

Una iniciativa a favor de la participación ciudadana

Meixner, María Alicia y Sakamoto, Guionar

El actual Intendente de la Ciudad de Corrientes, Carlos Mauricio Espínola, desde el inicio de su gestión definió un nuevo modelo de gestión municipal generando la apertura hacia la ciudadanía que se concretó a través de la creación e inclusión en el organigrama de una Subsecretaría que nuclea las áreas municipales que se dedican a fomentar, canalizar y articular la participación de los vecinos en la gestión pública. Esta es una decisión política absolutamente innovadora en la región y en la tradición de nuestro Municipio.

Componen la Subsecretaría las Direcciones Generales de Presupuesto Participativo; Delegaciones Municipales y Comisiones Vecinales y las Direcciones de Atención al Ciudadano; ONG's y el Centro de Mediación Municipal.

Tiene como misión formular y ejecutar políticas y estrategias de participación ciudadana y convivencia en el espacio público, coordinando las funciones de las distintas áreas de la municipalidad con la sociedad civil, potenciando la participación, la responsabilidad social y la construcción de ciudadanía; promover, establecer y regular mecanismos y espacios que garanticen el desarrollo de la democracia participativa y la eficacia de la acción pública y que posibiliten la organización y el ejercicio de la participación ciudadana.

Lo novedoso de esta propuesta consiste en la confluencia de áreas que en los organigramas se hallaban desperdigadas o, directamente, no existían.

En este primer año de gestión podemos dar cuenta de lo exitoso de este diseño ya que la complementación y el trabajo conjunto de todas las dependencias

permiten llevar adelante iniciativas superadoras de antiguas prácticas tendientes al trabajo aislado y al modelo de “compartimentos estancos”.

Una breve reseña histórica y teórica

Para hacer un análisis de la participación con perspectiva histórica, podemos decir que ya en Atenas, en la primera mitad del siglo V antes de Cristo, se consideraba que la participación plena y directa de los ciudadanos en el establecimiento y modificación de las leyes que regían la sociedad era el fundamento de la democracia. Más aún, se consideraba que la participación era necesaria para el desarrollo de la persona humana¹.

La democracia, como forma de gobierno, supone la institucionalización de mecanismos de inserción, en distintos niveles y grados, del poder del demos en el Estado². La ciudadanía es, para algunos autores, un status que determina la igualdad de todos los ciudadanos en derechos y deberes, permitiendo así la integración y cohesión social.

La buena democracia sería aquélla que ofrece parámetros estables a los ciudadanos, es decir, reglas de juego claras, consentidas y legitimadas en un compromiso social y político lo más amplio posible. Y para algunos autores (Barber, 2000) la discusión sobre la calidad democrática no es tan sólo una cuestión de desempeño de las instituciones políticas, sino un desafío compartido por estas y por la ciudadanía.

¹ Luis Aznar, Miguel de Luca, coordinadores. “Política. Cuestiones y problemas”. Capítulo 4: Democracia. María Soledad Mendez Parnes y Juan Javier Negri pag 113. 1º ed. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007.

² Luis Aznar, Miguel de Luca, coordinadores. “Política. Cuestiones y problemas”. Capítulo 4: Democracia. María Soledad Mendez Parnes y Juan Javier Negri pag 135. 1º ed. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007.

La teoría de la democracia moderna presenta dos grandes líneas. Por un lado, la teoría elitista de la democracia - que reconoce en Schumpeter (1947), Sartori (1990) y Huntington (1968) sus principales exponentes- limita la participación de los ciudadanos al momento electoral, entendiendo que existe una división clara de tareas entre estos y sus representantes.

Por otro lado, otra parte de la literatura especializada como Bachrach (1973), Nino (1997) y Barber (1998), entre otros se inclinan por la teoría participativa y deliberativa de la democracia, que defiende la importancia de la participación activa y directa por parte de los ciudadanos, no sólo en las instancias de votación y elección de autoridades sino también en el proceso de toma de decisiones públicas. Esta considera que la participación eleva la calidad ciudadana y genera condiciones de legitimidad creciente y en continua expansión, contribuyendo, en tal sentido, a la estabilidad y perdurabilidad del régimen.

