

Participación Ciudadana y Reforma del Estado

Por Alicia Fernández

Resumen

Este trabajo responde al propósito de reflexionar acerca del verdadero sentido de la participación ciudadana en la gestión de «lo público»; de las formas y modos que toma la intervención activa de los ciudadanos en los asuntos de interés general; de los obstáculos que se oponen a la participación y de los beneficios y riesgos que de ella derivan.

Pretendemos también, analizar los procesos de reforma del Estado encarados por nuestro país desde 1989, para detectar qué espacios de intervención han sido reconocidos a nuestros ciudadanos, mediante qué mecanismos y resortes se asegura la participación, qué se ha hecho y qué falta por hacer.

Abordamos el tema de la participación ciudadana o social como asignatura pendiente de la reforma del Estado, en tanto creemos que los procesos de reforma encarados a nivel nacional, provincial y municipal —con diferencia de matices— adolecen de la misma falla: asegurar una mayor y más efectiva intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones y control de la gestión pública.

Abstract

This work responds to the intention to reflect about the true sense of the citizen participation in the management publishes; of the forms and ways that the active intervention takes from the citizens in the subjects of general interest; of the obstacles that are against to the participation and of the benefits and risks that of her derive.

We also try, to analyze the processes of reform of the State faced by our country from 1989, to detect what intervention spaces have been recognized our citizens, by means of what mechanisms and means the participation makes sure, what has become and what it lacks to do.

We approached the subject of the citizen or social participation like pending sujet of the reform of the State, in as much we think that the processes of reform in the different levels - with difference of shades- they suffer from the same fault: to assure a greater and more effective intervention the citizenship in the decision making and control of the public management.

Participación Ciudadana y Reforma del Estado

I. Introducción

Somos partícipes de una época caracterizada por dificultades, cambios, falta de recursos y nuevos desafíos, donde la retirada del Estado y la irrupción de nuevos actores, redefinen permanentemente el espacio público y la gestión del interés general. La esfera pública se ha ensanchado y ya no se admite que el Estado sea el único promotor del bien común. Por el contrario, todos los días se incorporan en la gestión de lo público, de lo que es de todos e interesa a todos, nuevos protagonistas que mediante distintos tipos de intervención procuran la satisfacción de las demandas y necesidades de la sociedad.

Este trabajo responde al propósito de reflexionar acerca del verdadero sentido de la participación ciudadana en la gestión de «lo público»; de las formas y modos que toma la intervención activa de los ciudadanos en los asuntos de interés general; de los obstáculos que se oponen a la participación y de los beneficios y riesgos que de ella derivan.

Pretendemos también, analizar los procesos de reforma del Estado encarados por nuestro país desde 1989, para detectar qué espacios de intervención han sido reconocidos a nuestros ciudadanos, mediante qué mecanismos y resortes se asegura la participación, qué se ha hecho y qué falta por hacer.

Abordamos el tema de la participación ciudadana o social como asignatura pendiente de la reforma del Estado, en tanto creemos que los procesos de reforma encarados a nivel nacional, provincial y municipal —con diferencia de matices— adolecen de la misma falla: asegurar una mayor y más efectiva intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones y control de la gestión pública.

II. ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana?

Actualmente existe una profusa variedad de definiciones de participación ciudadana o social y mayor cantidad —aún— de recetas en cuanto a formas y modos de participación. Lo que no está claro es ¿de qué hablamos cuando hablamos de participación ciudadana? ¿Qué conceptos están en juego? ¿Qué supone la participación? ¿Cuáles son sus características y requisitos? ¿Qué papel le corresponde al Estado?

La participación ciudadana o social remite a la intervención de los ciudadanos en actividades que hacen al interés general. No es cualquier tipo de intervención, sino intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas. Para Cunill, las estrategias gubernamentales tendientes a crear condiciones para que la sociedad ejerza una incidencia directa sobre el Estado o participe de sus funciones, le imprimen contenido a una noción de por sí ambigua. En tal sentido, tres campos suelen ser afectados: el campo correspondiente a la formación de las políticas públicas, facilitando la intervención de intereses particulares en su elaboración; el campo relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum, e indirecto mediante la revocatoria; y el campo relativo a la prestación de servicios públicos, a través de la transferencia a la sociedad civil o de la cogestión con ella (Cunill Grau 1997: 75).

La participación ciudadana es —siempre— participación política, porque implica la intervención directa de la ciudadanía en actividades o asuntos públicos. Sin embargo, autores como Borja distinguen la participación ciudadana o popular de la participación política en sentido estricto (la que se realiza a través de los partidos políticos y de las elecciones), reservando la denominación de participación ciudadana a la intervención de los vecinos o usuarios (en tanto que ciudadanos afectados o interesados) respecto a la administración pública, en relación al ejercicio concreto de sus competencias.

La participación ciudadana entraña una participación con una motivación social concreta, no explícitamente política o ideológica, que se ejerce preferentemente de una manera directa (individual o través de una asociación) y no por delegación. Significa la incorporación de grupos e intereses sociales y de valores culturales distintos a los que prevalecen en la administración pública, lo que produce cambios tanto en la organización interna como en los objetivos de la administración (Borja 1987: 67).

Para David Aguilar «la participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos, de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real

de las necesidades de los gobernados y que vean en ella una forma de vida y sustento de la democracia» (Aguilar 1997:25).

