



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONURBANO BONAERENSE: SU TRAYECTORIA A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

Por Carolina Foglia*

Índice

Introducción	2
Modelos de desarrollo y participación ciudadana en Argentina	3
Un recorrido histórico sobre la participación en el Conurbano Bonaerense.....	4
A manera de balance	9
Bibliografía consultada	10

* Investigadora docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano, UNGS. Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Máster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en FLACSO – Sede Académica Argentina. Ayudante de Primera de la Carrera de Lic. en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Miembro del equipo de investigadores del Observatorio del Conurbano.

Introducción

Este artículo se propone realizar una reflexión situada sobre las experiencias de participación ciudadana en la Argentina. El énfasis se colocará en el desarrollo que las mismas han tenido en el territorio del Conurbano Bonaerense, en el período que abarca desde los años 90' hasta la actualidad. Para esto se identificarán tres momentos diferenciados, vinculados con la relación que han establecido la sociedad y el Estado en los procesos de política pública.

Pensar en clave de participación ciudadana supone adoptar una perspectiva articulada que, no sólo pone la lupa en las diferentes experiencias que tienen lugar dentro del ámbito asociativo (el de las organizaciones sociales o de la sociedad civil), sino que ubica a éstas en relación con el Estado.

Esta noción refiere a modalidades de participación más directas que aquellas previstas por los mecanismos de la democracia representativa. Es un abordaje que considera la intervención de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas en diferentes momentos del proceso de gestión de las mismas: (decisión, formulación, implementación, evaluación y/o control) y, en una variedad de campos (política social, económica, de seguridad, etc.).

En esta línea, es posible plantear claras diferencias entre el concepto de participación ciudadana, por un lado, y otras dos nociones vinculadas: la participación política y la participación social.

Mientras que la **participación política** consiste principalmente en la elección por parte de los ciudadanos de los representantes que ocuparán cargos de gobierno, dirigirán los resortes del Estado y tomarán decisiones acerca de las políticas públicas a llevar a cabo y, la **participación social o comunitaria** hace referencia a toda forma de intervención de la sociedad en el ámbito público, es decir, considera expresiones de la sociedad civil que van más allá del mundo de lo privado o de lo personal de quienes participan; la noción de **participación ciudadana** pone en evidencia que las decisiones y acciones públicas no son un monopolio estatal pero tampoco asociativo o comunitario. Existe un ámbito público no estatal, como lo denomina Cunill Grau (1997), donde confluyen actores sociales que representan intereses o preocupaciones particulares con instancias estatales de representación de los intereses públicos.

En el marco de las dificultades que presentan actualmente muchos de los regímenes democráticos en términos de crisis de representación (desconfianza, distancia, desajustes, pérdida de credibilidad, etc.), en muchos discursos políticos y académicos se le ha otorgado a la participación ciudadana un potencial democratizador. La participación directa de la ciudadanía en políticas públicas posibilitaría incorporar intereses, necesidades y perspectivas de actores cuyas voces muchas veces se ven diluidas en los restringidos mecanismos de los procesos electorales. Asimismo, desde otra perspectiva, se ha planteado que la participación ciudadana contribuye a mejorar el desempeño estatal, incrementando la eficiencia y la transparencia de sus acciones.

Más allá del sentido positivo otorgado a la participación ciudadana por las miradas precedentes, en términos de democratización de la sociedad y del Estado, cobra relevancia analizar este fenómeno por la importancia que ha cobrado en la historia contemporánea argentina.

Modelos de desarrollo y participación ciudadana en Argentina

En nuestro país, podríamos remontarnos a fines del siglo XIX y principios del XX para identificar la primera conformación de organizaciones de la sociedad civil. Por aquellos años, surgieron al calor del modelo de desarrollo agro exportador; asociaciones y mutuales de inmigrantes de diferentes nacionalidades llamadas “Sociedades de Socorros Mutuos” que buscaban facilitar la integración de sus miembros en la sociedad argentina y ofrecían algunos servicios sociales básicos; los primeros sindicatos de orientación anarquista y socialista que organizaban la vida política de los trabajadores y; las asociaciones de filantropía, que atendían los problemas sociales y las carencias de la población más pobre. Asimismo, con posterioridad, a partir de mediados de la década del 30’, en el marco del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, será la trama sindical la que le otorgue la marca a la vida asociativa del período, en paralelo con las asociaciones de vecinos o sociedades de fomento que se constituirán para suplir las carencias de infraestructura urbana y servicios públicos de quienes migraban del interior país para trabajar en las industrias y se instalaban en tierras vacías de la periferia urbana.