Retomando una idea expuesta anteriormente, para otro grupo de autores, la ciudadanía significa identidad compartida y sentido de pertenencia. Según esta visión, no basta con el reconocimiento de la cualidad ciudadana por el sistema político y legal sino que se requiere del autorreconocimiento como ciudadano. Autores como Alain Touraine consideran que la conciencia de perteneció a una comunidad política fundada en derecho es uno de los principios básicos de la democracia representativa.

Es ciudadano quien se siente responsable del buen funcionamiento de las instituciones, quien respeta los derechos de los demás y con su conciencia ciudadana contribuye a la integración social (Touraine, 1994).

Autores como Luigi Ferrajoli remarcan, con preocupación, el cambio terminológico que atraviesa la idea de ciudadanía desde la Revolución Francesa. De ser un concepto claro, limitado a su relación con los derechos civiles y políticos, en la actualidad la ciudadanía presenta un uso genérico que abarca distintas clases de derechos.

Existe aún una tercera posición que considera a la modernidad como fundamento de la ciudadanía: un hombre “moderno” es un individuo libre, independiente y que con su voz contribuye al desarrollo político y social (Anrup y Oieni, 1999). Por consiguiente, la ciudadanía encarna un proceso dinámico y no simplemente un status que se otorga o se quita.

Esta última es la postura desde la cual nuestro gobierno municipal encaró la gestión de la Subsecretaría de descentralización y participación ciudadana.

En la última década del siglo XX los teóricos de la sociedad civil han concentrado su interés en la construcción de una ciudadanía democrática. En este sentido, consideran insuficiente la participación y deliberación pública como incentivos para una ciudadanía democrática plena y proponen el desarrollo de organizaciones voluntarias y asociativas de distinta naturaleza (familiares, religiosas, culturales, etc.) destinadas a convertirse en escuelas de virtudes para el fomento de una democracia sana y responsables (Walzer, 1992; Glendon 1991).

Desde nuestra óptica, la democracia no necesita cualquier tipo de ciudadano sino de uno responsable capaz de desarrollar cuatro tipos de virtudes: generales, sociales, económicas y políticas³.

³ Luis Aznar, Miguel de Luca, coordinadores. “Política. Cuestiones y problemas”. Capítulo 4: Democracia. María Soledad Mendez Parnes y Juan Javier Negri pag 137. I 1º ed. Buenos Aires: Emecé Editores, 2007

Es importante también estudiar al gobierno en su funcionamiento; para lo que resulta relevante presentar nociones de gobernabilidad y gobernanza (governance).

La gobernabilidad es la cualidad que se presenta como problemática especialmente en los regímenes democráticos. El problema emerge a raíz de las diferencias entre la rapidez de las demandas ciudadanas frente a la lentitud propia de los procedimientos democráticos necesarios para la toma de decisiones. En el mismo sentido, las numerosas demandas que ingresan al gobierno (sobrecarga) hacen necesario que este establezca prioridades, satisfaciendo algunas y excluyendo otras, lo cual genera descontento entre aquellos sectores que no encuentran respuesta gubernamental frente a sus requerimientos (Bobbio, 1985).

El rendimiento de un gobierno puede estar incluso condicionado por el diseño institucional que presente. La forma de gobierno puede aumentar o disminuir los niveles de eficacia, eficiencia y estabilidad, incidiendo luego en la perdurabilidad del régimen.

La gobernanza remite a la capacidad de gobernar, evalúa la forma en que se articulan las interacciones de los actores involucrados en las problemáticas a resolver a la hora de construir los consensos previos necesarios a la formulación de las políticas. La idea de gobernanza permite evaluar el nivel de participación social así como el grado de responsabilidad (accountability) tanto vertical como horizontal presente en las estructuras de toma de decisión (Peters, 2003).

Desde el punto de vista de nuestra gestión a cargo de la Subsecretaría, la capacidad para gobernar es algo más que hacer las cosas eficazmente. Implica, además, la articulación de objetivos contrapuestos, la generación de consensos, la convivencia entre el gobierno y actores públicos y privados en la decisión e implementación de las políticas. Y a ello específicamente nos dedicamos todos los días desde cada una de las áreas que la componen.

