Globethics Repository



La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los ´90 a la actualidad) [The local citizen participation in Argentina’s recent history (from the 90’ to the present)]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Rofman, Adriana;Foglia, Carolina
Publisher	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-10 00:31:24
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/229274

La participación ciudadana local en la historia argentina reciente (de los ´90 a la actualidad): Asistencia, movilización, institucionalización

The local citizen participation in Argentina's recent history (from the 90' to the present): Assistance, mobilization, institutionalization

Por Adriana Rofman[*] y Carolina Foglia[**]

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2015.
Fecha de Aceptación: 15 de julio de 2015.

RESUMEN

Este trabajo se propone realizar un breve recorrido de la historia reciente de la participación ciudadana en la Argentina, desde los años ´90 hasta la actualidad. A estos fines se han identificado distintos momentos que fue asumiendo la relación entre el Estado y la sociedad en las políticas públicas: una primera etapa, durante el Estado neoliberal de la década del ´90, donde la participación se concentró en las políticas sociales de corte asistencial, una segunda vinculada con la emergencia de la crisis económica y social de los años 2000 donde la participación asumió la forma de protesta y movilización y, un tercer momento, que emergió contemporáneamente al proceso de revalorización del papel del Estado, en donde se evidencia una institucionalización de la participación y, donde la misma fue asumiendo otros carriles, enmarcada en políticas con enfoque de derechos. Este proceso encuentra una expresión significativa en los niveles locales de gobierno donde se observa una diversidad de mecanismos participativos, en el marco de procesos interjuridiccionales de procesamiento de las políticas.

Palabras clave: Participación ciudadana, Políticas Públicas, Estados locales.

ABSTRACT

This paper intends to make a brief tour of the recent history of citizen participation in Argentina, from the 90s to the present. To this end we have identified different times was assuming the relationship between state and society in public policy: a first stage, during the neoliberal state of the 90', where participation

* Socióloga (Universidad del Salvador), DEA en Estudio de las sociedades latinoamericanas (IHEAL, Paris III) y Dra. en Ciencias Sociales (FCS, UBA). Investigadora docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento. Coordinadora del Programa Observatorio del Conurbano (ICO/UNGS). Correo electrónico: arofman@ungs.edu.ar

** Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Maestranda en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO Argentina). Investigadora Docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: cfoglia@ungs.edu.ar

focused on social assistance policies, a second linked with the emergence of economic and social crisis of the 2000s where participation took the form of protest and mobilization and, a third time, which emerged simultaneously with the process of enhancing the role of the state, where we identified an institutionalization of participation that was taking other paths, framed in rights-based policies. This process is a significant at the local levels of government, where a variety of participatory mechanisms can be seen in the context of interjurisdiccional policies processes.

Keywords: *Citizen Participation, Public Policy, Local States.*

Introducción

A lo largo de este artículo se intentará reconstruir la participación ciudadana en la Argentina reciente, desde los años ´90 hasta la actualidad. A estos fines se realizará un análisis histórico de las diferentes formas de interacción entre el Estado y la Sociedad a partir de la identificación de etapas diferenciadas ligadas con las modalidades específicas que fue asumiendo el Estado. Si bien el punto de inicio está vinculado con los avances en la modernización de la sociedad y del Estado argentinos a mediados del siglo pasado, en este trabajo nos concentraremos en la historia de la participación en los últimos veinticinco años donde se observa un camino de institucionalización de la participación. Dado que este proceso se verifica de manera particular en los niveles locales de gobierno, quienes aparecen como ámbitos centrales en el desarrollo de instancias participativas institucionalizadas, el análisis de la realidad más actual se sustenta, en buena medida, en un estudio sobre políticas participativas implementadas en cuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires entre los años 2012 y 2013[1].

La incorporación de la ciudadanía en los procesos de política pública, articulada en modalidades de intervención más directas que las previstas por los mecanismos de la democracia representativa, conforma el ancho campo de experiencias que se engloban hoy en el concepto de participación ciudadana.

La participación ciudadana remite al ámbito de interacción entre el Estado y la sociedad. Se trata de una noción amplia, que incluye un abanico sumamente diverso de modalidades de intervención de la ciudadanía en los procesos de política pública, ya que esta perspectiva contempla la heterogeneidad del universo de actores de la sociedad civil, así como la variedad de campos de política y de momentos del proceso de gestión de las mismas.

Desde esta concepción no sólo se busca visibilizar que la participación de la ciudadanía no se restringe a los procesos electorales y del sistema político, sino que a la vez se propone identificar un vasto campo de participación social que trasciende los estrechos marcos de la llamada participación "comunitaria". El adjetivo "ciudadana" señala que estamos hablando de experiencias que no se acotan en la interacción al interior del mundo asociativo, sino que incluyen al Estado y a las políticas

1 El relevamiento se llevó a cabo en dos municipios del Conurbano Bonaerense (San Miguel y San Fernando) que presentan las características típicas de localidades periféricas de una gran ciudad metropolitana y, dos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires (General Pueyrredón y Pergamino) que corresponden a ciudades intermedias con dinámicas económicas más autónomas. Para ello, se recopiló y analizó información secundaria, y se realizaron entrevistas a informantes clave. Para más detalles, ver Rofman y Foglia (2014).

públicas como ámbito de intervención e interlocución principal de la participación.

La participación ciudadana hace evidente así, que la decisiones y acciones públicas no son monopolio de la acción estatal ni tampoco del entretejido comunitario, sino que se desenvuelven en el ámbito público no estatal, como denomina Cunill Grau (1997) al espacio social donde confluyen actores sociales que representan intereses o preocupaciones particulares junto con las instancias estatales de representación de los intereses públicos.

Los contenidos de este espacio, los ámbitos de políticas que han integrado dispositivos de participación ciudadana en su desarrollo, se han modificado significativamente en las últimas décadas. 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.– sino que se ha visto enriquecido por la incorporación de cuestiones que remiten a los derechos ciudadanos, en su más amplia acepción, y por iniciativas que se proponen generar procesos de desarrollo económico.

La multiplicación de experiencias de interacción entre el Estado y la sociedad civil en el marco de los procesos de política pública en las últimas décadas abarca a los distintos niveles de gobierno, pero asume una relevancia particular en los ámbitos locales. La proximidad espacial entre los ciudadanos y el gobierno facilita el desarrollo de estas modalidades de intervención social en la gestión de la política, ya que la interacción entre los actores sociales y políticos puede ser más cercana y cotidiana. Asimismo, el recorte local permite generar escenarios territoriales de articulación construidos en torno a cuestiones compartidas, y por lo tanto, incorpora actores más comprometidos con la articulación.

En los próximos apartados, analizaremos en profundidad cada una de las etapas que fue asumiendo la participación ciudadana. En el acápite siguiente, nos concentraremos en analizar la participación en el marco del Estado "neoliberal" en donde los actores de la sociedad civil de base territorial se involucraron en el proceso de gestión estatal a partir de la multiplicación de programas asistenciales, como así también a través de políticas enmarcadas en el paradigma del desarrollo local, ambos tendientes a revertir los efectos de las políticas económicas implementadas durante este período. En un tercer apartado, nos abocaremos a considerar el momento de la aparición de nuevas formas de acción pública que emergieron con la crisis socioeconómica y política de los años 2000, vinculados particularmente con la protesta ante la falta de empleo y la denuncia de los altos niveles de pobreza que se tradujeron, con posterioridad, en una nueva agenda de reivindicaciones al Estado. En el último capítulo, daremos cuenta del proceso de recuperación de la centralidad estatal y de la reorientación de las políticas sociales en donde se expandió y se consolidó la institucionalización la participación ciudadana. Principalmente nos enfocaremos en analizar este fenómeno en los niveles subnacionales de gobierno ya que es en estos ámbitos donde el desarrollo efectivo de las políticas tiene lugar. Para finalizar, desarrollaremos algunas reflexiones vinculadas con las características que asume esta institucionalización a nivel local, concentrándonos en la amplitud de cuestiones donde la participación se desarrolla, en el carácter diversificado de los mecanismos construidos y en el paradigma de derechos en el cual se inscriben las políticas.