Sin embargo, será la crisis de la matriz Estado céntrica-que había marcado

el modelo de desarrollo industrialista y social durante buena parte del siglo XX- la que constituya un punto de inflexión en esta historia, puesto que abrió las puertas a una intervención más sistemática de la ciudadanía organizada en los procesos de política pública.

Los años 90' instituyen un momento de profunda reestructuración de la relación entre el Estado y la sociedad -donde se modifica la referida matriz- que implicó pasar a la órbita mercantil una importante cantidad de servicios públicos pero también supuso extender la participación de la ciudadanía en acciones estatales no mercantilizables.

Podría afirmarse así que el paradigma actual de la participación ciudadana, tal como fue descrito en los párrafos precedentes, tiene su punto de origen en esa coyuntura histórica y, su expansión y densidad se verá incrementara en la última década.

Un recorrido histórico sobre la participación en el Conurbano Bonaerense.

La importancia que asumen estos procesos se manifiesta particularmente en los municipios, ámbitos locales de gobierno donde la interacción entre los actores sociales y políticos es más cercana y cotidiana y, en los cuales, por lo tanto, es posible generar espacios de articulación a partir de cuestiones compartidas. Los territorios locales del Conurbano Bonaerense no escapan a esta aseveración, pudiéndose identificar en ellos un universo heterogéneo de formas de involucramiento directo de los actores de la sociedad civil en la acción estatal. Es posible identificar aquí un amplio abanico de procesos institucionales para organizar la participación de la sociedad civil en la política pública, los cuales asumen formatos y características diversas, involucran diferentes campos de intervención, es decir una variedad de problemáticas y cuestiones son objeto de estos espacios, como así también actores con escalas, intereses y demandas divergentes.

Realizaremos entonces, a continuación, un breve derrotero de la participación ciudadana en el Conurbano Bonaerense desde los años 90' a la actualidad, identificando tres momentos diferenciados.

La primera etapa comienza con el referido proceso de reestructuración económica neoliberal e implicó, entre otras medidas, una reducción de la intervención pública en la vida económica y social.

Esta contracción de la acción estatal se identifica muy claramente en el campo de las políticas sociales donde es posible observar la retirada de la regulación de las relaciones de trabajo, una reducción de la calidad y cobertura de los servicios sociales universales y, una desuniversalización de la intervención social del Estado (Soldano y Andrenacci, 2006). El modelo de política social imperante en aquellos años se estructuró en base a una multiplicación de programas asistenciales -acotados en el tiempo, la cobertura y las prestaciones- que tenían por objeto paliar, mediante el otorgamiento de servicios o ayuda material, los efectos más agudos en términos de pobreza y desempleo del modelo económico. Estos programas organizaban la intervención convocando a los actores de la sociedad civil –principalmente organizaciones sociales comunitarias-en su circuito de gestión. Estas asociaciones vehiculizaban las prestaciones previstas en los programas sociales hacia los destinatarios locales o bien, elaboraban proyectos acotados de acción en el territorio en el marco de estos programas. Es decir, tenían un papel central en la fase de implementación de la política pública, actuando como representantes del territorio local frente a instancias nacionales y supranacionales de gobierno (como los organismos multilaterales de crédito que definían las orientaciones y financiaban las políticas). Algunos ejemplos paradigmáticos de estos programas los constituyen el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), que financiaba comedores pertenecientes a organizaciones comunitarias a quienes les transfería en forma directa fondos para la adquisición de alimentos, de acuerdo con un proyecto que éstas debían presentar; y el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), que distribuía cajas alimentarias a familias cuyos niños asistían a comedores infantiles y, preveía el fortalecimiento de estos últimos promoviendo su paulatina transformación en centros de cuidado (Vinocur y Halperin, 2004).