Para nosotros, la capacidad de un gobierno se manifiesta en el nivel de equilibrio alcanzado entre las demandas provenientes de la sociedad y las respuestas emitidas desde las estructuras encargadas de las decisiones. Por eso, el intendente municipal tomó la iniciativa de crear un área específica para trabajar desde esta perspectiva coadyuvando a ese equilibrio.

Al día de la fecha, podemos decir que nuestras expectativas están más que satisfechas ya que obtenemos un feed back muy bueno con la ciudadanía y los niveles de participación que detectamos son altos y satisfactorios en todas las áreas.

Para qué

Como se expuso anteriormente, la Subsecretaría tiene como misión la formulación y ejecución de políticas y estrategias de participación ciudadana y convivencia en el espacio público, coordinando las funciones de las distintas áreas de la municipalidad con la sociedad civil, potenciando la participación, la responsabilidad social y la construcción de ciudadanía. También debe promover, establecer y regular mecanismos y espacios que garanticen el desarrollo de la democracia participativa y la eficacia de la acción pública y que posibiliten la organización y el ejercicio de la participación ciudadana.

Desde nuestra área, entendemos a la democracia participativa como el derecho que tienen los ciudadanos de participar directamente en la toma de decisiones y no solo en la elección de los decisores que combina democracia directa con democracia representativa, partiendo de la premisa que ésta es necesaria pero no suficiente para un proceso de democratización de la sociedad.

El ciudadano moderno, en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, ejerce las libertades que esos derechos le otorgan y es ahí cuando establece prácticas políticas basadas en la cultura imperante en su sociedad y establece vínculos de sociabilidad que contribuyen al entramado social de dicha comunidad política⁴.

La ciudadanía sin la noción de participación sería un término vacío. El ciudadano es, por definición, un sujeto que tiene el derecho de participar en la toma de decisiones públicas y/o a ser, el mismo, un elemento designado o electo por la colectividad civil para desempeñar cargos de gobierno o de representación en alguna instancia de gobierno.

Podemos dividir el desarrollo de la participación ciudadana en dos etapas a) la formulación de políticas públicas y b) la gestión de programas o servicios públicos.

La formulación de políticas y decisiones públicas se refiere a la creación de procesos y canales que permitan que la sociedad civil pueda acceder individual

⁴ Tratado de Ciencia Política. Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín, coordinadores. Anthropos Editorial, Rubí, Barcelona. 2007. "Ciudadanos y derechos humanos"; Alejandro Favela Gavia; pag 91-107.

o colectivamente a algunas de las fases de la elaboración de las decisiones, orientándose a la búsqueda de mayores niveles de democratización.

Con esta visión procuramos desarrollar estrategias que permitan fortalecer las vías tradicionales de representación y de canalización de las demandas, a través de mecanismos en donde los ciudadanos se sientan más involucrados.

Por eso en nuestra gestión de programas y servicios públicos dio prioridad a la participación de la sociedad civil, sobre todo en el campo social. En este sentido, las nuevas concepciones sobre la relación entre Estado y sociedad civil también repercuten fuertemente en los enfoques contemporáneos de la administración pública”⁵. Este es un enfoque orientado de la participación como control ciudadano.

Las políticas públicas condensan relaciones de poder; coaliciones, procesos de intercambio, influencias contextuales, múltiples reglas de juego, interdependencia de metas y valores, en una especie de espiral sin fin que, por eso mismo, es objeto de organización y recurrentes cálculos; si por ello, además, son susceptibles de reproducir contradicciones, incongruencias y rupturas de la vida social, no sólo es necesario un margen de autonomía en su estructuración sino aún el sometimiento de las actuaciones gubernamentales al escrutinio público y al control político y jurisdiccional.

Al analizar el diseño del área, se visualiza que la intención inicial, al momento de su creación, fue reunir todas las dependencias municipales que se dediquen tanto a la participación como a la descentralización (entendida como una política pública que pretende acercar el municipio al vecino y viceversa) con el

⁵ Juan Abal Medina. Participación y Control Ciudadano(2009). Pp200- 201

objeto de que trabajen en conjunto y al articular sus tareas con las demás áreas.