1. Reforma neoliberal: participación en políticas asistenciales

Sería posible rastrear la historia de la interacción entre el Estado y la sociedad civil desde la época de la modernización de la sociedad argentina, particularmente en las grandes ciudades. Desde los inicios del siglo XX, cuando se conforman las primeras asociaciones que articulan y plantean públicamente demandas

sociales, políticas, urbanas, etc. y, comienzan a consolidarse las estructuras solidarias de atención comunitaria a las necesidades sociales, el proceso de ampliación y densificación de la sociedad civil argentina ha generado múltiples experiencias de interacción con el Estado, tanto de cooperación como de conflicto (Di Stéfano, 2002; De Piero, 2005).

Sin embargo, es la crisis de la matriz "Estadocéntrica" –que había marcado el modelo de desarrollo industrialista y social durante buena parte del siglo XX– la que constituye un punto de inflexión en esta historia, puesto que abre las puertas a una intervención más sistemática de la ciudadanía organizada en los procesos de política pública. La profunda reestructuración neoliberal de la relación entre el Estado y la sociedad, instalada en las últimas décadas del siglo pasado, tenía por propósito extender los espacios de penetración de la sociedad en las cuestiones públicas, programa que se traducía principalmente en pasar a la órbita del mercado el grueso de los servicios estatales, pero también en dar mayor lugar a la participación de la ciudadanía en la gestión de las acciones estatales no mercantilizables. Podría afirmarse así que el paradigma actual de la participación ciudadana, tanto en términos del lugar que ocupa en la agenda pública y gubernamental, como en relación a los sentidos políticos de democratización y fortalecimiento de la sociedad civil que implica hoy esta noción, tiene su punto de origen en esa coyuntura histórica.

Junto con la reestructuración económica –apertura del mercado nacional a los flujos globales, la consiguiente declinación de la actividad económica interna y, por lo tanto, la redistribución regresiva de los ingresos–, el ajuste del Estado consistía en reducir la intervención pública en la vida económica y la regulación de la cuestión social. En la cambiante división social del trabajo entre el Estado y la sociedad, la esfera social asumió nuevos ámbitos de actuación que, en los tiempos del modelo desarrollista y Estadocéntrico, las instituciones públicas habían concentrado, a través de tres orientaciones principales de redefinición de las políticas públicas: desregulación, privatización y descentralización (Oszlak, 1994).

En el campo de las políticas sociales esto se tradujo en la retirada estatal de la regulación de las relaciones de trabajo y en la reducción de la calidad y cobertura de los servicios sociales universales, a través de la incorporación de lógicas de mercado y de la transferencia de algunos servicios fundamentales –principalmente salud y educación– a los gobiernos subnacionales. La reforma de las políticas sociales, aspecto clave del programa del ajuste estatal, supuso la desuniversalización de la intervención social del Estado (Soldano y Andrenacci, 2006).

Como respuesta al crecimiento de la pobreza, que resultaba de esta dinámica de declinación y concentración de la economía nacional, el núcleo de las políticas sociales del nuevo modelo se estructuró en base a programas asistencialistas, que tenían por objeto paliar los efectos más agudos de la reestructuración económica. Los programas sociales compensatorios, acotados en el tiempo, en la cobertura y en las prestaciones, ofrecían servicios o ayuda material a algunos de los segmentos sociales que enfrentaban las condiciones de desempleo y pobreza más críticas.

Este modelo de política social, armado sobre la multiplicación de programas asistenciales, constituyó la plataforma de convocatoria a la intervención de actores de la sociedad civil al proceso de gestión de la acción estatal. La reducción del aparato de Estado, particularmente en el área social, no sólo implicó la privatización de algunos de los servicios, sino también, en paralelo, la incorporación de agentes sociales a los circuitos de gestión de los programas. Se argumentaba que la participación de los destinatarios mejoraría la calidad y la eficacia de las acciones ya que evitaría los desvíos burocráticos y la corrupción política, al tiempo que contribuiría al propósito com-

partido de expandir la presencia de la sociedad en la atención de las cuestiones sociales.

En el complejo entramado institucional involucrado en el diseño y gestión de los programas, que incluía a los organismos internacionales de crédito ocupando un papel importante en la formulación de las acciones, la intervención de la sociedad se corporizaba, mayormente, a través de organizaciones de la sociedad civil. El rol de estas asociaciones se concentró en la fase de implementación de los programas, en dos modalidades: a través de la intervención en la ejecución de las actividades o entrega de los servicios, o elaborando proyectos acotados de acción sobre su territorio, que pasaban así a formar parte de las actividades de los programas, en el modelo de la "gestión asociada" (González Bombal, Garay, y Potenza, 2003).

La implementación de los programas en el nivel local descansaba, principalmente, en la actuación de las organizaciones sociales quienes operaban como instrumentos de vehiculización de las prestaciones entre la Dirección de los programas –mayormente unidades ejecutoras conformadas *ad hoc* para esta tarea–, y los destinatarios locales de los mismos. La estructura institucional que sostenía la gestión de los programas se articulaba en torno a tres instancias principales: los organismos multilaterales que definían las orientaciones y financiaban las políticas, las instancias de coordinación nacional, y los actores sociales que actuaban en el territorio. En este esquema de gestión, las organizaciones de la sociedad civil actuaban como representantes del territorio local, lo que dejaba seriamente desdibujado el papel de la institucionalidad pública local, particularmente del municipio.

En el campo de las políticas de desarrollo económico tuvo lugar un movimiento semejante. Apoyado en el debilitamiento del papel del Estado nacional en el nuevo contexto global y, la consiguiente ampliación de la intervención del sector privado y los mecanismos de mercado, se instaló en la agenda el paradigma del desarrollo local que apuntaba a jerarquizar el papel de los actores privados y sociales de base local en la generación de iniciativas que contrapesaran la dinámica de declinación económica. Esta propuesta, de fuerte difusión en la época, postulaba que la articulación de los actores estatales, sociales y privados que conformaba un territorio, constituía la estrategia fundamental de transformación económica y social, paradigma que se apoyaba también en la creciente jerarquización de los espacios locales impulsada por los procesos de descentralización.

El modelo estratégico del desarrollo local también alimentaba el universo normativo de la participación ciudadana y, las experiencias que se pusieron en marcha en este sentido albergaban a muy diversas iniciativas de articulación local de actores bajo el formato de planificación estratégica, mesas de concertación, entre otras. Sin embargo, en la realidad del desarrollo territorial argentino y, en el contexto de achicamiento de la actividad económica general, la mayoría de las iniciativas quedaron restringidas a espacios de diagnóstico y/o planificación compartidos y fueron muy reducidos los casos que lograron algún impacto económico o social[2]. Por lo tanto, la implantación efectiva de esta modalidad de articulación intersectorial tuvo una expansión mucho menos significativa que la que tuvo la participación en la gestión de programas sociales.

Podría afirmarse, entonces, que la intervención de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de programas asistenciales aparece

2 La literatura que aborda la sistematización de experiencias es demasiado amplia como para citar un sólo texto, pero cabe mencionar –entre otros– algunas compilaciones como Burin y Heras (2001); Venecia (1998); Vázquez Barquero y Madoery (2001) y la *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo* del IIED.

como el modelo de acción pública en el campo de la política social, constituyéndose así en la expresión institucional más significativa de la participación ciudadana de ese momento.

La reconfiguración de la sociedad civil argentina constituye la faz complementaria de este proceso. En el contexto de la recuperación democrática y de intensificación de la globalización, condiciones que estimulaban tanto la diversificación como la consolidación organizativa de la sociedad civil en nuestro país, se pluralizaron las problemáticas y las modalidades organizativas que articulaban las orientaciones y demandas de la ciudadanía.