La participación es un proceso social en el que intervienen distintas fuerzas en función de intereses complejos, diversos, y a veces, antagónicos. Supone múltiples actores y es de prever el conflicto, por ello requiere pluralismo, consenso, confrontación y negociación. La efectiva intervención de los ciudadanos en la gestión de lo público exige una serie de condiciones mínimas sin las cuales la participación es impensable, entre ellas: el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, una adecuada descentralización político-administrativa y el acceso de los ciudadanos a la información. Fundamentalmente, la participación ciudadana supone condiciones económicas y culturales que aseguren la igualdad e inclusión sociales.

Quienes impulsan la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos ven en la participación social un excelente método que incrementa y mejora la democracia representativa. Para ello, la intervención de los ciudadanos debe ser activa y producirse en los procesos de toma de decisiones y de gestión, ya que los niveles de información y consulta son niveles primarios que no facilitan el ejercicio del poder. Solamente la decisión y gestión permiten que los diferentes actores sociales se puedan convertir en constructores de su propia realidad. Una sociedad participativa, por tanto, será aquella que multiplique los espacios y los canales de intervención, que estimule los cambios, que materialice, en última instancia, las múltiples redes de poder y de acción (Vargas 1994 :77).

La participación ofrece beneficios y supone riesgos. Los primeros atañen a ciudadanos y gobierno. Entre los beneficios que la participación genera a los ciudadanos pueden mencionarse: la mejor comprensión de los asuntos públicos; la generación de habilidades en los ciudadanos para la administración pública; el estímulo de la responsabilidad por las necesidades y los problemas colectivos; el refuerzo de los lazos de solidaridad; la reducción de las diferencias o injusticias en la distribución del poder; y el hacer más aceptable la noción del interés general. Respecto del gobierno, los beneficios se sintetizan en la facilitación de la ejecución de planes y programas; la contribución a una mayor transparencia en la administración pública; el aumento de la confianza de la ciudadanía en el sistema político; el refuerzo de la credibilidad en la rendición de cuentas; además de otorgar un extra de legitimidad a los actos del gobierno.

Con la equidad y eficiencia se vinculan los riesgos o problemas que ofrece la participación ciudadana. En cuanto a la equidad, los problemas de la participación refieren a la posibilidad de monopolización y captura del espacio público por grupos mejor organizados, lo que conlleva a la exclusión sistemática de mayorías y minorías. Además, dado que la participación opera en torno a intereses concretos produce pérdida de conciencia sobre el conjunto y puede fragmentarse el interés general. Respecto de la eficiencia, los problemas se manifiestan como lentitud en la adopción de decisiones; mayores costos en cuanto a inversión de dinero, tiempo y oportunidades; la generación o incremento de conflictos entre las personas y entidades interesadas; pérdida de la perspectiva global y descoordinación; burocratización de los procedimientos; defectos en la información; y exceso de expectativas en lo que el gobierno puede ofrecer. Sintéticamente, las iniciativas de participación ciudadana afectan la eficiencia porque retrasan la adopción de decisiones, incrementan los costos y no garantizan el resultado más adecuado (Colino 2002 :15).

No obstante lo mucho que se habla de participación ciudadana, lo cierto es que las iniciativas de participación enfrentan diversos impedimentos que obstaculizan la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así, la falta de instituciones y prácticas democráticas, la hostilidad de las autoridades hacia la participación, los procedimientos burocráticos inflexibles, la falta de capacidad técnica, la carencia generalizada de interés de participar en la vida político-social, el descreimiento de los distintos actores sociales entre sí y hacia las instituciones, la desinformación de la ciudadanía respecto de «la cosa pública», conspiran permanentemente contra la participación social.

III. Estado y participación ciudadana

Aunque la participación ciudadana no es una panacea, distintas experiencias prueban que la democracia funciona mejor con ciudadanos que intervienen activamente en la solución de los problemas de interés general. Pero la participación supone condiciones y requisitos que el Estado debe asegurar y garantizar. El Estado tiene responsabilidades indelegables respecto de la participación, es él quien debe asegurar las condiciones económicas y culturales básicas para una efectiva intervención ciudadana. En condiciones de pobreza, marginación y exclusión sociales la participación queda en el discurso, cuando más en los papeles. La participación de la ciudadanía en «la cosa pública» debe

significar la posibilidad de intervenir en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno. Para que ello sea posible, el mismo Estado debe producir reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan la intervención ciudadana.

La noción de ciudadanía se ha construido y reconstruido históricamente, resultando ser -hoy- el producto de una suma de derechos civiles, políticos y sociales. Pero ni el reconocimiento de estos derechos por el régimen jurídico, ni la vigencia de la democracia bastan para hacer efectiva la ciudadanía porque: «la ciudadanía no puede ser ejercida universalmente, a menos que el sistema legal se base en criterios universalistas, que las normas jurídicas sean puestas en vigor efectivamente, que exista la decisión de los gobernantes de proteger esos derechos, y que todos los individuos posean los prerrequisitos y capacidades de tipo económico y social para ejercerla. Ahora bien, sólo el Estado puede asegurar las condiciones que garanticen el ejercicio pleno de la ciudadanía» (Sulbrandt, 1997 :64).