Por ello queremos explicar brevemente cómo se trabaja en esta idea de ser un puente permanente entre los vecinos y el municipio.

Empezaremos por la Dirección General de Comisiones Vecinales. A través de su trabajo se buscó potenciar e impulsar la creación de espacios, mecanismos, y proyectos que faciliten la participación de la sociedad civil en las acciones y políticas municipales.

Esta Dirección, junto a la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, es el Órgano de aplicación de las normas que regulan a las Comisiones Vecinales y tiene como misión regular su institucionalización, organización y funcionamiento en la jurisdicción del municipio.

Esta Dirección está trabajando en un programa para que las comisiones vecinales sean artífices del mejoramiento de las condiciones y necesidades básicas de su comunidad. A través de la autogestión, los vecinos están aprendiendo a ejercer sus derechos y también a cumplir y hacer cumplir las obligaciones que todos tenemos como habitantes de la ciudad.

La Dirección General de Delegaciones Municipales tiene como misión ejercer la coordinación, gestión y supervisión de las actividades y servicios prestados por las delegaciones municipales, promoviendo la participación ciudadana en coordinación con el área competente. También, bajo la coordinación y dirección de la Subsecretaría de Descentralización y Participación Ciudadana, debe promover la participación ciudadana en su ámbito de influencia.

Para colaborar con el SAC debe garantizar e implementar la recepción en las Delegaciones municipales de los reclamos, denuncias, y solicitudes de los vecinos de su jurisdicción, y el envío al área y/o sistema través de un personal responsable de la delegación, a fin de que se gestione su tramitación y controlar, que una vez finalizado el trámite, el mismo personal comunique al vecino la resolución o respuesta, dejando constancia del acto.

La Dirección General de Presupuesto Participativo tiene como misión formular el modelo de Presupuesto Participativo entendido como el proceso que permite a los vecinos direccionar parte del Presupuesto Municipal a la realización de obras, propuestas, proyectos o inversiones que consideren necesarias para crecer en calidad de vida en el barrio y zona al cual pertenecen, pensando a la Ciudad como espacio de progreso real para todos sus habitantes.

Como una de sus funciones principales, se encuentra la de desarrollar y sostener la relación administrativa interna, para el normal desarrollo del proceso participativo, entre esta Dirección General, la Subsecretaría y Secretaría del área del cual depende, y las restantes Secretarías que componen el Gabinete Municipal junto al Intendente de la Ciudad, partiendo de la base de que el proceso participativo marcará una agenda administrativa y de gestión constante que deberá atenderse adecuadamente para el cumplimiento de los fines propuestos.

La Dirección de Atención al Ciudadano (SAC) tiene como misión proponer y participar en el diseño de espacios, sistemas y programas de atención al ciudadano, y en la implementación de mecanismos adecuados de seguimiento y control de las respuestas a sus demandas además de gestionar e

instrumentar los medios y las funciones operativas que sean necesarios para lograr una atención efectiva y eficiente al ciudadano.

A través de esta Dirección se canalizan las iniciativas, reclamos, sugerencias y demandas ciudadanas a través de un sistema integral de atención al ciudadano. Esta tarea se lleva a cabo a través del SAC propiamente, de las Comisiones Vecinales o de las Delegaciones Municipales, según las demandas se den en una u otra área respectivamente.

La Dirección del Centro de Mediación Municipal tiene como misión dirigir, administrar y gerenciar el Centro Municipal de Mediación; promover y garantizar la realización de procesos de mediación y la aplicación de técnicas de facilitación y negociación en las cuestiones que lo requieran.

El Centro, con el objeto de trabajar en conjunto con todas las áreas del municipio que requieran mediación o herramientas de solución pacífica de conflictos, trabajó para coordinar las modalidades y alcances de su actuación, y la prestación de servicios.

La Dirección de Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s) tiene como misión promover y gestionar la participación y el compromiso de las organizaciones no gubernamentales con actuación en la ciudad en la implementación de las acciones y políticas municipales en coordinación con las áreas involucradas así como identificar, relevar y registrar las organizaciones no gubernamentales que actúan en la jurisdicción del municipio.