Si en el período del modelo industrial –social, la cuestión social se organizaba en torno a la relación capital– trabajo, en esta etapa, la reestructuración económica y las consecuentes crisis, significaron la expulsión de grandes contingentes de trabajadores del mercado laboral y la consiguiente declinación de las estructuras sindicales, dando así lugar a la diversificación de las modalidades organizativas de los sectores populares. Los lazos de sociabilidad barrial que permanecían frente a fragmentación de las condiciones de empleo del sector popular, eran el punto de apoyo de una constelación de experiencias de acción colectiva de base territorial que intentaba hacer frente a la crisis, apelando a la tradición de ayuda mutua que había estructurado el asociacionismo vecinal y comunitario de las décadas pasadas. En esta crítica coyuntura se potenciaron las organizaciones comunitarias vecinales, que traían una historia de trabajo en la construcción colectiva de soluciones a las necesidades de sobrevivencia de sus miembros. La agudización de la crisis impulsó a muchas de estas agrupaciones a involucrarse más activamente en la provisión de alimentación y otras prestaciones básicas, armando así una malla de sostén basada en la solidaridad que quedó establecida en el territorio. De este modo, la trama de organizaciones de base comunitaria pasó a ocupar un lugar central en la articulación de las demandas de los sectores populares, desplazando a los sindicatos de ese espacio.

Pero la expansión de la sociedad civil no sólo se explica por la agudización de las crisis socioeconómicas, ya que se sumó a este clivaje la emergencia de demandas de base sociocultural y la consiguiente incorporación en la agenda de un conjunto más diverso de problemáticas. Desde la sociedad civil organizada aparecieron reclamos de intervención del Estado sobre cuestiones nuevas, como los derechos humanos, los problemas ambientales, las condiciones de vida urbana, la discriminación de género, la violencia social, entre muchas otras. Los sujetos que encarnaban estas cuestiones asumieron también formas novedosas: desde los "nuevos movimientos sociales" que cuestionaban el sistema de articulación político partidario y sindical, hasta las nacientes organizaciones no gubernamentales, nucleamientos más institucionalizados y profesionalizados, que combinaban una suerte de activismo social, mayormente despolitizado, con capacidades técnicas para la intervención social.

El desarrollo en la Argentina de una sociedad civil moderna, diferenciada y democrática, es resultado de un proceso histórico particular, pero también puede ser visto como el capítulo nacional de una dinámica global de expansión de movimientos sociales voluntarios y autónomos que pugnan por intervenir en el ámbito público a la par de los actores sociales tradicionales, como los partidos políticos y los sindicatos (Cohen y Arato, 2000). En este contexto, el "fortalecimiento de la sociedad civil" se convierte en un propósito normativo en sí mismo, idea que expresa el difundido consenso respecto del valor que supone, para una nación moderna, contar con una sociedad civil fuerte. Es decir, este argumento no sólo estaba presente en los fundamentos de los programas sociales, elaborados por organismos estatales y/o las entidades internacionales de crédito que financiaban buena parte de estas políticas, sino también en los discursos

del propio mundo asociativo, particularmente en los segmentos más consolidados y globalizados de este universo. Quedó así instalado un principio que también mantiene, en parte vigencia en la actualidad: considerar a las organizaciones de la sociedad civil como actores representativos de la ciudadanía y, por lo tanto, con legítimas aspiraciones a intervenir en instancias de participación ciudadana.

Ello supuso un notable cambio en las orientaciones del universo asociativo que formaba la incipiente sociedad civil en el período previo. A diferencia de la conducta más politizada de los sindicatos, el mundo asociativo de la etapa industrialista – asociaciones vecinales, comunitarias, culturales o filantrópicas–, se había desarrollado desde una posición de clara exterioridad, cuando no de conflicto, con la institución estatal. Las transformaciones en el papel del Estado y la reconfiguración institucional de los modelos de gestión de políticas públicas que reseñamos previamente, les planteaban otro modelo de relación, de mayor imbricación en el proceso de las políticas, y buena parte de la sociedad civil organizada –particularmente el sector dedicado a la promoción y asistencia social– aceptó la propuesta. El argumento de la democratización, la transparencia y el mejoramiento de las políticas públicas en el campo social constituía el fundamento normativo de este cambio.

La experiencia mostró que, sin embargo, la propia concepción de los programas sociales como instrumentos acotados de compensación asistencial frente a los efectos negativos de una dinámica estructural que quedaba fuera de la competencia de las políticas sociales, llevó a que la participación de las organizaciones sociales quedase mayormente encerrada en la fase de ejecución de las actividades, en el momento de la prestación de servicios generalmente diseñados y planificados en instancias superiores. Restringida así a las instancias de microgestión de los programas sociales asistencialistas y focalizados, la participación de la sociedad civil en las políticas públicas estaba lejos de poder incidir en la modalidad de gestión de las mismas y, menos aún, en la democratización de la relación Estado-Sociedad (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; García Delgado y De Piero, 2001).

En síntesis, la reforma del complejo de políticas sociales cuasi universales[3] en un abanico múltiple de intervenciones asistenciales y focalizadas, trajo consigo la ampliación del marco institucional de gestión de las políticas públicas. La sociedad civil comenzó a tomar parte, de manera sistemática a la vez que restringida en sus alcances, de los procesos de gestión de los programas sociales. Estas modalidades de interacción entre la sociedad y el Estado se presentaban, en este contexto, como expresión principal de la participación ciudadana configurando así un marco interpretativo que definía al sistema de política social como un conjunto de programas compensatorios, y asimilaba la noción de ciudadanía con la de sociedad civil organizada.

2. La participación en la crisis: de la protesta callejera a la intervención en la gestión de políticas

La explosión de la crisis, a fines de la década del ´90, instaló otro panorama por el agravamiento de las condiciones socioeconómicas y la emergencia de nuevos actores sociales en la

3 La caracterización de las políticas sociales del período industrialista como "cuasi" universal tiene por objeto dar cuenta de las particulares condiciones de un sistema que combinaba políticas de cobertura universal y calidad relativamente homogénea (en especial, educación) con otros servicios sociales que se basaban en el enfoque de derechos, pero limitados al universo de los trabajadores formales, en un contexto de casi pleno empleo.

escena pública, que colocaron a la política y a la economía en el centro del debate.

La respuesta de la sociedad a la crisis socioeconómica y política significó la aparición en el escenario político argentino, de formas de acción pública diferentes a las que habían articulado las demandas sociales hasta el momento. En una época en que la confianza de la sociedad en la representatividad del sistema político estaba fuertemente debilitada, el movimiento sindical agregaba a esta falta de credibilidad las incapacidades para representar demandas originadas en la desocupación y, buena parte de las organizaciones de la sociedad civil se había amoldado al esquema gerencialista de articulación con las políticas asistenciales; emergió en la escena pública la movilización directa de grupos de sectores populares afectados por la crisis.

La expresión social y política de esa crisis dio lugar a sucesos inéditos en la historia reciente de nuestro país. La creciente movilización se fue convirtiendo en el punto de origen de numerosas y variadas experiencias de participación social que combinaban acciones de protesta y rechazo al poder político con iniciativas autogestivas de atención a las agudas necesidades sociales de los amplios segmentos de la sociedad afectados por la situación.