Lechner afirma que las nuevas reformas del Estado deben tener en cuenta tres elementos: en primer lugar, la inserción en los mercados mundiales se rige por el paradigma de la competitividad sistémica, donde la inserción no depende tanto de la competitividad de una u otra empresa como de las capacidades organizacionales y gerenciales de un país para combinar un vasto conjunto de factores económicos y no-económicos. La competitividad sistémica de un país supone una «actualización» del Estado Nacional como una de las instancias fundamentales en la coordinación de los diversos procesos sociales. De la competitividad sistémica se desprende, en segundo lugar, la relevancia de la integración social. Precisamente, la gravitación del mercado y de sus tendencias disgregadoras otorga un papel primordial al Estado como instancia responsable de asegurar la cohesión social. El mercado no brinda un equivalente funcional para una función específica del Estado, la de fortalecer unas relaciones sociales equitativas. Las políticas sociales, más que una compensación por las disfuncionalidades del mercado, expresan el vínculo social que une a todos los individuos en una vida en común. En tercer lugar, aparece la dimensión simbólica del Estado ya que es por intermedio del Estado que la sociedad se reconoce a sí misma en tanto orden colectivo. Solamente el Estado simboliza el vínculo social e intergeneracional que cohesionan a la pluralidad de individuos (Lechner, 1997).

Para Jarquín el gran desafío del desarrollo de América Latina es consolidar sus sistemas democráticos, transitar de democracias básicamente electorales a

efectivos sistemas democráticos que hagan posible intervenciones estatales eficientes y por tanto, una efectiva protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, un funcionamiento eficiente de los mercados y grados deseables de cohesión social. Esto es, democracia para tener un Estado eficiente y Estado eficiente como condición fundamental de la gobernabilidad (Jarquín, 1997).

La participación es un derecho y un deber. Su garantía implica crear una cultura de la participación, en virtud de la cual los espacios públicos se abran a la ciudadanía y, de igual forma, la ciudadanía organizada aprenda a participar haciendo uso de sus derechos y deberes de participación ciudadana. Es necesario impulsar nuevos modos de gestión por parte del gobierno y nuevos comportamientos por parte de los ciudadanos. Se deben generar variados canales de participación, de tal modo que la ciudadanía juegue un papel activo en el contexto del gobierno democrático. Para ello, es preciso recrear canales de articulación y negociación con la sociedad civil, lo que significa redefinir las relaciones entre Estado y sociedad.

El reconocimiento de los derechos de la ciudadanía de participar y controlar la acción del Estado, la creación de canales de participación, dar cabida a estos espacios de acción pública no estatal en la producción de bienes y servicios, son aspectos que deben considerarse en el proceso de reforma del Estado. Esto significa avanzar hacia formas más cooperativas de gobernar (gobernanza moderna) donde las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. Para poder emerger la gobernanza moderna requiere de una serie de condiciones estructurales e institucionales previas: el poder debe estar disperso en la sociedad, pero no de manera fragmentada; las autoridades políticas deben ser fuertes pero no omnipotentes; legitimadas democráticamente de manera que los representantes electos reflejen los intereses de todos los grupos; las autoridades políticas deben manejar recursos suficientes como para llevar a cabo las decisiones que se tomen; tienen que ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación y poseer especial competencia en sus campos respectivos; tiene que existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada (Mayntz 2001:12-13).

IV. Participación Ciudadana y Reforma del Estado

En agosto de 1989 con la sanción de las leyes 23.696 y 23.697, comienzan en nuestro país una serie de procesos encaminados a reformar el Estado. A pesar de

la diversidad de objetivos y móviles que orientaron dichos procesos, pueden observarse en ellos distintas medidas que favorecen la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La medida más importante, sin duda, es la reforma¹ de la Constitución Nacional producida en 1994, que bajo el título «Nuevos derechos y garantías», incorporó figuras de la democracia participativa y consagró nuevos derechos como:

- **iniciativa popular:** el artículo 39 incorpora este derecho como algo novedoso a nuestra tradición cultural y política. Por este artículo los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. Pero este derecho no se agota sólo en la presentación del proyecto sino que además, el Congreso tiene la obligación de darle tratamiento dentro de los 12 meses. Quedan fuera de este tipo de iniciativa los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal;

- **consulta popular (Art. 40):** la Constitución prevé dos tipos de consulta. La vinculante cuando establece que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. La no vinculante cuando establece que el Congreso o el Presidente de la Nación dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio;

- **por el Art. 42** los consumidores y usuarios tienen derecho en la relación de consumo a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; Las autoridades proveerán la protección de esos derechos, a la educación para el consumo;... y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces

¹ Kohen opina que más allá de que la expansión de nuestros derechos sea una realidad en nuestra constitución reformada, esto no asegura de por sí que los ciudadanos los pongan en acto, en particular en el caso argentino donde, a diferencia de lo que sucedió en otros países, no existió un grado considerable de participación y debate ciudadanos en el proceso que condujo a la Reforma Constitucional. Sólo podremos hablar de una real expansión de la ciudadanía cuando los ciudadanos conozcan e internalicen sus derechos y las garantías para su cumplimiento. Un ciudadano es un sujeto con derechos, situado en una comunidad con autoridades e instituciones capaces de garantizar su cumplimiento. La extensión y el alcance de los derechos ciudadanos dependerá de la práctica que éstos hagan de sus derechos en la esfera pública (Kohen, 1998 :369).

para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

Reforzando el control social², la sanción de la Ley N° 25.152 en 1999 dispone el libre acceso de los ciudadanos a la documentación producida en la Administración Nacional. En su Art. 8 establece: «la documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional y que se detalla a continuación tendrá carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla: a) estado de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen; b) órdenes de compra, contratos firmados por autoridad competente, y rendiciones de fondos anticipados; c) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional; d) datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, sobre personal permanente, contratado y transitorio; e) listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; f) estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública; g) listado de cuentas a cobrar; inventarios de bienes inmuebles e inversiones financieras; h) estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de las personas físicas y sociedades; i) información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los mismos; j) toda la información necesaria para que pueda realizarse el control comunitario de los gastos sociales; k) toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema nacional de administración financiera. La información precedente será puesta a disposición de los interesados en forma inmediata. La Auditoría General de la Nación fiscalizará su cumplimiento».

