentes que se utilizaron para su tratamiento y sanción, podemos destacar que el *amicus curiae* no es una figura nueva en el Derecho, es clásico, cuyos antecedentes más remotos se encuentran en el Derecho romano.

El Amicus Curiae pretende que terceros ajenos a una disputa judicial, pero con justificado interés en la resolución final del litigio, pueden expresar sus opiniones en torno a la materia merced a su posibilidad de realizar aportes de trascendencia para la sustanciación del proceso judicial. Es un aporte sustancial a la mejora de la calidad de los fallos, en los casos de especial interés en los que está en juego el ejercicio de un derecho fundamental.

En nuestra provincia, existen diversos antecedentes en los cuales los tribunales locales aceptaron presentaciones de *amicus curiae*, sentando de esta manera jurisprudencia. Por ejemplo, en la causa “ESMA”, la Cámara Federal aceptó expresamente la presentación de un memorial, en calidad de *amicus curiae*, de las organizaciones internacionales de Derechos Humanos CEJIL y Human Rights Watch/Ameritas. En esa oportunidad, el memorial se refería a la necesidad de reconocer y garantizar el derecho a la verdad a favor de los familiares de desaparecidos, quienes reclamaban ante los tribunales para conocer la suerte de sus seres queridos. En este sentido, el Tribunal se expidió diciendo:

“...la intervención del *amicus curiae*, se considera comprendida dentro del artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”

En este caso, la intervención se tomó como favorable.

### **iii) Antecedentes en la provincia de Río Negro**

El Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro sentó jurisprudencia respecto a la admisibilidad del *amicus curiae* en la causa caratulada “ODARDA, MARIA MAGDALENA (AMICUS CURIAE) s/PRESENTACIÓN2 (expele.) N° 19565/04 STJ). Esta intervención se efectuó a fin de que sean respetados los derechos a la preservación del patrimonio natural, cultural y la biodiversidad en Río Negro, cuestionando el método de lixiviación con cianuro en la extracción de oro en Río Negro.

Con el propósito de ilustrar la jurisprudencia, citaré algunos de los fundamentos de los votos de los miembros del Superior Tribunal, en el convencimiento de que han servido de antecedentes y fundamentos al proyecto de ley presentado por la Legisladora Odarda.

Voto del Dr. Luis Lutz. Citando al Dr. Julio Nazareno, expresa:

“...el *amicus curiae* tiene la posibilidad de que el tribunal haga mérito de argumentos jurídicamente consistentes y que quizás no hayan sido debidamente considerados... si bien no existen en la República Argentina normas procesales que contemplen la figura, una intervención de esta naturaleza ante la corte no debe ser dogmáticamente desestimada ante las implicaciones del fallo.”

Claramente, en este párrafo, se está admitiendo la utilidad de *amicus curiae* como herramienta que contribuye a la resolución de procesos judiciales.

En este momento, el Dr. Lutz, en la ocasión presidente del Superior Tribunal de Río Negro, sintetizó y propuso una serie de reglas a fin de ordenar las presentaciones de *amicus curiae*, que son incorporadas y acordadas luego por la legisladora Odarda en la confección de su proyecto de ley.

*Voto del Dr. Sodero Nievas.* En los fundamentos de su voto, el Dr. Sodero Nievas expresó que el *amicus curiae*, no previsto en el sistema procesal vigente en el ámbito nacional y en la mayoría de las provincias argentinas, permitiría la intervención de personas o de ONGs en causas en las que se encuentren afectados los intereses públicos, sin adquirir el carácter de parte, sin requerir del requisito de legitimación y sin que su opinión produzca efecto vinculante para el tribunal.

En este caso, son más notorios los beneficios de la institución al proceso judicial.

El Dr. Sodero se reserva el derecho de expresar que el procedimiento no se encuentra regulado ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni en el Reglamento y Estatuto de la Corte Interamericana. De acuerdo con la práctica, puede ser presentado en cualquier etapa del proceso antes que la Corte emita sentencia.

Además de citar el caso ESMA, también hace referencia al caso ACOSTA, en el que el procurador penitenciario invoca el carácter de *amicus curiae* en el justificado interés en la resolución final de la cuestión planteada, alegando que se encuentra comprometida la salvaguarda del pleno ejercicio de las garantías individuales y la protección de los derechos humanos de un interno.