Proliferaron en esos días experiencias participativas espontáneas u organizadas colectivamente por nuevos carriles de articulación de demandas, abarcando una extensión y diversidad social desconocida. Mucho se ha escrito acerca de la multiplicación de acciones de protesta y autoorganización social que atravesaron los espacios públicos en esa etapa: la reaparición de saqueos y protestas violentas que remitían a la anterior crisis hiperinflacionaria de 1989, acompañados de ollas populares que se inscribían en la trama previa de comedores populares y daban cuenta de la rápida expansión territorial y del fortalecimiento político del movimiento de desocupados (Svampa y Pereyra, 2003; Delamata y Armesto, 2005); asambleas barriales que se creaban en las grandes ciudades; experiencias de producción y de intercambio que funcionaban al margen del mercado, como las redes de trueque (Hintze, 2003); así como 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 escuelas y municipios (Clemente y Girolami, 2006), entre otros.

Estas acciones públicas constituyeron modalidades de acción colectiva novedosas para la tradición de la participación política argentina; y supusieron la instalación en la arena social y política de una matriz de experiencias organizativas de una trascendencia singular, particularmente aquellas que se articularon en torno al movimiento de desocupados o "piqueteros". En un momento en que el trabajo había perdido casi toda su centralidad como eje de articulación de los sectores populares, la estructura organizativa de estos movimientos se apoyaba fuertemente en la inserción territorial de las relaciones entre los participantes, a la vez que tomaba al territorio como campo privilegiado de acción pública. En consecuencia, la trama político territorial de organizaciones de base se posicionó como representante de los sectores sociales empobrecidos en las instancias de interlocución con el Estado (Svampa y Pereyra, 2006).

La relación con este último transitaba por la ancha combinación de líneas de acción que caracterizaba a las orientaciones estratégicas de esta movilización: desde la protesta, enfocada a denunciar la pobreza y falta de empleo que generaron las políticas de ajuste neoliberal, hasta la traducción de ese conflicto en términos de una agenda de reivindicaciones orientadas al Estado, en términos de demandas de asistencia estatal para morigerar los efectos de la desocupación. De este modo, presionadas por las necesidades de la sobrevivencia cotidiana, las demandas de las organizaciones fueron, en cierta medida, modeladas por la oferta de la política social del momento.

La respuesta estatal a la crisis económica estaba inevitablemente teñida por la fragilidad del gobierno nacional socavado por la crisis política. La política social de esta etapa intentaba tímidamente reorientar sus objetivos asistencialistas hacia intervenciones dirigidas a promover fuentes alternativas de trabajo, a la vez que mantenía el formato participativo que había impregnado el diseño de los programas sociales desde la década anterior. Su principal expresión fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), cuyo diseño se situaba a mitad de camino entre el formato de programa focalizado y compensatorio y el enfoque de política socioeconómica orientada a la promoción del trabajo y de alcance masivo, que comenzaba a instalarse como modelo de atención a la pobreza. En este sentido, el PJJHD –como otros instrumentos similares en vigencia en esos años– sostenía algunas de las marcas institucionales del modelo neoliberal, como el financiamiento externo y la incorporación de organizaciones sociales en el proceso de implementación. Al mismo tiempo, se pretendía que los subsidios sirvieran para el desarrollo de iniciativas sociales que generaran puestos de trabajo, a fin de morigerar el desempleo. En este esquema, las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las asociaciones comunitarias de base territorial, asumieron un rol clave como promotoras de los proyectos socio-productivos que podrían ofrecer fuentes de ingresos a los destinatarios.

De este modo, si bien los movimientos de desocupados nacieron en un marco de confrontación con las políticas estatales, fueron paulatinamente traduciendo sus demandas más concretas en términos de acceso a las prestaciones de los programas sociales y de empleo, como forma de obtener recursos que las propias organizaciones distribuían entre sus miembros o destinaban al desarrollo de emprendimientos productivos. La expansión de la distribución de subsidios asistenciales o de desempleo a través de las organizaciones de desocupados fue entonces reforzando la vinculación de buena parte de estas agrupaciones con el Estado, en el marco de la gestión de las políticas sociales. Se fue configurando así una estructura de interacción entre Estado y sociedad que colocaba a los movimientos dentro del proceso de implementación de las políticas estatales.

Podría hablarse de un movimiento que nació como expresión autónoma de la ciudadanía y logró articular demandas que partían del reclamo por ayuda estatal frente a la emergencia, pero que fue luego redirigiéndose hacia propuestas de intervención en la orientación de las acciones públicas. Esta trayectoria da cuenta de una reconfiguración parcial del modelo de participación subordinada y asistencialista del período anterior, ya que por un lado se mantuvo el entramado institucional que ubicaba a las organizaciones de base territorial como eslabones últimos del proceso de gestión de los programas sociales; pero por el otro, este formato de política apuntaba a desarrollar el trabajo y la trama económica barrial en vez de distribuir prestaciones asistencialistas, y además las articulaciones que se generaban en el territorio fortalecían a agrupaciones y dirigentes populares con fuerte compromiso político.

El recorrido posterior de las estructuras organizativas que sobrevivieron en el período de recuperación económica y política, permite visualizar mejor las características particulares de esta modalidad de participación ciudadana. La incorporación a la gestión de políticas sociales fue el principal derrotero que siguió el movimiento de desocupados, pero no el único, puesto que algunas agrupaciones se integraron a movimientos o partidos políticos, otras se convirtieron en ONGs, mientras que otras fueron perdiendo presencia en la escena política (Massetti, 2010). Es decir, a medida que las políticas de recuperación del Estado y de la economía iban dejando atrás las difíciles situaciones de la crisis, los movimientos de desocupados fueron recorriendo un camino de institucionalización, en el marco de las políticas sociales propias del modelo de la última década.

3. La recuperación de lo público: hacia la institucionalización de la participación ciudadana local

3.1 Reorientación de las políticas sociales: reuniversalización y perspectiva de derechos

La coyuntura crítica de comienzo del milenio en la Argentina constituyó un momento de inflexión que habilitó la instalación de un modelo económico y político diferente al de las décadas anteriores en donde habían gobernado los imperativos de política neoliberal. Los exiguos logros en materia de crecimiento económico y las consecuencias sociales negativas en términos de deterioro del mercado de trabajo y de los ingresos reales abrieron paso a la paulatina instalación de un modelo de desarrollo afincado en la recuperación del papel del Estado y en el crecimiento del mercado interno.

El avance del nuevo siglo trajo aparejada entonces una revalorización del papel del Estado nacional en el plano económico y social y una reformulación de los objetivos de la política y de los instrumentos de gestión. La institución estatal recuperó funciones que otrora habían quedado en manos privadas y comenzó a intervenir en áreas que se habían desatendido. La reestatización de empresas privatizadas durante los años ´90, (Aerolíneas Argentinas, YPF, Correo Argentino, AYSA, entre otras), la regulación de ciertas áreas de política económica –el establecimiento de un tipo de cambio alto, las retenciones a las exportaciones de productos primarios, las limitaciones a las importaciones–, de política laboral –la recuperación de instrumentos como el salario mínimo, vital y móvil y las negociaciones colectivas de trabajo y la derogación de leyes de flexibilidad laboral– y la reestatización de la seguridad social; dan cuenta de un Estado que pretende restituir su posición en la dinámica económica y social y que asienta su modelo económico en el fortalecimiento del mercado interno, proponiéndose mejorar el empleo y los ingresos de los sectores populares.

La recuperación de la centralidad de las instituciones públicas y de la presencia estatal en el campo económico, llegó acompañada por la reorientación de las políticas sociales hacia un enfoque de derechos. Las políticas sociales de transferencia de ingresos que se fueron desarrollando en esta etapa, extendieron la cobertura de las prestaciones para despegarse del enfoque compensatorio y focalizado que había marcado a las políticas asistencialistas de la década anterior. Esto se evidencia en el desarrollo de programas masivos de transferencia de ingreso condicionados (primeramente el Plan Familias por la Inclusión Social y, con posterioridad, la Asignación Universal por Hijo para la protección social) que dan cuenta de una tendencia a la universalización de la intervención, como también en el fortalecimiento desde el Estado nacional de los servicios sociales universales, tanto en el área de la salud pública como en el ámbito de la educación.