² Control Social: es un mecanismo vertical de fiscalización, donde los controladores son los ciudadanos no sólo durante las elecciones, sino también a lo largo del mandato. Los efectos del control social se manifiestan en la democratización del Estado, el mejoramiento de la producción de sus políticas y la modificación de la relación entre la población y los prestadores de servicios. El éxito del control social depende de cuatro condiciones: la articulación con las instituciones de la democracia representativa, el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, un diseño organizacional del Estado que incentive a los ciudadanos para actuar en el espacio público, además de la difusión de la información acerca de las acciones del Poder Público (CLAD 2000 : 49).

Otra iniciativa en cuanto a participación, la constituye el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Creado por el Decreto N° 229/2000 apunta a transparentar la relación de las organizaciones con los destinatarios de los servicios a su cargo, potenciando el derecho a ser escuchados (cuando se definen los servicios y se establecen los niveles de calidad de la prestación), informados (en un lenguaje que puedan entender), respetados (tratados en forma justa y sin discriminarlos) y a recibir una respuesta o solución cuando el servicio no se presta adecuadamente. Su desarrollo implica, tanto el reconocimiento explícito de los derechos de los ciudadanos, como el compromiso claro de las organizaciones para prestar sus servicios con determinados niveles de calidad. Los mismos son monitoreados periódicamente a través de sus respectivos indicadores. Asimismo, se induce a la creación de un sistema de quejas y sugerencias, ágil y de fácil acceso que garantice la confidencialidad en el tratamiento de las distintas presentaciones.

El Programa define los derechos de los que goza el ciudadano frente a la Administración Pública Nacional, a saber:

- a) derecho a obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por la Administración Pública Nacional;
- b) derecho a ser asesorado sobre los trámites y requisitos que debe cumplir en sus actuaciones ante la Administración;
- c) derecho a ser tratado con el máximo respeto y deferencia por las autoridades y por el personal al servicio de la Administración Pública Nacional;
- d) derecho a conocer el estado de tramitación de las actuaciones administrativas en las que tenga la condición de interesado y a obtener copias de los documentos contenidos en ellas;
- e) derecho a identificar a las autoridades y personal que tramitan los procedimientos y a responsabilizarlas cuando legalmente corresponda;
- f) derecho a obtener copia sellada de los documentos que presente y a no presentar aquellos no exigibles de acuerdo con la normativa vigente;
- g) derecho a acceder a los registros y archivos públicos con las limitaciones legalmente establecidas.

h) derecho a hacer presentaciones administrativas en los procedimientos en los que tenga la condición de interesado, las que deberán ser evaluadas por la administración al dictar resolución, en los términos establecidos por la legislación vigente;

i) derecho a que la Administración dicte resolución expresa ante sus peticiones, solicitudes o denuncias;

j) derecho a presentar quejas por la omisión de trámites o retrasos en los procedimientos en los que sea interesado, y a reclamar ante cualquier desatención o anomalía en el funcionamiento de los servicios de la Administración Pública Nacional;

Los principios rectores que sustentan la aplicación del Programa Carta Compromiso son:

- 1) igualdad: el suministro de servicios públicos ha de regirse por el principio de igualdad de derechos de los usuarios. El acceso y las reglas que rigen las relaciones entre los usuarios y los prestadores de servicios públicos deberá garantizar condiciones de igualdad, sin discriminación de ningún tipo;
- 2) imparcialidad: las unidades organizativas deben basar su comportamiento respecto a los ciudadanos en criterios de objetividad, justicia e imparcialidad. Las normas que regulan las condiciones generales y específicas de prestación de los servicios públicos deben ser interpretadas respetando esta obligación;
- 3) continuidad: deberá garantizarse la continuidad de la prestación de los servicios considerados esenciales;
- 4) participación: los usuarios y beneficiarios de servicios de atención al público deben contar con mecanismos de participación adecuados a cada caso, a fin de garantizar y proteger el derecho a una correcta prestación;
- 5) derecho a la información: los usuarios y beneficiarios de servicios comprendidos en el presente programa deben contar con la posibilidad de tener un efectivo acceso a la información en las condiciones que establece la normativa vigente;
- 6) calidad: las organizaciones alcanzadas por el presente Programa deben tender en la medida de sus posibilidades a la efectiva satisfacción de los usuarios en la prestación de los servicios a su cargo, dando cuenta de las iniciativas que pongan en marcha a tal efecto;

7) **transparencia:** los organismos prestadores de servicios a los ciudadanos en tanto tales deben realizar la publicidad de su gestión, en cuanto a conocer qué puede razonablemente esperarse en cada caso, como garantía de efectividad y eficiencia en la asignación de sus recursos humanos, económicos y financieros.

En síntesis, el Programa induce a un proceso de transformación dentro de los organismos que adhieran para asegurar mayor transparencia y comunicación con los ciudadanos, asegurar nuevas formas de participación ciudadana en la gestión, transparentar ante el ciudadano las reales capacidades de prestación de servicios, generar el ambiente para un cambio cultural hacia adentro, ponderar la percepción del ciudadano en el diseño de los servicios y su posterior evaluación y compartir e intercambiar experiencias entre los diferentes organismos públicos que adhieran a esta iniciativa.