Otro antecedente es el presentado por los doctores Rodríguez Duch y Marigo Rubén, abogados del foro de San Carlos de Bariloche, que se presentaron en representación de distintas organizaciones sociales, en un *amicus curiae* en el marco del caso GILIO (Expte N° 20320/05 STJ caratulado ORGANIZACIONES DE BARILOCHE s/presentación en autos: GIGLIO, Juan y MONTENEGRO Susana, Promoción a la prostitución.)

#### **iv) Antecedentes Constitucionales y de Legislaciónen Río Negro**

En este caso, se cita, en los fundamentos del expediente de ley de la Leg. Odarda, el artículo 206 inciso 1 de la Constitución de la provincia de Río Negro, referido a las facultades y deberes del Poder Judicial.

También se hace referencia a la Ley 3830 que dispone, en su artículo 1º: “Incorpórese como anexo I a la Ley 2430 del Poder Judicial y declárese de aplicación obligatoria la Carta de Derechos de los Ciudadanos en la Patagonia Argentina.” Es decir, se toma como antecedente para la presentación de este proyecto de ley la Carta de los Derechos de los Ciudadanos analizada *ut supra*.

#### **v) La ley 4185 de Amicus Curiae**

Finalmente, como mencionamos anteriormente, a través de la Ley 4185 del presente año, se institucionalizó, en la provincia de Río Negro, la figura del *amicus curiae*. Se establece que toda persona física y jurídica, los organismos y órganos de control del Estado, con acreditada especialización o competencia en la materia de que se trate, pueden presentarse en calidad de *amicus curiae* en toda causa Judicial que revista trascendencia institucional o resulte de interés público, en especial en los casos en que se encuentren comprometidos derechos de incidencia colectiva o cuando, a pesar de tener alcance individual, la sentencia del caso fuera a determinar el alcance de derechos o garantías constitucionales.

La participación del *amicus curiae* se limitará a expresar una opinión o sugerencia fundamentada sobre el tema en debate. Dichas opiniones o sugerencias tienen por finalidad ilustrar al tribunal, por lo que carecen de efecto vinculante.

La presentación podrá realizarse en los procesos judiciales correspondientes exclusivamente a la competencia originaria o por recursos interpuestos ante el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Río Negro. Las presentaciones siempre deben ser “de *motu proprio*” sujeta “*in totum*” a los requisitos y demás condiciones que se detallan a

continuación<sup>21</sup>:

Constituir domicilio en los términos del artículo 40 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial.

Fundamentar su interés para participar en la causa.

Informar cualquier tipo de relación con las partes en el proceso y si se quiere apoyar a alguna de estas.

Precisar las normas jurídicas, como han sido interpretadas, respecto de la ciencia o arte en que se funda la opinión.

La presentación puede realizarse en cualquier etapa del proceso hasta el llamado a autos para sentencia.

Indicar la cuestión que motiva la presentación ante el Superior Tribunal de Justicia.

Asumir la responsabilidad por la autenticidad, veracidad y exactitud de los contenidos de la presentación, identificando a quien elaboró la opinión que se pretende agregar.

Consentir que la incorporación al expediente será de exclusivo arbitrio del STJ, quien lo hará solamente si lo considera pertinente.

La Actuación de Amicus Curiae no devengará honorarios y no está sujeta al pago de costas, tasas y otros gravámenes. Ni requiere de patrocinio jurídico.

En caso de acreditarse fehacientemente que la presentación de referencia tiende a obstaculizar la marcha normal del proceso judicial, el Superior Tribunal de Justicia puede ordenar el desglose sin más trámite de aquella presentación.

En la ley se instruye al Poder Legislativo, y el Poder Judicial, a través de sus áreas pertinentes, deberá llevar a cabo sendas acciones tendientes a difundir el alcance y espíritu de la ley.

Ahora es preciso pensar en la categoría de ciudadanos hoy para luego poder efectuar una triangulación entre el sujeto ciudadano en la actualidad y estos mecanismos de participación ciudadana en la Justicia propuestos desde el Estado.

---

<sup>21</sup> Que son los propuestos por el Superior Tribunal.

## La ciudadanía hoy

A lo largo de nuestro trabajo, hemos intentado demostrar que el concepto de ciudadanía ha evolucionado ubicando al sujeto ciudadano en distintas condiciones a lo largo de este camino de evolución, siendo atravesado por la reestructuración del concepto de sociedad civil, de espacio público y de globalización. Este atravesamiento no es inocente, ha redefinido la visión del ciudadano hoy.

Entonces, es coherente preguntarnos ¿de qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía hoy?