Dentro del marco general de reuniversalización de las políticas y de centralización de esas intervenciones masivas en el nivel nacional de gobierno, el modelo de articulación con actores no estatales continúa también expandiéndose durante este período, particularmente en aquellos campos de política donde la institucionalidad estatal de nivel subnacional –provincial y local– asume un mayor protagonismo. Se destacan en este sentido dos grandes campos de acción estatal: las políticas de protección y promoción de los derechos de grupos sociales en situación de vulnerabilidad, particularmente de los niños, niñas y adolescentes enmarcadas en los nuevos marcos normativos a nivel nacional y provincial que posicionaban a estos como sujetos de derecho[4],

4 Nos referimos a la sanción de la Ley Nacional N° 26.061, en el año 2005 que impulsa un Sistema de Protección Integral de Derechos, a

consolidando la hegemonía del paradigma de la protección integral; y los programas socio-productivos de promoción de la economía social, que situaban al trabajo autogestionado y el desarrollo del territorio local como palancas fundamentales del mejoramiento de los ingresos y la atención a la pobreza (Rofman, 2006; Clemente y Lesnichevsky, 2008).

Entre las experiencias más extendidas, en el primer campo, cabe mencionar a los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, dispositivos desarrollados por los gobiernos provinciales de varias jurisdicciones del país[5] que proponen incorporar a la ciudadanía a la tarea de la promoción de derechos, afirmando así el sentido público de esta cuestión y, por otro lado, los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, una política desplegada por el Estado nacional por medio de una ley a partir del 2007, buscando generar espacios de trabajo conjunto entre las organizaciones comunitarias, los actores locales, provinciales y nacionales, para brindar mejores condiciones de cuidado de la primera infancia.

En el ámbito de las acciones socio-productivas confluyen un conjunto de programas y medidas de apoyo de amplia cobertura territorial, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década[6]. Se destacan en este abanico de acciones, el Programa Manos a la Obra, lanzado en el año 2004 para ofrecer ayuda técnica y financiera al desarrollo de pequeños emprendimientos; el Programa Nacional de Microcrédito, establecido por ley en el año 2006 y que lleva entregados 400.000 créditos y, el Programa de Ingreso Social con Trabajo, "Argentina Trabaja", puesto en marcha en 2009, que promueve la creación de cooperativas de trabajo a las que se han incorporado más de 200.000 destinatarios de 15 provincias[7]. Se trata de un abanico de iniciativas que reformulan la noción del desarrollo local, tanto en su concepción como en los instrumentos de política que despliegan, puesto que orientan las intervenciones hacia el fortalecimiento de los circuitos económicos populares y se proponen institucionalizar las acciones a través del respaldo legislativo de algunas de las medidas.

través de la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y a las diferentes normativas provinciales que se fueron sancionando con posterioridad y en adecuación a la misma.

5 La figura de estos Consejos no se encuentra prevista en la mencionada ley nacional en la temática. Si bien la misma incentiva la creación de espacios de participación activa de los organismos de la sociedad civil, de las provincias, reconocidos por su idoneidad en la materia, estos Consejos se registran sólo en algunas provincias del país y no en todos sus municipios. Entre ellas se destacan Buenos Aires, Córdoba, Neuquén, Rio Negro y Jujuy.

6 En los primeros años del gobierno kirchnerista, el núcleo de esta política era el Plan Manos a la Obra, que comprendía varias líneas de financiamiento y apoyo técnico. La propuesta se fue complejizando más adelante, incluyendo instrumentos de crédito –el Programa Nacional de Microcrédito–; de ayuda en el campo tributario –el Monotributo social–; de apoyo a la comercialización –la creación de una Marca Colectiva que valoriza los productos y la organización de ferias–; el fortalecimiento de la institucionalidad de regulación y asistencia a las cooperativas –creación del INAES–, para llegar, en el año 2009, al lanzamiento de un plan masivo de formación de cooperativas de trabajo: el Programa de Ingreso Social con Trabajo.

7 Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Memoria Detallada del Estado de la Nación, 2013.

Otra de las creaciones institucionales participativas más generalizadas de este período son los Centros de Integración Comunitaria (CICs), espacios creados por el nivel nacional 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. La cobertura de esta iniciativa es significativa ya que desde su lanzamiento se han instalado 774 CICs en todo el país[8].

Si bien la mayoría de estas políticas tienen origen en el nivel nacional de gobierno, su desarrollo efectivo se afinca en el espacio local, continuándose así la pauta territorial que caracteriza a las instancias participativas desde la década anterior. La posición del Estado, sin embargo, muestra algunas transformaciones de importancia, fundamentalmente en la mayor autonomía del gobierno federal en el diseño y el financiamiento de las políticas, pero también en un mayor protagonismo de los gobiernos locales en el entramado intergubernamental de procesamiento de las políticas públicas. Es cierto que el patrón histórico de participación de los gobiernos municipales en el financiamiento de las políticas públicas argentinas no ha cambiado sustantivamente en estos últimos años, puesto que en el año 2009 sólo el 7,5% del gasto público total estaba cargo de los municipios, un porcentaje algo menor del registrado entre los años ´90 y los 2000 cuando el mismo superó el 10%[9]. Sin embargo, el papel de los gobiernos locales en el proceso de gestión de las políticas sociales se ha diversificado, mostrando en algunos casos avances interesantes en relación al rol asumido en los años de la crisis, 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). Como veremos más adelante, un creciente proceso de complejización de la agenda municipal ha llevado a algunos municipios a desarrollar nuevas capacidades administrativas y políticas, que resultan en iniciativas locales de políticas públicas de diseño participativo.

En síntesis, en este contexto, el escenario de las políticas sociales y participativas fue asumiendo carriles políticos e institucionales diferentes a los que organizaban la intervención de la sociedad civil en las políticas de asistencia como también a la movilización política que desencadenó la crisis de fin de siglo. La recuperación del papel del Estado en este período se evidencia con mayor claridad en la instancia central, pero también ha significado reforzar el lugar que ocupan los gobiernos subnacionales, en especial los municipales, lo que trae consigo un modelo más público e institucionalizado de relación entre sociedad civil y Estado.

3.2. Las políticas participativas en el nivel local

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. Si bien los instrumentos de gestión multiactoral están particularmente presentes en las políticas sociales, han sido también in-

8 *Ibíd*.

9 Los niveles municipales, en conjunto, son responsables del 7.5% del gasto total, siendo el gobierno nacional el que lidera el mismo (54,2%), seguido por nivel provincial (38, 3%). Fuente: Cetrángolo y Jiménez (2004) y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011.

corporados en otros sectores, como se desarrolla más adelante.

Por otro lado, aún si resulta evidente la primacía del nivel nacional en la formulación y financiamiento de las iniciativas de diseño participativo, la implementación de las acciones se desenvuelve, mayoritariamente, en el ámbito local. Es por ello que una revisión empírica de la situación de las políticas participativas actuales resulta más rica si se enfoca en los espacios locales/municipales, ya que la implementación de las mismas se manifiesta en estos ámbitos. Pero cabe remarcar que, dado el sistema de distribución de competencias y recursos que marca la relación interjurisdiccional en nuestro país, concentrar el foco en este nivel no significa restringir el análisis sólo a las políticas de origen municipal, sino asumir un recorte que prioriza las instancias locales de la implementación.

En la última década, las políticas participativas presentan una diversidad considerable que se evidencia tanto en los variados campos de intervención en los cuales las mismas se despliegan como en los diferentes mecanismos generados para garantizar la participación.