En plena ejecución aparece el Plan Nacional de Modernización del Estado, elaborado por la Secretaría para la Modernización del Estado y Subsecretaría de la Gestión Pública en agosto de 2000 y aprobado por el PEN mediante Decreto N° 103/2001, orientado a:

- construir un Estado amigable y comprometido en su relación con los ciudadanos;
- capaz de prestar servicios de calidad con eficacia y eficiencia;
- asumir el rol de promotor del desarrollo económico y social, con atención a los sectores desprotegidos y carenciados;
- poseer un sistema tributario equitativo y de base amplia;
- tener niveles de gasto que no signifiquen una carga para la sociedad;
- desarrollar una gestión transparente.

Respecto de participación social, afirma que el Gobierno Nacional impulsa una administración pública al servicio del ciudadano, con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados, capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social y orientada a establecer un marco de paridad e igualdad entre la Administración y la gente. Para alcanzar tales compromisos se necesita una gestión de los asuntos públicos que rescate como principios la ética y la transparencia y que articule en su accionar a diversos actores de la sociedad: los partidos políticos, las asociaciones empresariales y sindicales, las organizaciones no gubernamentales y académicas y, por sobre todo, al destinatario de todo el esfuerzo: la gente.

Las líneas de abordaje para la transformación de la gestión de los organismos del Estado son dos:

a) **transformaciones Institucionales:** encaminadas a optimizar la gestión de cada una de las organizaciones estatales de acuerdo con sus características particulares. Los cambios buscados están orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el Sector Público. Liderados por los más altos niveles de decisión de cada organización, involucran por igual a los empleados públicos y a los ciudadanos. Los instrumentos utilizados son: 1) carta Compromiso con el Ciudadano: cuyo objetivo es crear un ambiente adecuado para el desarrollo de acciones tendientes a la mejora continua de los organismos públicos, incorporando la perspectiva de los ciudadanos en el diseño y prestación de servicios; 2) gestión por resultados: instrumentada mediante acuerdos-programas, supone refocalizar la conducción y la gerencia de los organismos de la administración pública hacia un modelo de gestión que privilegie los resultados por sobre los procedimientos y priorice la transparencia de la gestión. Para ello se utilizan herramientas de gestión como el planeamiento estratégico, la reingeniería integral de procesos, la vinculación entre programación presupuestaria y programación operativa, el rediseño de los procesos de administración de recursos, la implantación de sistemas de rendición y petición de cuentas, la implantación del sistema de control de gestión operacional y el entrenamiento y capacitación de todos los niveles organizacionales en la nueva modalidad de gestión;

b) **transformaciones transversales:** se refieren a aquellos sistemas que atraviesan a toda la Administración Pública en sus modalidades de gestión y constituyen el apoyo administrativo para todas aquellas actividades consideradas de carácter sustantivo. Apuntan a optimizar la gestión del capital humano; compras y contrataciones; la administración financiera; el gobierno digital; etc.

En cuanto al proyecto de Modernización Estructural se afirma que mediante estas reformas se intenta rediseñar la morfología del Sector Público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades, y la asignación de recursos), para prestar servicios de calidad a la población sin configurar una pesada carga para los contribuyentes.

En materia de política anticorrupción, la estrategia que acompaña la propuesta se apoya en la idea de privilegiar la prevención, tratar a la corrupción como una

cuestión sistémica -sin perjuicio de las responsabilidades individuales- y actuar sobre la calidad normativa, el acceso a la información y la participación de los ciudadanos.

V. Municipio y Participación Ciudadana

En la última década, fenómenos como la globalización y la crisis del Estado-nación han provocado un resurgimiento de lo local, motivando cambios en las funciones y ámbitos de actuación municipales. Actualmente existe una fuerte valoración de lo «local», visualizado como la dimensión social que más se acerca a lo real, tangible o concreto. En este sentido, el municipio aparece como el instrumento de gestión más directamente ligado a la realidad cotidiana de la sociedad local y el ámbito más adecuado para las experiencias y prácticas de participación ciudadana.

Para Castells la crisis del Estado-nación, el agotamiento o insuficiencia de la democracia representativa articulada únicamente por elecciones y partidos, y la falta de mecanismos que establezcan lazos entre lo local y lo global significan hoy un reto que tienen ante sí los gobiernos locales. Para responder a este reto, es necesario reconstruir el municipio como actor complejo, simbiosis de agentes públicos y privados, con capacidad para actuar en la escena internacional y de organizar la sociedad sobre la base del principio político legitimador de la proximidad. En la consolidación de la democracia el municipio ocupa un lugar destacado, por cuanto la democracia sólo puede consolidarse si se enraíza fuertemente en la sociedad y en particular en los sectores populares. El municipio puede ser el crisol institucional en que se gesten esa nueva legitimidad política y esa nueva participación popular. Pero para ello se necesitan municipios democráticos, descentralizados y participativos, es decir, instrumentos útiles para resolver los problemas de los ciudadanos (Castells, 1987: 169-173). Esto significa cambios en la gestión municipal, cambios basados en la idea de que solamente un incremento cualitativo de la idoneidad administrativa y el aumento de la participación organizada por parte de los ciudadanos pueden hacer frente, con posibilidades de éxito, a los acuciantes problemas que enfrentan nuestras comunidades.