Hablar de ciudadanía nos remite a la noción de igualdad; nos interesa, en este momento, referenciarles el concepto que plantea Cornelius Castoriadis cuando expresa:

"... cuando se habla de igualdad se habla de posibilidad real de participación de todos y cada uno, evidentemente no sólo se habla de la posibilidad de acceso a la información. Se habla tanto de la capacidad real de juzgar, lo que llama directamente a la cuestión de la educación, como del tiempo necesario para la información y reflexión..."<sup>22</sup>

Aquí es importante resaltar que, a partir de la Globalización, se han producido consecuencias; una es la precariedad en el mercado laboral, que ha ocasionado la potenciación de sectores sociales que han quedado excluidos del acceso a la educación, a la salud y que ha formado ciudadanos que no poseen todos los recursos en sentido de herramientas para acceder a la información o, si acceden, no poseen la capacidad de interpretarla y reflexionar acerca de ella.

Estamos ante ciudadanos que, desde la formalidad, son titulares de derechos civiles, sociales, políticos, de tercera generación, que pueden participar en el diseño y control de políticas públicas, de gestión del Estado y pueden ejercer *accountability*. Pero, en la práctica, nos encontramos con distintas realidades y aquí es que propongo una categorización:

*Ciudadanos en pleno ejercicio*: en esta primera categoría encontramos aquellos cuyas condiciones socioeconómicas poseen estabilidad, carácter-

---

<sup>22</sup> Castoriadis, Cornelius, *Figuras de lo pensable*, Fronesis Cantete, Universitat de València, 1999, p, 150

rizados por un nivel de educación formal medio a superior con un alto nivel de información, que les permite participar en la vida política del estado y otras instituciones; más allá del voto sino como constructores del debate.

Entendemos que en la sociedad actual globalizada, con un alto nivel de demanda hacia el individuo que debe trabajar en, al menos, dos actividades diarias (dos trabajos), el nivel de involucramiento con la cosa pública es bajo y existe un gran desinterés por ella, no se va más allá de la crítica.

Estas características son mayormente identificables con un tipo ideal de sujeto ciudadano que no se encuentra en la realidad.

*Ciudadanos en mediano ejercicio:* caracterizados por aquellos que participan en la cosa pública en actividades de diseño, pero que no acceden a los niveles de decisión de lo que se incluye en la agenda pública. También podemos enmarcar en esta categoría a toda la población cuya participación se limita a emitir el voto. Incluiremos también aquí a todos aquellos sujetos que se sirven de la política para satisfacer sus necesidades materiales.

*Ciudadanos definitivamente limitados en su ejercicio:* caracterizados por no poseer sus necesidades básicas satisfechas, lo que los lleva a depender de la asistencia del Estado y se sienten excluidos de la participación política. Su nivel de educación formal es escaso, en general son dependientes de un partido político. Su nivel de información es muy bajo y ni siquiera saben que tienen el derecho a participar y a controlar al estado.

Esto se conjuga con lo que en su espíritu plantea la democracia, como expresa Hugo Quiroga: “A nivel simbólico la democracia presupone un creencia común en la igualdad” (Rosanvallon, 1993). La innovación a la justicia emerge como una respuesta necesaria a los problemas reales que generan desigualdades.<sup>23</sup>

Entonces, partiendo de la base de que la modernidad y la globalización han modificado las estructuras sociales y políticas y que transitamos un escenario donde la complejidad y la ambivalencia en

---

<sup>23</sup> Quiroga Hugo, La Democracia Posible. Un cruce entre procedimiento, valores y políticas en Cheresqui Isidoro, Pousadela Inés Compiladores, *Política e Instituciones en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Paidós, 2001, p 244

materia social y política están a la orden del día, es necesario efectuar una revisión sobre algunos conceptos, como el de ciudadanía, de modo que resulten más representativos de la realidad actual.

En este sentido, asistimos a lo que Norbert Lechner llama cambio de sociabilidad que ha reestructurado los límites de la esfera pública y la esfera privada.<sup>24</sup>

Estamos ante una redefinición del concepto de ciudadanía, expresa Lechner, su ejercicio no queda restringido al ámbito público. Lo que el autor plantea como la inclusión de una subjetividad que pivotea entre lo interno y lo público, podríamos caracterizarlo nosotros expresando que se ha ampliado, reestructurado la cosa pública, lo que hace que temas que antes pertenecían al ámbito privado ahora constituyan el nuevo espacio público. Redefinición de espacios implica un cambio en los alcances y límites de nuestro objeto de estudios: la ciudadanía.