A fin de ordenar un universo tan heterogéneo, es posible distinguir cuatro grandes tipos de políticas participativas que se desarrollan en los municipios argentinos. Como se advierte a continuación, los criterios de ordenamiento son los objetivos o campos de la política, los actores involucrados, y el lugar de los instrumentos participativos en el diseño estratégico de la política.

a. Políticas de participación ciudadana

Se trata de iniciativas y espacios de articulación cuyo principal objeto es promover el incremento del protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas públicas, en un horizonte de ampliación de la democracia, desplegándose por lo tanto en instrumentos de ampliación de la participación directa de la ciudadanía en decisiones estatales. Se trata de políticas generalmente abiertas para un espectro muy amplio de actores con inscripción local en el territorio quienes participan principalmente en el momento de la decisión o formulación de las iniciativas. En su mayoría, son medidas diseñadas y puestas en marcha por el nivel municipal, sin injerencia de otros niveles de la trama interjurisdiccional de gobierno.

En este grupo se destacan principalmente dos mecanismos predominantes: presupuestos participativos (PP) y planes estratégicos (PE). La incorporación del PP en los municipios argentinos, desde la crisis social y económica del año 2001, ha seguido un ritmo acelerado en los últimos años, siendo adoptado como vía para fortalecer la legitimidad política de los gobiernos locales y la participación de la ciudadanía. Se trata de iniciativas de origen local, aunque cuentan con el apoyo de un programa nacional que brinda asesoramiento.

En el año 2012 alrededor de cuarenta y cinco municipios desarrollaban esta política, lo que implica que tres de cada diez personas habitaban en distritos donde se decidía participativamente el destino de una parte de los recursos públicos (Carmona, Couto, Martínez y López Accotto, 2013). Si bien se trata de una cobertura interesante para un mecanismo de decisión local, sus impactos efectivos en la democratización de la vida política o la reducción de las desigualdades constituye una cuestión abierta, dado el escaso porcentaje del presupuesto municipal que se tramita por esta vía.

En el diseño institucional de este mecanismo se incluyen criterios de participación propios de las instituciones de la democracia directa: la intervención es predominantemente individual, sustentada en la condición de ciudadanía, en este caso local, y por lo tanto, abierta en forma universal a todos aquellos individuos que detentan este derecho. En algunos casos, la estructura de participación, o la distribución de los recursos asignados siguen un criterio territorial, tendiente a orientar la

aplicación de los recursos en los barrios de menor nivel socioeconómico, lo que estaría implicando de hecho favorecer la intervención de los actores de los barrios populares.

El Plan Estratégico no consiste en un mecanismo permanente de apertura democrática, sino en una experiencia de articulación de actores en un proyecto de planificación participativa del territorio local con propósitos precisos y tiempos acotados. Si bien su momento de auge se sitúa a fines de la década del ´90, enmarcado en las propuestas estratégicas de desarrollo local en plena vigencia en esos años, numerosas experiencias continúan vigentes durante esta etapa[10].

El propósito de este instrumento es elaborar, de forma participativa, planes y proyectos de desarrollo de ciudad, y esa primera tarea ha sido cumplida en forma relativamente exitosa. La implementación de las acciones planificadas frecuentemente se extiende en el tiempo, y por lo tanto, atravesada por las coyunturas políticas y económicas que atraviesan la vida nacional y local, lo que ha afectado en muchos casos el logro de los resultados.

Los actores que intervienen en el diagnóstico y formulación de la propuesta, son generalmente, de base corporativa, es decir representan intereses sectoriales, generalmente articulados en organizaciones y entidades formalmente constituidas y con inscripción en el territorio de referencia. El mecanismo de toma de decisiones se basa en la concertación y la negociación y no en el voto de los participantes, lo que permite fortalecer el papel de los grupos más fuertes en la estructura de poder local.

En síntesis, si bien estos dos mecanismos muestran rasgos diferentes en cuanto a su horizonte de ampliación democrática, en ambos casos se trata de iniciativas locales, sostenidas por el involucramiento de la estructura política y burocrática municipal. Así, el difundido despliegue de estos instrumentos de participación ciudadana da cuenta de la institucionalización de mecanismos que promueven la ampliación de los canales de relación entre el Estado y la sociedad en el nivel local.

b. Políticas socio-productivas y desarrollo local

Las políticas socio-productivas tienen por objeto mejorar la inclusión de la población de escasos recursos, en base a la potenciación de la capacidad de trabajo de esos grupos sociales, principalmente promoviendo el desarrollo de emprendimientos económicos de pequeña escala e involucrando a los habitantes en la mejora del hábitat.

Estas iniciativas se basan en la potenciación de las capacidades existentes en territorios empobrecidos: no sólo la fuerza de trabajo ociosa de la población desocupada, sino también las oportunidades de las redes productivas y de comercialización, los recursos del territorio, los mercados etc. Es así que el desarrollo de emprendimientos económicos de autoempleo para sectores con problemas de pobreza y desocupación, se convirtió en una de las herramientas claves de la política social del gobierno nacional en la última década.

Basadas en la perspectiva de la economía social y el desarrollo local, estas políticas, promueven la participación de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial. Esta intervención puede asumir distintos formatos, uno más básico –cuando ponen en juego su trabajo como sujetos de su propia promoción económica o la de su entorno cercano–, como también uno más complejo, cuando los destinatarios participan

10 No se cuenta con datos ciertos acerca de la cantidad de municipios argentinos que han adoptado esta estrategia, pero se puede afirmar que está presente extensamente, en municipios de diferentes tamaños y provincias.

en instancias de decisión o formulación acerca de la orientación de los programas de apoyo.

Este campo de políticas encuentra al nivel federal de gobierno como un actor protagónico en el diseño, formulación y financiamiento de las iniciativas. Sin embargo, estas requieren un aporte importante de gestión en el nivel local lo que habilita a la intervención del municipio, de las agencias descentralizadas del gobierno nacional, o de las organizaciones sociales de base territorial que forman parte de la cadena de implementación.

En este campo encontramos las políticas más arriba mencionadas: el Programa Ingreso social con Trabajo, o "Argentina Trabaja" y los Programas de Microcrédito. En estos programas las organizaciones sociales ocupan un papel importante como mediadoras en la gestión de la política, en un caso seleccionando a los grupos de destinatarios y, en el otro como instancias de gestión y seguimiento de los créditos. La intervención de los municipios es variable, dependiendo en buena medida de la relación política con el gobierno nacional.

Otra política más reciente, también presente en los espacios locales, es el Plan Ahí, que promueve el abordaje integral de las problemáticas sociales de cada localidad, cuya implementación se propone articular con los soportes institucionales de los CICs. Si bien el municipio ocupa un lugar importante en la dinámica de trabajo del CIC –puesto que en estos espacios se brindan servicios municipales–, la coordinación de las actividades está a cargo de las Mesas de Gestión Local, instancias conformadas por actores de base territorial, esto es, vecinos individuales u organizaciones del barrio o la localidad.

Por último, en algunos casos continúan en ejecución programas de desarrollo urbano generados en la década del ´90, con la impronta participativa y focalizada de la época, como el PROMEBA. En este caso, se convoca a los vecinos individuales o a agrupaciones territoriales en decisiones respecto de los proyectos a desarrollar, además de involucrarlos como trabajadores activos en la ejecución de los mismos.

En la lógica de los programas socioproductivos, entonces, la participación se basa primariamente en el involucramiento activo de los beneficiarios individuales en tanto trabajadores, y en la intervención de las organizaciones de base territorial en decisiones relativas a la ejecución de las acciones. Algunos instrumentos, como las Mesas de Gestión Local, habilitan mayores grados de decisión para los actores sociales, pero su efectiva realización depende de la singularidad de cada experiencia.

Si bien se trata de una participación restringida, la relevancia de estos instrumentos en el escenario de la articulación Estado y sociedad local se basa en el impacto social y económico de las actividades y servicios y en la fortaleza institucional que proviene de la inscripción en políticas nacionales de amplio alcance territorial y presupuestario.

c. Políticas de desarrollo productivo

Esta categoría incluye a las políticas orientadas a promover el desarrollo económico del territorio por medio de la articulación con actores económicos locales. A diferencia de las iniciativas analizadas en el punto anterior, en este caso, se trata de acuerdos con actores económicos ya consolidados, generalmente con peso en el entramado productivo local. Se apoyan por tanto en instrumentos institucionalizados de interacción entre el Estado y los actores del sistema productivo del sector formal o con cierto grado de consolidación.