Asegurar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y su control implica definir nuevas formas de articulación entre estado y sociedad a nivel local. Para enfrentar la crisis económica, la escasez de recursos públicos y

las mayores demandas sociales, el desarrollo de la participación en todos los ámbitos correspondientes a las necesidades colectivas constituye una respuesta eficaz que moviliza, mediante la cooperación, muchos recursos latentes en nuestras sociedades.

La gestión municipal es pública por definición en tanto el municipio es «persona jurídica pública» (Código Civil) y su finalidad no es otra que la realización del interés general, en este caso del interés de la sociedad local. Pero, la gestión de lo público o interés general, de lo que es de todos e interesa a todos, de la resolución de asuntos y problemas comunes, no es patrimonio exclusivo del Estado (nación, provincia, municipio) y admite la incorporación de los ciudadanos a través de distintas formas de participación o intervención como la descentralización, gestión asociada, formas semidirectas de democracia (iniciativa, revocatoria, consulta popular) y otras.

La descentralización consiste en transferir funciones y/o prestaciones a entidades intermedias las que se hacen cargo de su ejecución. Una descentralización efectiva requiere que junto a los servicios transferidos se asignen los recursos correspondientes y auténticas facultades en materia de toma de decisiones. Además, como la responsabilidad por la prestación es del municipio, éste debe montar especiales mecanismos de control sobre aquello que ha sido objeto de descentralización. La co-gestión implica la prestación conjunta del municipio asociado con los vecinos y su implementación es más sencilla que la anterior, por lo que muchas veces se comienza con la co-gestión como paso previo a la descentralización. En cuanto a las formas semidirectas de democracia: a) la iniciativa consiste en la facultad de un grupo de vecinos para presentar «proyectos de ordenanzas» al Concejo Deliberante, proyectos que dicho órgano debe obligadamente tratar como si hubieran sido presentados por un miembro del Cuerpo; b) la revocatoria permite que un conjunto de vecinos someta a consideración del electorado municipal, la permanencia o separación del cargo de los funcionarios municipales de carácter electivo (Intendente y Concejales); c) la consulta popular implica someter a la aceptación o rechazo del pueblo decisiones tomadas por el gobierno municipal. En todos los casos, tanto el número de vecinos que actúan como otros requisitos deben ser establecidos en la normativa de creación de las formas semidirectas.

La reforma estructural del Estado nacional con su estrategia de achique y desplazamiento de funciones y prestaciones hacia abajo, produjo gran impacto a

niveles subnacionales obligando a provincias y municipios a redefinir sus roles y formas de intervención. En el caso del municipio, el efecto de la reforma del Estado sobre el nivel local ha sido múltiple y si bien ha generado un conjunto de nuevas oportunidades, también ha enfrentado a los gobiernos municipales con un conjunto de nuevos problemas para los cuales no estaban preparados. El diseño e implementación de estrategias de gestión conjunta, descentralización y diversas formas de asociación con la sociedad local pueden constituirse en una herramienta válida para enfrentar con éxito los nuevos desafíos. Lo público, entendido como lo que es de todos y para todos, no es patrimonio exclusivo del Estado y es válido pensar que pueden satisfacerse las necesidades y demandas colectivas desde la sociedad, abriendo la esfera estatal a la participación ciudadana. Puesto que actualmente no sólo a lo estatal se lo considera público, podemos afirmar que se ha ensanchado la esfera pública o el ámbito donde se resuelven las cuestiones de interés general. En consecuencia, es válido pensar que los ciudadanos-vecinos-usuarios pueden y deben participar en la gestión municipal para fortalecer el control social, reforzar los derechos republicanos y ampliar la capacidad estatal.

Sin embargo, la efectiva incorporación de los vecinos a la gestión municipal requiere tanto del apoyo de las autoridades municipales, como del interés de los ciudadanos por intervenir en esferas tradicionalmente reservadas a la administración pública. En cuanto al apoyo de las autoridades, es necesario advertir que —en ocasiones— nuestros municipios, debido a resabios de gobiernos autoritarios y a las características fuertemente centralizadoras de la organización estatal, prácticamente desconocen cuando no rechazan lisa y llanamente, la participación de los vecinos en lo que consideran exclusiva responsabilidad de los órganos de gobierno municipal. Respecto del interés vecinal, como los vecinos naturalmente responden a intereses privados o particulares, la intervención en «lo público» —a título de simples vecinos— requiere de un interés y compromiso especiales, por lo que muchas veces será necesario recurrir a estrategias que despierten y estimulen su compromiso.

Existen variadas experiencias de participación directa de la sociedad en los asuntos públicos. Todas acusan éxitos y fracasos, aciertos y errores, pero ninguno de sus protagonistas quiere retrotraerse a épocas anteriores. No renuncian a la participación, antes bien, reclaman por una mayor y más amplia intervención en los asuntos que tradicionalmente pertenecían a la esfera exclusiva del municipio.

Esto es así, porque desde la óptica ciudadana se percibe que las diversas formas de participación en la gestión estatal no sólo aseguran el control social sobre las prestaciones, sino que también refuerzan y garantizan los derechos republicanos desde el municipio. Porque la incorporación de los vecinos en la gestión de los asuntos de interés local amplía su propia capacidad de gestión permitiéndole responder con más eficiencia a las demandas que le son formuladas. En consecuencia, al redefinir y ensanchar lo público que es lo que sucede cuando se incorporan los vecinos-usuarios-ciudadanos a la resolución de cuestiones que afectan el interés general, todos los actores se benefician.