Por otro lado, en el campo de políticas de desarrollo económico local se jerarquizaba el papel de los actores privados de base local, quienes en articulación con los estatales, serían centrales en la generación de iniciativas que contrapesaran la dinámica de declinación económica del momento. La conformación de mesas de concertación y la puesta en marcha de planes estratégicos, constituyen ejemplos de iniciativas de carácter participativo que, sin embargo, fueron acotadas-limitadas al momento del diagnóstico y/o planificación-y cuya efectiva implementación tuvo una expansión mucho menos significativa que la que tuvo la participación en la gestión de programas sociales.

La explosión de la crisis social y económica de fines de los años 90' y comienzos de los 2000, significó la aparición de actores sociales y formas de acción colectiva diferentes a las de la década anterior.

Fueron los propios sectores afectados por la crisis quienes, frente al debilitamiento de la representación de las instituciones tradicionales de canalización de demandas -las políticas pero también las sindicales-, comenzaron a expresarse por medio de la protesta y el rechazo. Esta acción se combinaba con la generación de iniciativas autogestivas para resolver sus problemas de subsistencia cotidiana. Entre las iniciativas más relevantes es posible mencionar: las ollas populares, los clubes de trueque, las asambleas barriales y la proliferación de asociaciones comunitarias que ofrecían atención alimentaria en los barrios en base a la solidaridad entre vecinos y el aporte de las instituciones públicas como las escuelas y los municipios (Clemente y Girolami, 2006). En aquellos años, cobraron una relevancia particular, las experiencias organizativas desplegadas por el movimiento de desocupados o "piqueteros", cuya inserción y despliegue territorial, los posicionaba como representantes de los sectores sociales empobrecidos en las instancias de interlocución con el Estado (Svampa y Pereyra, 2006).

Si bien inicialmente la relación de estos actores con el Estado se expresaba en términos de confrontación, paulatinamente la traducción del conflicto en términos de demandas de asistencia estatal para morigerar los efectos de la desocupación, generó que los mismos se involucraran en la gestión de la política social del momento. Esto habilitó la configuración de una nueva estructura de interacción con el Estado que colocaba a los movimientos dentro del proceso de implementación de las políticas estatales. La principal política de la época, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), combinaba la asistencia social con una orientación vinculada con la promoción de fuentes alternativas de trabajo. En este marco, las asociaciones de base territorial, tuvieron un rol clave promoviendo proyectos socioprodutivos que podrían ofrecer fuentes de ingresos a los destinatarios. Si bien, estas organizaciones, al igual que en el período anterior, eran los últimos eslabones del proceso de gestión de los programas, el formato adoptado por la política referida apuntaba a distribuir recursos en el territorio que fortalecían a las agrupaciones y a los dirigentes populares con fuerte compromiso político.

En el período post-convertibilidad, comienza un proceso de revalorización

del papel del Estado en el plano económico y social en el cual se reformulan los objetivos de política y los instrumentos de gestión. El Estado comenzó a recuperar funciones de regulación y producción económica y a intervenir en áreas que se habían desatendido. Esta centralidad de las instituciones públicas se observa, por ejemplo, en el campo de las políticas sociales, donde se produce una extensión de la cobertura de las prestaciones, mostrando una tendencia a la universalización de la intervención (primeramente con el “Plan Familias por la Inclusión Social” y, con posterioridad, con la “Asignación Universal por Hijo para la protección social”) y, una reorientación hacia el enfoque de derechos.

En este marco, la articulación con los actores no estatales también siguió expandiéndose, particularmente en aquellos campos de política donde la institucionalidad estatal de nivel subnacional –provincial y local- adquiere un mayor protagonismo. Si bien, el nivel nacional de gobierno sigue teniendo primacía en la formulación y financiamiento de una gran parte de las iniciativas de participación ciudadana, el ámbito local aparece como el lugar de implementación de muchas de estas acciones, desarrollando asimismo políticas propias en diversos campos de intervención.