### **¿El ciudadano rionegrino conoce y utiliza los mecanismos de participación ciudadana?**

Para responder a este interrogante hemos centrado nuestro estudio, desde lo metodológico, en lo cualitativo, también hemos utilizado aspectos de metodología cuantitativa al momento de la recolección de datos, ya que se efectuaron 100 encuestas por muestreo intencional a actores colectivos de la población en general.

Las variables utilizadas fueron:

¿Conoce los mecanismos de participación ciudadana en la Justicia rionegrina?

¿Conoce la Carta de Derechos del Ciudadano?

¿Conoce el *Amicus Curiae*?

¿Considera que la Justicia rionegrina es participativa?

A partir del análisis de los resultados arrojados por las encuestas, desde lo estrictamente cuantitativo podemos decir que, para la primera variable: ¿Conoce los mecanismos de participación ciudadana en la Justicia rionegrina?, los encuestados respondieron en un 60 % que no los conoce,

---

<sup>24</sup> Lechner, Norbert "Por qué la política ya no es lo que fue" en *Leviatán Revista de Hechos e Idea*, Primavera 1996, N° 63, p 66.

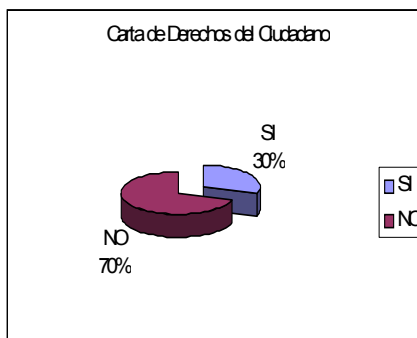
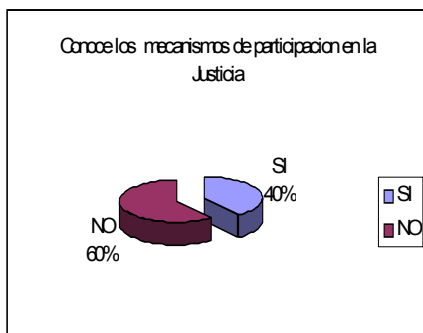
el 40 % restante manifestó conocerlos.

En lo que se refiere a la segunda y tercera variables: ¿Conoce la Carta de Derechos del ciudadano? y ¿Conoce el Amicus Curiae?, sólo un treinta por ciento de los encuestados manifestó conocer estos dos mecanismos de participación ciudadana.

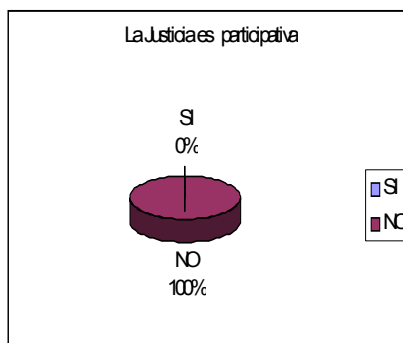
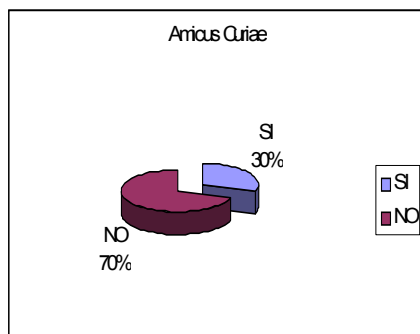
Por último, en relación con la variable ¿Considera que la Justicia rionegrina es participativa?, el total de los encuestados, cien, respondió que la Justicia rionegrina no es participativa, añadiendo que podría definirse como cerrada.

Cabe señalar que, del total de los encuestados, podemos resaltar que los que conocen los mecanismos son aquellos ciudadanos que pertenecen a la categoría *ciudadanos en mediano ejercicio* y el mecanismo más utilizado es el Amicus Curiae, especialmente utilizado por abogados.

De manera general, en base a estos resultados, podemos decir que nos encontramos con mecanismos de participación ciudadana en la Justicia que se encuentran institucionalizados en lo formal, es decir, desde lo jurídico normativo, pero que en la práctica no garantizan los objetivos que se han propuesto desde el Estado como política pública. La mayoría de la



población queda en una condición de desconocimiento, lo que nos hace ubicarlos en la categoría de *ciudadanos definitivamente limitados en el ejercicio de sus derechos*, en este caso, no solamente por exclusión social sino también por falta de información y de publicidad de los actos públicos.