En este sentido, las articulaciones se establecen con entidades con representación sectorial, es decir, se trata de actores corporativos. El perfil de los actores sociales protagónicos de estas iniciativas se encuentra vinculado con las características económicas del municipio. Jurisdicciones locales prósperas, con un importante despliegue de actividades altamente competitivas en términos interna-

cionales, cuentan entre los actores participantes de estas propuestas a representantes de sectores concentrados con alta gravitación en el panorama económico nacional, mientras que municipios predominantemente terciarios y con una economía poco diversificada, tienen un desarrollo menos significativo de estos instrumentos[11].

Los mecanismos institucionales que corporizan estas políticas: agencias, distritos industriales, consorcios, etc., expresan bien la dinámica de concertación de intereses que viabiliza la participación de los actores no estatales. En su gran mayoría, consisten en acuerdos que tienen por objeto identificar necesidades y formular proyectos de apoyo.

El peso de este tipo de iniciativas depende, en primer lugar, de la escala de los actores sociales y, en segundo, de la relevancia que le da el municipio en su agenda ya que son políticas formuladas y sostenidas principalmente por este actor gubernamental. Aún cuando, en algunos casos, las bases normativas de las iniciativas de articulación público privada sean de origen provincial o nacional, el desarrollo y la perdurabilidad de las mismas depende de interés y de la capacidad financiera del municipio.

d. Mecanismos participativos de gestión

Esta categoría agrupa a los instrumentos o instancias participativas que forman parte del diseño de políticas públicas en distintos campos de intervención, cuyos lineamientos y procedimientos más significativos están estructurados bajo una lógica más vertical, pero que incluyen espacios de articulación con actores no estatales, principalmente en el nivel local. Es decir que incorporan instancias acotadas de articulación multiactoral dentro de una estructura más centralizada y tradicional.

Los dispositivos participativos, generalmente, asumen la forma de consejos asesores, consultivos, foros, que expresan en su nombre el modo de participación que establecen: se trata de instancias de consulta a la sociedad que brindan asesoramiento al gobierno municipal en campos específicos (seguridad, infancia, educación). En otras palabras, son instrumentos de carácter consultivo que permiten la intervención de actores sociales de inscripción local –con alguna trayectoria o actuación en el campo de referencia de la política– en instancias parciales del proceso de la política[12].

En este campo sobresalen, en la Provincia de Buenos Aires, los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, órganos fundamentales del sistema municipal de protección y promoción de derechos, cuya principal función es la elaboración de un plan de acción territorial en la materia. Esta política provincial, enmarcada en la referida normativa nacional sobre Niñez y Adolescencia, invita a los Municipios a promover la desconcentración de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos en el ámbito municipal con la participación activa de las organizaciones no gubernamentales vinculadas con este grupo social. Esta invitación deja la decisión de la adhesión a la normativa provincial en manos

11 En el trabajo de campo realizado para nuestra investigación hemos encontrado municipios pertenecientes al interior de la provincia de Bs. As. que constituyen centros económicos, rurales o turístico-industriales, en zonas de alta productividad, donde el despliegue de iniciativas participativas de articulación público privada es relevante; mientras que en otros municipios con un desarrollo productivo periférico, ubicados en la Región Metropolitana de Bs. As. con una estructura económica donde predominan los servicios y el comercio de pequeña escala, este tipo de políticas participativas no se encuentra desarrollada.

12 Una amplia recopilación de experiencias se registra en CIPPEC (2008).

de los niveles locales de gobierno, los cuales pueden no firmar el convenio y, por lo tanto no desarrollar en su distrito la institucionalidad propia del nuevo sistema de protección. Por esta razón, sólo 42 de los 135 distritos de la provincia de Buenos Aires, han conformado sus Consejos Locales de Niñez. Asimismo, en algunos casos, la creación de estas instancias depende de la movilización de las organizaciones comunitarias locales (Foro por los derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud, 2010). Estos espacios se constituyen en lugares de participación para el diseño de políticas a nivel municipal al estar generalmente conformados por representantes de diferentes áreas municipales, organizaciones sociales del territorio vinculadas con la temática, efectores de educación, salud y de otras políticas sociales provinciales con presencia en el municipio y, representantes de universidades y de colegios profesionales.

En síntesis**,** las políticas participativas que se desarrollan en ámbitos municipales abarcan un espectro extenso de formatos y mecanismos, se despliegan en diversos campos de política pública, y suponen la articulación del Estado con un abanico variado de actores sociales.

La clasificación que aquí establecimos apunta a ordenar esta diversidad para poner en evidencia que los diseños participativos no sólo están presentes en la actualidad en buena parte de las políticas sociales sino que también modelan un conjunto importante de políticas de promoción económica, de ampliación democrática y otras de objetivos más diversos, como la seguridad, la infancia, la educación, entre las más destacadas.

Conclusiones: diversificación e institucionalización de la participación ciudadana local

Las transformaciones más significativas que han marcado el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana local en la historia reciente de nuestro país podrían sintetizarse en dos grandes ejes: diversificación e institucionalización.

La diversidad que muestra ese campo se advierte en el amplio abanico de mecanismos institucionales que organizan la participación en las políticas públicas. Como pudimos observar, la intervención de la ciudadanía en las políticas descriptas se viabiliza mediante una gama de instrumentos diferentes –Consejos, Foros, mesas de gestión, sufragio, etc.– entre muchas otras formas de democracia directa, propias de cada experiencia[13].

También se ha ensanchado el espectro de cuestiones sociales de las que se ocupan las experiencias participativas, puesto que ya no se acotan solamente al campo de la asistencia a la pobreza o a la promoción del desarrollo local. Los ámbitos de actuación se han expandido en el marco de una concepción también más compleja del campo de la política social: adoptándose mecanismos participativos en los programas de promoción del trabajo autogestionado, de defensa de derechos, de seguridad, etc.; instancias que convocan a la articulación con organizaciones de la sociedad civil también heterogéneas.

El tema de la escala jurisdiccional de referencia de las políticas analizadas merece un comentario particular. Los niveles subnacionales, en especial los espacios locales, constituyen el escenario privilegiado donde se despliegan las dinámicas participativas, pero ello no significa que la escala de dichas intervenciones se limite al municipio. Como se ha presentado, buena parte de los instrumentos de participación forman parte de políticas de origen nacional o provincial, que se desarrollan en un entramado interjurisdiccional que asigna papeles variados al gobierno municipal. La información disponible parece indicar que

13 Para un detalle más extenso, ver CIPEEC, 2008.

los factores que explican la variabilidad del rol municipal son complejos: el grado de desarrollo de la economía local, las capacidades institucionales del aparato municipal, el tipo de política y, sin duda, la relación política entre el gobierno nacional y/o provincial y las autoridades locales[14]. Más allá de esta heterogeneidad, la revisión de las experiencias pone en evidencia que –a diferencia del esquema de los programas focalizados– el Estado local ahora forma parte activa del entramado multiactoral y es protagonista en algunas de las iniciativas.

En síntesis, cabe afirmar que en la última década se han puesto en marcha diseños participativos de diferente tipo (algunos de carácter sectorial, otros poblacional y otros que miran al territorio en su conjunto), que involucran diferentes tipos de actores y, enfocados en distintos campos de políticas (seguridad, niñez, gestión urbana, entre otros), configurándose una extensa infraestructura institucional local que sustenta la participación ciudadana.