En los municipios del Conurbano Bonaerense es posible identificar cuatro grandes tipos de políticas de participación ciudadana. Los criterios para agruparlas son: los objetivos o campos de la política, los actores involucrados, y el lugar que ocupan los instrumentos participativos en el diseño de la política.

- **Políticas de participación ciudadana estricta que tienen como objetivo central promover el protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas públicas:** En ese grupo podemos identificar dos mecanismos predominantes: los presupuestos participativos y los planes estratégicos. Los primeros, presentes en 10 municipios del Gran Buenos Aires (Ver Indicadores [055](#) y [191](#)) plantean la participación de los ciudadanos -por medio de la deliberación y el voto-en la decisión sobre la asignación de un porcentaje del presupuesto municipal. Los segundos, se proponen elaborar de forma participativa planes y proyectos de desarrollo del territorio local, interviniendo en el diagnóstico y la formulación de la propuesta actores de base corporativa con intereses sectoriales.
- **Políticas socio-productivas:** buscan mejorar la inclusión de la población de escasos recursos promoviendo el desarrollo de emprendimien-

tos económicos de baja escala y/o de mejora del hábitat. Basadas en la perspectiva de la economía social, estas políticas buscan potenciar las capacidades existentes en los territorios empobrecidos por medio de la participación de la población destinataria, tanto en la decisión o formulación acerca de la orientación de los programas en el territorio como poniendo en juego su trabajo en tanto sujetos de su propia promoción económica o la de su entorno cercano. En esta línea es posible identificar: el Programa “Ingreso Social con Trabajo” o “Argentina Trabaja”, que se propone generar puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas que prestan servicios en la construcción de obras públicas los Programas de Microcrédito que apoyan el desarrollo de emprendimientos económicos de autoempleo y, el “Plan Ahí” cuyo soporte participativo se sostiene en las Mesas de Gestión Local de los CICs (se describen en el punto siguiente), instancias conformadas por actores de base territorial, esto es, vecinos individuales u organizaciones del barrio o la localidad.

- **Políticas de desarrollo económico local:** están orientadas a promover el desarrollo económico del territorio por medio de la articulación con actores económicos locales del sistema productivo del sector formal o con cierto grado de consolidación. En este caso, a diferencia de las iniciativas analizadas en el punto precedente, la vinculación se realiza con entidades con representación sectorial con peso en el entramado productivo local. Se pueden identificar diferentes mecanismos participativos: agencias, consorcios y distritos industriales, ([Ver Indicador 188](#)) espacios orientados a identificar necesidades y formular proyectos para el fortalecimiento de actividades productivas.
- **Políticas de diseño vertical que involucran mecanismos participativos de gestión:** en esta categoría se observan instancias acotadas de articulación con actores no estatales que forman parte del diseño de políticas públicas en distintos campos de intervención (seguridad, infancia, educación), cuyos lineamientos y procedimientos más significativos están estructurados bajo una lógica centralizada y vertical. Generalmente se observan instrumentos de carácter consultivo, como los consejos asesores y foros, que habilitan la intervención de actores sociales locales - con trayectoria o actuación en el campo de referencia de la política-, en instancias parciales del proceso de la misma, brindando asesoramiento al gobierno municipal en campos específicos. Ejemplos que sobresalen

son: los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, ([Ver Indicador 189](#)) órganos del sistema municipal de protección y promoción de derechos, conformados por representantes estatales y sociales que participan de la elaboración del plan de acción en la materia a nivel municipal y, los Centros Integradores Comunitaria (CICs) espacios creados por el gobierno nacional, 42 de ellos en el Conurbano Bonaerense, con el objetivo de concentrar la oferta local de servicios sociales y de salud en un mismo ámbito, y cuya estructura institucional de gestión – “mesas de gestión local”- se compone por organismos públicos nacionales y locales, junto con actores de la sociedad civil local. ([Ver Indicador 190](#))