Mecanismo	SI	NO
Conoce los mecanismos de participación en la Justicia	40	60
Carta de Derechos del Ciudadano	30	70
Amicus Curiae	30	70
La Justicia es participativa	0	100

\*Los datos se muestran en porcentajes sobre una base de cien encuestados

### Conclusión

En el transcurso de este trabajo, hemos tratado de entender el concepto de ciudadanía desde sus inicios, la concepción liberal y la republicana, para luego abocarnos a su idea actual, a partir de la globalización, para poder adentrarnos en la cuestión del ciudadano participando y su grado de involucramiento a través de los mecanismos de participación propiciados por el Estado en la justicia rionegrina.

Hemos expresado que, en los orígenes, la idea de ciudadanía estaba ligada a la participación en la *polis* griega. Mientras que en la modernidad nos encontramos con una idea de ciudadanía como concepto evolutivo, basado en la idea de procesos que permitieron la aparición de derechos tal cual lo hemos expuesto citando a Marshall.

En la segunda parte del trabajo, nos habíamos propuesto entender la idea de ciudadanía en la concepción liberal. En este sentido, rescatamos

que esta noción está ligada a las libertades negativas, es decir, el ciudadano hace todo lo que la ley le permite, su participación política es en función de defender sus derechos e intereses privados. Aquí es donde encontramos la principal distinción con el concepto de ciudadanía republicana, que basa su condición en un modelo de libertades positivas donde se busca la formación de la voluntad común, interesando en mayor medida el interés común sobre el particular como lo es en la concepción liberal.

Mientras que en el Liberalismo se acentúa la división entre lo público y lo privado, en el Republicanismo se rechazan estas divisiones en la búsqueda de consenso sustentado en la mayoría.

En todo nuestro trabajo, hemos encontrado al ciudadano como un sujeto titular de derechos y siendo parte de un entorno donde se conjuga la sociedad civil, su reestructuración como significativa, la idea de espacio público y la globalización. Este complejo entorno ha provocado la redefinición del concepto de ciudadanía.

Al referirnos a los instrumentos que desde el Estado rionegrino ha creado para propiciar la participación ciudadana en la justicia, podemos distinguir una principal característica: se trata de mecanismos individuales e intensivos que propician la participación de los actores sociales en cuestiones de diagnóstico; sin embargo, no tienen incidencia directa. A lo largo del análisis hemos llegado a la conclusión de que estos mecanismos de participación, si bien desde lo formal se encuentran institucionalizados, se encuentran profundas dificultades para llevarlos a la práctica por parte de los ciudadanos. Además, observamos que estos mecanismos le otorgan al ciudadano un carácter no vinculante; entonces, estamos ante una pseudoparticipación, es aquí donde resulta importante tener en cuenta la categorización de ciudadanos participando que se ha explicado a lo largo del trabajo. Si tuviéramos que ubicar a los ciudadanos rionegrinos en una de las categorías respecto de su participación ante la justicia, debemos decir que la que más acorde resulta es la de *ciudadanos definitivamente limitados en su ejercicio* por la falta de información que existe acerca de estos mecanismos.

Llegamos a esta conclusión a partir de considerar que los ciudadanos se realizan en tanto participantes de los asuntos públicos. Entonces, cabe preguntarnos: si nos encontramos con desigualdades de

información, sociales y culturales que incluso nos han llevado a pensar en una categorización de ciudadanos, ¿estamos hablando de ciudadanos incompletos? Esta es la pregunta; la respuesta es propiciar, generar instituciones fuertes, representativas de la ciudadanía, que hoy por hoy no están presentes en la sociedad.

Este proceso de institucionalización que necesitamos requiere del rol mediador de la política, que permite la confrontación y conquista permanente de derechos formales y de exigencia de conquista permanente.

Hay que redefinir el concepto de sujeto ciudadano, sus demandas, las relaciones con las instituciones y las políticas públicas. Debemos decir que el rol de la ciudadanía es incluir a todos los excluidos para poder consolidar un rol de participación política que sustente la vida democrática. Aquí la política debe generar los mecanismos para disminuir estas diferencias entre los tipos de ciudadanos. Consideramos que la educación es la principal herramienta con la que cuentan los estados para zanjar estas diferencias.