Esta realidad es resultado de un proceso histórico, sintéticamente expuesto en este artículo, que se inicia con las políticas sociales asistencialistas de la década del noventa, a través de las estrategias de incorporación de actores de la sociedad civil en el entramado de gestión. La intervención social del Estado en el marco del modelo neoliberal, que propugnaba la retracción de la presencia estatal en la vida social y económica, requería del involucramiento de organizaciones sociales de base territorial, en el proceso de gestión de las acciones, especialmente en la tarea última de acercar las presentaciones a los beneficiarios. Dentro de ese mismo paradigma, se convocaba a actores económicos locales a asumir lugares protagónicos en los procesos de desarrollo endógeno, pero como señalamos previamente, esta línea estratégica tuvo más relevancia en los discursos que en las dinámicas de transformación socioeconómicas efectivas.

Los diseños participativos de las políticas sociales de esa década constituyen el punto de partida de esa historia porque, aun con todas las limitaciones que hemos reseñado, significaron la instalación de los mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas. Se abría así un nuevo cauce en la relación entre el Estado y la ciudadanía, que incorporaba a los actores de la sociedad dentro del proceso de las políticas, y sentaba así las bases de la progresiva institucionalización de la participación ciudadana local en nuestro país.

Institucionalización remite, en este registro, a la inclusión de las prácticas participativas dentro del ámbito de procesamiento de las políticas públicas, y por lo tanto, regulado por las instituciones estatales, quienes establecen los canales y mecanismos de ejercicio de la participación. Ello fortalece el carácter ciudadano de la misma, ya que ubica más claramente a las instancias de articulación entre la sociedad civil y el Estado dentro del marco institucional de las políticas públicas.

En las estructuras de articulación multiactoral que organizaban las políticas asistencialistas de los noventa, cabía encontrar pautas de una incipiente institucionalización, lo que implicaba un cambio en relación al esquema anterior de participación comunitaria a escala micro social. Se trataba, sin embargo, de experiencias regidas por los tiempos y condiciones de los programas sociales, lo que restringía el carácter institucional a los límites coyunturales de esos instrumentos.

La activa experiencia participativa que rodeó a la crisis de cambio de siglo también ha recorrido un camino de creciente institucionalización, expresado en su reconversión de una dinámica de acción colectiva sumamente confrontativa en sus orígenes, a la incorporación formalizada en instancias de gestión de políticas sociales.

14 Para un análisis en mayor profundidad, ver Couto, Foglia y Rofman, en prensa.

Pero el modelo de rejerarquización del Estado que se puso en marcha en los primeros años del siglo implicó un salto cualitativo en esta trayectoria de institucionalización de la participación local, porque los mecanismos participativos que se fueron instalando durante esta última década se asientan en marco institucional significativamente más consolidado. Las actuales experiencias de intervención de actores sociales en las políticas locales, que hemos reseñado en este artículo, forman parte de políticas públicas que han superado el formato de programas, y se plantean como intervenciones 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, decreto 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.

Por otro lado, se trata en varios casos de políticas públicas sustentadas en un enfoque de derechos. Este cambio expresa el pasaje del concepto de beneficiario, como objeto de las políticas públicas y receptor de programas focalizados asistenciales que participaba solamente en la ejecución de esa política, a la noción de sujeto titular de derechos, activo en la gestión de las políticas. La participación en políticas de fortalecimiento de los derechos ciudadanos no sólo significa que la intervención de los actores sociales se sostiene normativamente sobre la jerarquización de dichos derechos, sino que también es propósito de la participación ampliar la vigencia de esos principios. Así, la creación de Consejos u otras instancias multiactorales en estos campos de acción estatal, permite superar la dicotomía, tan presente en la etapa neoliberal, que enfrentaba a las políticas universalistas y verticales *versus* las focalizadas y participativas. Algunas de las experiencias que encontramos actualmente en los ámbitos locales, como los Presupuestos Participativos y los Consejos de Niñez y Adolescencia buscan combinar la participación con el paradigma universalista basado en derechos.

El panorama que hemos presentado en este artículo engloba realidades muy diferentes, como se ha expuesto en estos últimos párrafos. Si bien no era éste el objetivo de estas reflexiones, cabría agregar que también debe ser muy heterogéneo el posible impacto de cada una de las políticas analizadas en el plano de la democratización de la vida social y política local. Este principio, que se considera generalmente el horizonte normativo de la participación ciudadana, probablemente exhibe grados de concreción sumamente variable en cada caso. Nuestro enfoque ha priorizado la perspectiva agregada y la historia de "mediana duración", a la indagación singular sobre casos específicos, confiando en que esta caracterización puede ser un aporte de utilidad para identificar los ejes más generales de la transformación que ha sucedido en este campo en las últimas décadas.

Referencias bibliográficas

Burin, D. y Heras, A. (Comp.). (2001). *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*, Buenos Aires: Ciccus.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza.* Buenos Aires: Paidós.

Carmona, R., Couto, B., Martínez, C. y LopezAccotto A. (2013). El Presupuesto Participativo en el escenario argentino reciente. Un análisis de sus aspectos político-institucionales y participativos, presentado en *Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*, 23 a 25 de abril UNESP, Araraquara, San Pablo.

Cetrángolo, O. y Jimenez, J. (2004). Las relaciones entre los niveles de gobierno en Argen-

tina. *Revista de la CEPAL* N° 84. 2004, pp. 117-134.

CIPPEC (2008). *Oportunidades y desafíos en la interacción Estado y sociedad civil a nivel provincial y municipal, hacia nuevos vínculos entre Estado y sociedad civil*. Documento de trabajo núm. 21, Buenos Aires, octubre de 2008.

Clemente, A. y Girolami, M. (Eds.). (2006). *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Buenos Aires: Espacio Editorial / IIED-AL.

Clemente, A. y Lesnichevsky, C. (2008). Políticas socioproductivas y cooperación municipal en la Argentina. Lecciones aprendidas. *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 68, Buenos Aires, abril de 2008, pp.45-60.

Cohen, J. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Couto, B.; Foglia, C. y Rofman, A. (*en prensa*). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político territorial. En A. Rofman (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: UNGS Ediciones.

De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.

Delamata, G. y Armesto, M. (2005). Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales. En G. Delamata (Comp.). *Ciudadanía y territorio*. pp. 105-165. Buenos Aires: Espacio.

Di Stéfano, H. Sábato, L. A. Romero, y J. L. Moreno, (2002). *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en Argentina*. Buenos Aires: Gadis.

García Delgado, D. y De Piero, S. (2001). *Articulación y relación Estado-Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Centro Nacional Organizaciones de la Comunidad.

González Bombal, I., Garay, C.; Potenza, F. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa.* Buenos Aires: CEDES; Universidad de San Andrés.

Hintze, S. (Ed.). (2003). *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires: UNGS.

Massetti, A. (2010). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*, núm. 12. 2010, pp. 1-24, IIGG-FSOC-UBA.

Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras. En B. Kliksberg (Comp.). *El Rediseño del Perfil del Estado*, pp.45-78. México: Fondo de Cultura Económica.

Rofman, A, (2006). Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del conurbano bonaerense. En A. Villar y A. Rofman (Coords.). *Desarrollo local: una revisión crítica del debate*, pp. 259-287. Buenos Aires: Espacios.

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.

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.

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.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). La política de los movimientos piqueteros. En F. Schuster *et. al*., *Tomar la palabra,* pp. 343-365. Buenos Aires: Prometeo.

Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.). (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: HomoSapiens.

Venesia, J. C. (Comp.). (1998). *Políticas públicas y desarrollo local*. Rosario: FLACSO/CEI/IDR.

Fuentes consultadas

Foro por los derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud (2010), "Balance y perspectivas sobre la implementación de la ley 13.298 y 13.634 en la Provincia de Buenos Aires". Síntesis del Informe presentado en el Consejo Consultivo Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2011.

Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, (2014) Memorias Detalladas del Estado de la Nación del Año 2013.