A manera de balance

Como podemos observar, en esta última década, la adopción de mecanismos de interacción con actores no estatales en el entramado de procesamiento de las políticas públicas constituye una pauta que atraviesa, de manera creciente, diferentes campos de intervención estatal. El espectro de cuestiones que convocan a la movilización y articulación social ya no se restringe a las demandas en torno a las condiciones de vida -trabajo, pobreza, etc.- como en la década pasada, sino que se ha visto enriquecido por la incorporación de asuntos que remiten a los derechos ciudadanos, en su más amplia acepción, y por iniciativas que se proponen generar procesos de desarrollo económico. Estas políticas, en su diversidad, también convocan a una heterogeneidad de actores de la sociedad civil, desde organizaciones de base territorial hasta cámaras empresarias locales, quienes intervienen en el proceso de gestión mediante una gama variada de instrumentos.

Si bien la mayoría de estas políticas tienen origen en el nivel nacional de gobierno, quien las diseña y financia, su desarrollo efectivo se afina en el espacio local, continuándose así la pauta territorial que caracteriza a las instancias participativas desde la década anterior. El papel de los gobiernos municipales en el proceso de gestión de las políticas públicas se ha diversificado, mostrando en algunos casos avances interesantes en relación al rol asumido en años precedentes cuando estaban concentrados en la asistencia frente a la emergencia social (Clemente y Girolami, 2006) y/o en la distribución de los recursos que llegaban desde el nivel central y provincial (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007). El Estado local forma ahora parte activa del entramado intergubernamental y multi actoral de procesamiento de las políticas públicas y es protagonista de algunas de las iniciativas, con-

figurándose una extensa infraestructura institucional local que sustenta la participación ciudadana.

En síntesis, las políticas de participación ciudadana han ido transitando un proceso de progresiva institucionalización; que comienza en la década del noventa cuando se inicia la incorporación formalizada de actores de la sociedad civil en el entramado de gestión de las políticas públicas, regida por los tiempos y condiciones de los programas sociales y; que se asienta en la última década en un marco institucional significativamente más consolidado. Las actuales experiencias de intervención de actores sociales en las políticas locales, que hemos reseñado, forman parte de políticas públicas de amplia cobertura y de largo plazo, formuladas y financiadas de forma autónoma por el Estado nacional o el municipal. La mayoría de las iniciativas están, además, consolidadas normativamente, lo que se traduce en un respaldo también legal –en leyes, decretos u ordenanzas- de la participación de la ciudadanía en su procesamiento. Ambas condiciones brindan importantes garantías al sostenimiento, y aún a la expansión, de las modalidades de intervención directa de la sociedad en las decisiones estatales.

Bibliografía consultada

- Clemente, A. y Girolami, M. (Eds.). (2006) *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial / IIED-AL.
- Couto, B, Foglia, C. y Rofman, A. (en prensa) “Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial” en Rofman, A. (comp.) *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Ed. UNGS
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas: CLAD, Nueva sociedad.
- Rofman, A. (2015) Historia de la sociedad civil en Argentina, Clase N° 3, Módulo 2: *Sociedad civil, Estado y políticas públicas*, Diplomatura en Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas, Los Polvorines: ICO/UNGS.
- Rofman, A. (2015), Modalidades de participación ciudadana en Argentina: una mirada histórica, Clase N° 8, Módulo 2: *Sociedad civil, Estado y*

políticas públicas, Los Polvorines: ICO/UNGS.

- Rofman, A. y Foglia, C. (2014). Políticas participativas locales en ciudades bonaerenses, Argentina. *Revista Proyección*. Núm. 16, Vol.VIII, Diciembre 2014, pp.150-175. Mendoza: CIFOT-Universidad de Cuyo.
- Rofman, A., Foglia, C. (2015) La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los '90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización, *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 5. pp. 41-61, Buenos Aires: Flacso.
- Rofman, A.; Fagundez, P. y Anzoátegui, M. (2007). La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense. *Ponencia presentada en el XXVI Congreso ALAS*, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, agosto de 2007.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, pp. 17-80. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Vinocur, P. y Halperin, L. (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*, Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago de Chile.