### **Bibliografía**

- BAUMAN, Zygmunt *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Bs. As, 2000.
- BAUMAN, Zygmunt, *La sociedad sitiada*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.
- BAKER, Gideon, “Problems in the theorisation of Global civil society” in *Political Studies*, Volume 50 Issue 5, December 2002.
- BECK, Ulrich “La Reinención de la política hacia una teoría de la modernización reflexiva” en Beck, Giddens y Lash *Modernización reflexiva, política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.
- BORJA, Jordi “Ciudadanía y Globalización”. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N° 22. Caracas. 2002.
- CASTORIADIS, Cornelius *El Mundo Fragmentado*, Bs. As, Altamira, Nordan-Comunidad, 1999.
- CASTORIADIS, Cornelius, *Figuras de lo pensable (¿Qué democracia?)* Editorial Fronesis, Madrid 1999

- GARGARELLA, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls* Editorial Paidós.
- GARRETÓN, Manuel “¿En qué sociedad viviremos?” en *Revista Estudios Sociales* N° 14. Santa Fe, 1998.
- GINER, Salvador “Las Razones del Republicanismo” en *Claves de Razón Práctica* N° 81, abril 1998.
- HABERMAS, Jürgen *La Constelación Posnacional*, Editorial Paidós, Barcelona, 2000.
- HABERMAS, Jürgen *La inclusión del otro, Estudios de Teoría Política* Editorial Paidós 1999.
- FERRY, Jean Marc; Dominique Wolton y otros, *El nuevo espacio público, el mamífero parlante*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1992.
- LACLAU, Ernesto *Emancipación y diferencia*, Ariel, Buenos Aires, 1996.
- LASH, Scout “La reflexibilidad y sus dobles: estructura, estética, comunidad” en Beck U, Giddens A. y Lash S., *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.
- LECHNNER, Norbert “¿Por qué la política ya no es lo que fue?” en *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, II Época N° 63, Primavera 1996
- LÉTOURNEAU, Jocelyn “Mundialización e Identidad histórica en las regiones”, en *Ciclos en la historia, la Economía y la Sociedad*, año VII, Vol. VII, N° 12, Bs.As, 1997.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.
- MATTEUCCI, Nicola, *Organización del Poder y Libertad*, Editorial Trotta, Madrid, 1998
- NUN, José “La ciudadanía política no esta asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales” entrevista realizada por Hugo Quiroga y Osvaldo Iazzetta en *Revista Estudios Sociales* N° 14. Santa Fe. 1998.
- ORTIZ, Renato “Otro Territorio” en *Revista de Ciencias Sociales* N°4 Universidad Nacional de Quilmes, Bs.As, 1996
- PEÑA, Javier “La formación histórica de la idea moderna de ciudadanía” en Fernando Quesada (Director) *Naturaleza y sentido de la ciudadanía hoy*, UNED- Ediciones, Madrid 2002
- PEÑA, Javier “Ciudadanía republicana y virtud cívica” en M J. Bertomeu,

- A Doménech, A de Francisco, *Republicanism y Democracia*, Miño y Dávila.
- QUIROGA, Hugo “El ciudadano y la pregunta por el Estado Democrático” disponible en [www.insumisos.com/lecturasinsumisas](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas)
- QUIROGA, Hugo, “La democracia posible” un cruce entre procedimiento, valores y política” en Cheresky Isidoro, Pousadela Inés, *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2001.
- QUIROGA, Hugo, “El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático” en *Estudios sociales*, Año VIII- N° 14, Santa Fe, primer semestre de 1998.
- ROSANVALLON, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- SARTORI, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Editorial Taurus, Madrid 1998.
- TAYLOR, Charles *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997.
- VAN DER BERGHE, Pierre L, “Multicultural democracy: can it work?” in *Nations and Nationalism*, 8 (4), 2002.
- YANNUZZI, María de los Ángeles “Ciudadanía y Derechos Fundamentales, las nuevas condiciones de la política” en *Revista Kairos* N° 4, 2001. Disponible en [www.revistakairos.org](http://www.revistakairos.org)

#### **Fuentes de información**

- CONSTITUCIÓN de la Provincia de Río Negro, Texto Reformado, Ed. Legislatura de Río Negro, 1998.
- LEY provincial 3688 de Referéndum y Consulta Popular. Sancionada el 27/09/2002.
- LEY provincial N° 4185 de Creación del *Amicus Curiae*
- LEY provincial N° 3830- Ley Orgánica del Poder Judicial. Incorporación del Anexo Carta de Derechos de los Ciudadanos de la Patagonia argentina ante la Justicia.
- EXPEDIENTE 361/2006 Proyecto de Ley *Amicus Curiae*