Como eje articulador de estas tres últimas áreas descritas, se proyecta la creación de una oficina de Atención y Derivación al Ciudadano donde se realizará atención personalizada y orientación especial para todos los

ciudadanos de Corrientes quienes podrán recurrir para consultar sobre los servicios municipales, trámites, pagos, vencimientos, etc.

Balance a la fecha

Período diciembre 2009 – diciembre 2010

Como primer punto y cumpliendo lo que como misión nos indica el Manual de Misiones y Funciones de la Subsecretaría, desde el inicio de la gestión se ha incentivado la participación ciudadana de diversas formas (reuniones, entrevistas y encuentros con vecinos, asambleas en los barrios, audiencias con el Intendente, etc.) y se ha buscado la coordinación entre las diferentes áreas que integran esta Subsecretaria y con las áreas del municipio vinculadas a ella. En lo que va de este año, en relación al presupuesto participativo, podemos señalar que hemos terminado la etapa de asambleas barriales y elección de los delegados del PP; asambleas zonales y presentación de los proyectos elegidos en 2010. Actualmente se están ejecutando, a través de las distintas áreas municipales y según corresponde a la tipología de cada uno, todos los proyectos de PP.

El área de Comisiones Vecinales ha trabajado en la regularización de las Pro Comisiones existentes. La tarea con los vecinos ha permitido determinar que actualmente existen aproximadamente 120(ciento veinte) Pro Comisiones activas con las que estuvimos trabajando, por ejemplo, en la organización de proyectos sobre higiene urbana, obras públicas, tránsito, educación vial, entre otros.

También se ha realizado, por primera vez desde la sanción de la Ordenanza N° 4375, el llamado a elecciones y proclamación de la Pro Comisión Vecinal del B°

Madariaga como la legítima representante de los vecinos de ese barrio de la ciudad.

Junto a los vecinos convocados al efecto, todas las áreas de la Subsecretaria participan activamente en diferentes mesas de gestión comunitaria (PRO.ME.BA; C.IC., Primeros Pasos, Plan Ahí en el lugar, etc). Se trabaja para que en estas mesas estén efectivamente representados los vecinos, delegados del PP, comisiones vecinales y ONGS fomentando su participación en estos ámbitos de encuentro comunitario.

Hemos inaugurado el Primer Centro de Mediación Municipal de la Ciudad de Corrientes, colocando a la ciudad y a la gestión como pioneras en la generación de espacios para la paz y la convivencia ciudadana. La formación de recursos humanos es también una necesidad que la acción participativa necesita, por ello, se están capacitando como mediadores comunitarios 35 referentes de distintos barrios, que extenderán el alcance del centro de mediación a sus comunidades y trabajarán en manera gratuita durante un año en nuestro Centro y en las Delegaciones municipales.

Uno de los principales objetivos que nos propusimos al asumir esta gestión fue el de convertir a las Delegaciones en verdaderos centros de participación y convivencia ciudadana, por eso durante 2010 brindamos en ellas servicios municipales como por ejemplo, cajas para pago de impuestos y centros de mediación comunitaria; charlas informativas sobre cuestiones de interés general y cursos de capacitación destinados a la formación de personas desempleadas; reuniones; actividades de recreación; actividades culturales; bibliotecas, etc.

Las Delegaciones, con sus cuadrillas y personal administrativo, han realizado todas las tareas y operativos de servicios públicos que se programaron para 2010. Durante todo el año se trabajó en coordinación con las áreas pertinentes a fin de optimizar el personal y los recursos de MCC para cumplir con los objetivos territoriales trazados al inicio de gestión y responder a las demandas que los ciudadanos nos hicieron a través de las otras áreas de la Subsecretaría (PP; comisiones vecinales; SAC; etc.).

Con el objeto de unificar los reclamos que las demás áreas de la Subsecretaría reciben permanentemente se generó un formulario único de R+D (Reclamos + Denuncias) que, mediante coordinado, permite registrar las experiencias de otras áreas en cuanto a las demandas que reciben y detectar las inquietudes y necesidades de los vecinos que se acercan a los espacios de participación que propone o de los que participa la MCC.