Por supuesto que también la participación ciudadana en la gestión de lo público ofrece riesgos. Uno de ellos es que el municipio desvirtúe la participación utilizándola para disfrazar su retirada o huida respecto de las cuestiones sobre las cuales tiene una responsabilidad indelegable, transfiriendo servicios, funciones y prestaciones a los vecinos y dejándolos librados a su suerte. También se degrada la participación cuando no se transfieren facultades de decisión a los participantes, recurriendo a ellos en simples consultas sin tomar en cuenta sus opiniones. Otro riesgo es que los vecinos no estén en condiciones de hacerse cargo de sus nuevas funciones porque carecen de recursos organizacionales o capacidad técnica. Por último, puede suceder que los vecinos privilegien sus propios intereses particulares o sectoriales (los del barrio) por sobre el interés del conjunto. Por ello se torna imprescindible definir bien las formas que toma la participación: si se va a recurrir a la descentralización, la gestión asociada u otras; las responsabilidades de los distintos actores; las necesidades en materia de capacitación de los vecinos; el control sobre el municipio y el control del municipio sobre los vecinos; como asegurar el pluralismo en la representación social; la aplicación gradual de las nuevas formas de gestión para aprovechar los aciertos y desechar los errores; el estudio de otras experiencias que puedan tomarse como modelo; etc.

De todas maneras y tomando los recaudos necesarios para evitar los riesgos mencionados, no cabe duda de que en esta época de crisis de la representación política, aparatos burocráticos autoreferenciados que operan corporativamente disfrazando de interés general intereses sectoriales, pérdida de sentido de lo que es servicio público o servir al público, y predominio de la lógica del mercado, la participación de los ciudadanos en tanto que afectados o interesados respecto a la administración pública, en relación al ejercicio concreto de sus competencias, es una participación valiosa porque amplía la capacidad estatal, produce cambios

tanto en la organización interna como en los objetivos de la administración, y desarrolla la conciencia cívica de los vecinos reforzando los lazos de solidaridad y haciendo más aceptable la noción de interés general.

VI. La reforma pendiente

Aunque la participación ciudadana puede y debe darse en todos los ámbitos y jurisdicciones, el municipio, por sus condiciones de cercanía y accesibilidad, parece ser el ámbito más adecuado para la intervención ciudadana en la gestión de lo público. En general podría afirmarse que ofrece más oportunidades de participación que otros ámbitos institucionales. Sin embargo, es en el ámbito local donde más se visualizan los problemas y obstáculos a la participación derivados de restricciones legales, financieras y la escasez de recursos. Concretamente, ordenamientos legales desactualizados, cuando no obsoletos y mecanismos institucionales insuficientes, cuando no inexistentes, definen -hoy- la realidad del municipio mendocino.

Enmarcado en la Constitución Nacional, artículos 5 y 123, la Sección VII de la Constitución Provincial, sancionada en 1916 con varios intentos fallidos de reforma y la Ley Orgánica Municipal N° 1079 de 1934, Texto Ordenado 1985; además de otras normas referidas a la participación municipal y reformas en cuanto al número de concejales, el Régimen Municipal de la Provincia de Mendoza aparece restringido, desactualizado e insuficiente.

Municipio de base departamental, la Provincia de Mendoza tiene 18 municipalidades a razón de una por cada departamento. Todos ellos organizados por igual -aunque presentan realidades muy diferentes- en virtud de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 1079. Con competencia amplia, el municipio se encarga de «la administración de los intereses y servicios locales» y goza de autonomía semiplena, o sea política, económico-financiera y administrativa; careciendo de autonomía institucional o capacidad para dictar su propia carta orgánica. En materia de recursos, los municipios manejan como propios los recursos provenientes de las Tasas y Contribución de Mejoras, teniendo prohibida la creación de impuestos. Competencia que se reserva la Provincia, quien reparte luego, impuestos nacionales, provinciales y regalías conforme a lo establecido por la Ley N° 6396.

La gestión municipal es la forma en que el municipio actúa resolviendo las cuestiones de interés local. Actuación que se materializa en la prestación de

servicios, provisión de bienes, ejecución de obra pública, formulación y ejecución de políticas públicas, establecimiento de prioridades, asignación de recursos, regulación de derechos (poder de policía); etc. En la gestión del municipio deben distinguirse dos esferas: una, la de las competencias privativas o exclusivas, está reservada a aquellas funciones que no se pueden delegar ni compartir, tales como el poder de policía (la reglamentación de derechos), el poder tributario (la capacidad para imponer cargas pecuniarias a los ciudadanos), la función de policía (función administrativa a cargo del Ejecutivo) o la representación del municipio. A la otra esfera pertenecen las funciones y prestaciones que pueden ser compartidas en su ejecución con los vecinos y que cubren un amplio espectro.

Decíamos más arriba, cuando hablábamos de las virtudes de la participación ciudadana, que el Estado debe asegurar la intervención de los ciudadanos en la gestión pública, que esto requiere reformas en lo político, lo social y la modernización de su aparato administrativo, que deben contemplarse las condiciones económicas y culturales que supone la participación; y que esas reformas debían prever mecanismos que favorezcan e institucionalicen la participación ciudadana. Pues bien, en Mendoza la reforma tiene mucho por hacer, en realidad tiene todo por hacer. Desde replantearse la base o éjido municipal, hasta definir verdaderamente que tipo de municipios quiere. La reforma debe plantearse cómo fortalecer la institución municipal, cómo asegurarle a la población un papel protagónico, cómo reforzar la autonomía, cómo abrir la esfera pública a la participación de los vecinos. La reforma, en fin, debe transformar a nuestros municipios en instrumentos útiles para resolver los problemas de los ciudadanos, haciéndolos más independientes, participativos, flexibles y ágiles.