Teniendo en cuenta las demandas que se reciben y los objetivos que se plantea la Subsecretaría, se proyecta, para 2011, implementar una ventanilla única de atención personalizada al ciudadano que permita no sólo la recepción de R+D sino también la orientación e información a los ciudadanos y ciudadanas que requieran realizar gestiones relacionadas con la MCC o derivarlos a las instituciones correspondientes en caso de que las demandas no tengan que ver con las competencias municipales.

Asimismo se está trabajando en la implementación del Programa de Acceso a Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación a través de la creación de un Centro de Orientación y Atención al ciudadano, que trabajará coordinadamente junto con al SAC, a la Dirección de ONGS y al Centro de Mediación Municipal.

A modo de breve conclusión

Los retos que la globalización está imponiendo a los sistemas políticos, a las modalidades propias de la representación ciudadana en nuestras democracias y la operatividad del concepto mismo de ciudadano de un Estado Nacional, Provincial o Municipal, están requiriendo de imaginación y creatividad para encontrar formas de ciudadanía que sí puedan, nuevamente, permitir que los individuos concretos puedan reasumir en parte el control sobre los fenómenos que los afectan y atañen.

Con ese objetivo de empoderar al ciudadano trabajamos todos los días desde nuestra Subsecretaría. Con esa perspectiva se diseñó, conformó y encaró la política de participación del Municipio de la Ciudad de Corrientes y es el intendente quien, personalmente, está convencido y motoriza cada una de las iniciativas que nuestra área propone al Ejecutivo Municipal.

Sabemos que estas nuevas, aunque antiguas, formas de participación en realidad son aún tentativas y exploratorias maneras de hacer que los ciudadanos y los individuos concretos tengan un sentido de control sobre sus realidades y de esa manera ir impulsando también la formación de una nueva institucionalidad democrática que responda a las nuevas condiciones que hoy existen.

Para nuestra gestión entonces, la actividad gubernamental, como modo racional y concreto de actuación político-estatal en sociedades que se rigen por principios democráticos y de derecho, sólo puede desarrollarse con una participación social permanente y conforme al principio al principio de interés general, a pesar de la restricción que supone el modelo dominante de democracia representativa con respecto a la elección popular periódica de los

representantes, en términos de que los ciudadanos aceptan dejar en manos de aquéllos la función pública-estatal, para ocuparse entonces de sus asuntos privados.

Desde la Subsecretaría entendemos que, como modo de confluencia de la razón colectiva y la razón estatal, las políticas públicas se desarrollan como formas de mediación de diversas demandas e intereses en un marco de coordinación intergubernamental y de movilización de las fuerzas políticas y sociales.

El proceso de políticas públicas así visto denota la complejidad de la acción pública conjunta, pues en el proceso interviene un reparto variado de actores políticos y sociales, diversos niveles de gobierno y múltiples áreas técnicas-políticas-administrativas de gobierno, que se mueven entre el conflicto como característica de las prácticas políticas y sociales y la búsqueda de acuerdos como puntos de apoyo para la solución de problemas públicos.

Esta ampliación de la concepción de políticas públicas, que evidentemente supera la visión tradicional de la sectorialización y secuencialidad rutinaria de la actividad gubernamental, permite entender la múltiple combinación de iniciativas, opiniones, recursos y responsabilidades de los actores y las instituciones involucradas bajo la forma de “redes de políticas públicas” que es lo que, desde la Subsecretaría hemos tratado de formar.

Sabemos que los desafíos que tenemos aún por delante demandarán una mayor interrelación entre los funcionarios municipales de mandos medios y altos con los actores sociales que demandan la solución de sus problemas o, solamente, la posibilidad de opinar sobre la “cuestión pública”.

Para ello planificamos intensificar las acciones de intervención territorial a fin de que la presencia municipal no sea solamente en los lugares oficiales sino se traslade a los sitios donde los vecinos y ciudadanos desarrollan sus actividades laborales, recreativas, familiares, etc.

Creemos que estamos en el camino correcto. En sólo un año de gestión revertimos la imagen de distancia y no presencia del municipio en los barrios y abrimos las puertas de la gestión para incorporar al vecino como un actor más para la implementación de las políticas públicas.

Contamos con la gente y trabajamos para que cada día la integración entre funcionarios y ciudadanos sea más productiva en términos de logros reales de gestión.