Por su condición de cercanía, el municipio presenta ventajas respecto de la Provincia y la Nación en cuanto a posibilidades de participación de la ciudadanía en la gestión de lo público. Sin embargo, esas posibilidades deben asegurarse mediante la institucionalización de mecanismos que efectivicen la participación. En este sentido la Nación supera largamente a la Provincia de Mendoza en materia de reformas que favorecen la participación. Constituyen prueba de ello, la reforma de la Constitución de 1994 con la creación de mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa y consulta populares, además del Defensor del Pueblo y la protección de los derechos llamados difusos (consumidores, medio ambiente, etc.); y el Plan de Modernización del Estado (Decreto N°103/2001 PEN) con el propósito definido de acercar la gestión pública al ciudadano, y

diversos programas como la Gestión por Resultados, Carta Compromiso, Gobierno Digital, etc.

Podrá decirse que todavía falta, que debe hacerse más por la participación, que los mecanismos de participación son insuficientes, que el ciudadano opera a nivel consulta y no de toma de decisiones, que con un porcentaje importante de la población por debajo de la línea de pobreza, desempleo estructural y gravísimos problemas de exclusión, la participación es un eufemismo y la letra, letra muerta. Si, es cierto, pero peor es tener nada y ese es el caso de Mendoza, que además de padecer las durísimas condiciones del país en cuanto a pobreza, desempleo y exclusión, carece de mecanismos que institucionalicen la participación de los ciudadanos en la gestión de lo público.

Como decíamos anteriormente, la reforma tiene mucho por hacer. Tiene todo por hacer. Y mientras la reforma llega, nuestros municipios enfrentan nuevos retos y desafíos, salvando los obstáculos y restricciones como pueden, apelando al ingenio y a la creatividad para responder a las necesidades y demandas de la sociedad local.

Bibliografía

- Aguilar, D: «La participación ciudadana en el ámbito municipal. Una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas»; *Revista LAPEM*. N° 34; Abril - Junio 1997; México.
- Arroyo, D: *Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina* en García Delgado (compilador) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*; FLACSO/UBA/ Universidad Católica de Córdoba ; 1997.
- Borja, J. y otros: *Organización y Descentralización Municipal*; EUDEBA; Buenos Aires 1987.
- Bresser Pereira, L; Cunnill Grau, N.: Lo público no estatal en la reforma del Estado; *CLAD/ Paidós; Buenos Aires; 1998*.
- Castells, Manuel: Administración Municipal, Democracia Política y Planeamiento Urbano en América Latina *en Borja y otros Organización y Descentralización Municipal; op.cit.*
- Clad: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD-BID-Eudeba; Buenos Aires 2000.
- Colino, César: Democracia, participación ciudadana y problemas de la gestión de los gobiernos locales en Europa; *VII Congreso CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración pública, Lisboa-Portugal 8-11 Octubre 2002*.
- Cunill Grau, Nuria: *Repensando lo público a través de la sociedad*; CLAD-Nueva Sociedad; Caracas 1997.
- Cunill Grau, Nuria: «La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad»; *Revista del CLAD Reforma y Democracia*; N° 4; Julio 1995; Caracas Venezuela.
- García Delgado, D.: *Estado y Sociedad*; TESIS Grupo Editorial NORMA S.A.; Buenos Aires 1994.
- García Delgado, D.: *Estado-nación y globalización*; Ariel; Buenos Aires 1998.
- Hernández, A.M.: *Derecho Municipal*; T. I; Depalma; Buenos Aires 1984.
- Jarquín, Edmundo: *Política, reforma del Estado y gobernabilidad*; II Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; Margarita-Venezuela 1997.
- Kohen, B.: *Poder ciudadano y las acciones de interés público* en «*Lo público no estatal en la reforma del Estado*» de Luis C. Bresser Pereira y Nuria Cunil Grau; CLAD-Paidós; Buenos Aires 1998.
- Lechner, Norbert: «*Las condiciones de la Gobernabilidad democrática en América Latina de fin de siglo*»; conferencia magistral en el Seminario Internacional Balance

- y Perspectivas de las Ciencias Sociales en América Latina; CLACSO-FLACSO-UNESCO; Buenos Aires; 1997.
- Mayntz, R.: *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Editorial; Madrid 1985.
- Mayntz, R.: «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna»; *Revista del CLAD Reforma y Democracia*; N° 21; octubre 2001; Venezuela.
- Kliksberg, B.: *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica; Caracas; 1990.
- Kliksberg, B.: *Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina*, V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública; República Dominicana 2002.
- Sarmiento García y otros: *La Reforma Constitucional Interpretada*, Depalma; Buenos Aires 1995.
- Sulbrandt, J.: *Modernización del Estado y Ciudadanía en los procesos de democratización. Una perspectiva desde América Latina en «Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público. Experiencias internacionales y su relevancia en Chile»*; Dolmen Ediciones; Chile. 1997.
- Vargas, Humberto: «Los retos de la participación»; *Revista 10 Desarrollo Social, Descentralización y Participación*; año 1994; Biblioteca Virtual CLACSO; pág.web: <http://www.clacso.edu.ar/libros>.