

El municipio y las entidades asociativas barriales en ciudades intermedias argentinas: su resignificación tras la descentralización de los años ochenta

Un estudio de caso: El municipio de Río Cuarto y sus
asociaciones vecinales

*The municipality and neighborhood associative entities in argentine cities:
its resignification after the decentralization of the '80s*

A case study: The municipality of Río Cuarto and their neighborhood associations

*O município e as entidades associativas bairristas em cidades intermédias
argentinas: sua resignificação depois da descentralização dos anos oitenta*

Um estudo de caso: O município de Río Cuarto e suas associações vicinais

Celia Cristina Basconzuelo*

María Belén Rolfi**

Recibido: 01 de julio de 2012

Aprobado: 07 de septiembre de 2012

Para citar este artículo:

Basconzuelo, C. C. y Rolfi, M. B. (2012), "El municipio y las entidades asociativas barriales en ciudades intermedias argentinas: su resignificación tras la descentralización de los años ochenta. Un estudio de caso: El municipio de Río Cuarto y sus asociaciones vecinales", en *Territorios 27*, pp. 125-143.



* *Formación académica: doctora en Historia, magister en Partidos Políticos. Institución a la que pertenece: investigadora del Conicet, profesora adjunta en la Universidad Nacional de Río Cuarto. Área de estudio: Historia Social y Sociología Urbana. Correo electrónico: cbasconzuelo2003@yahoo.com.ar. Dirección particular: Fa-lucho 1215 Piso 5º Depto. C. Río Cuarto. C.P. 5800 Argentina.*

** *Formación académica: licenciada en Ciencia Política. Institución a la que pertenece: becaria del Conicet, doctoranda del IIEAP (Córdoba). Área de estudio: Administración Pública. Correo electrónico: mbrolfi@gmail.com.*

Palabras clave

*descentralización, barrios,
participación vecinal.*

Key Words

*decentralization, neigh-
borhood, neighborhood
participation.*

Palavras chave

*descentralização, bairros,
participação vicinal.*

RESUMEN

En Argentina la reestructuración del Estado planteada como política pública, inicialmente en los años ochenta y profundizada en la década de los noventa bajo el modelo neoliberal, acentuó —entre otros procesos— el de la descentralización administrativa que derivó también en nuevos roles adjudicados a los municipios. Así es como cobraron protagonismo diversos actores de la sociedad. Lo local y lo urbano fueron objeto de renovadas interpretaciones, escenarios donde podían dirimirse prácticas ciudadanas más participativas. En los barrios de las ciudades las organizaciones de base revalorizaron su papel como espacios de intermediación. Este artículo analiza y reflexiona acerca de esos nuevos roles que emprendieron, a partir de los cambios operados en la articulación con el municipio, desde mediados de los años ochenta, y a lo largo de la década de los noventa, y problematiza particularmente acerca de los contenidos y alcances de las prácticas participativas en el interior y hacia el exterior de dichas organizaciones de la sociedad civil en la coyuntura neoliberal.

ABSTRACT

In Argentina, the restructuring of the State initially raised as a public policy in the 1980s and in-depth in the '90s under the neoliberal model accentuated - between other processes, of the administrative decentralization, which also resulted in new roles awarded to municipalities. That's how various actors in society charged leadership. The local and urban were the subject of renewed interpretations, scenarios where practices more fully participatory citizen could be settled. In the neighborhoods of cities, grass-roots organizations cultivated his role as space intermediation. This article discusses and reflects on these new roles that launched from the changes in articulation with the municipality since the mid-'80s and '90s, and problematizes particularly about the contents and scope of participatory practices inside and outside of organizations of civil society in the neo-liberal situation.

RESUMO

Na Argentina a reestruturação do Estado apresentada como política pública, inicialmente nos anos oitenta e aprofundada na década dos noventa sob o modelo neoliberal, acentuou —entre outros processos— o da descentralização administrativa que derivou também em novos roles adjudicados aos municípios. É assim como adquiriram protagonismo diversos atores da sociedade. O local e o urbano foram objeto de renovadas interpretações, cenários onde podiam se dirimir práticas cidadãs mais participativas. Nos bairros das cidades, as organizações de base revalorizaram seu papel como espaços de intermediação. Este artigo analisa e reflexiona acerca desses novos roles que empreenderam, a partir das mudanças operadas na articulação com o município, desde mediados dos anos oitenta, e ao longo da década dos noventa, e problematiza particularmente acerca dos conteúdos e alcances das práticas participativas no interior e ao exterior de essas organizações da sociedade civil na conjuntura neoliberal.

Introducción

Los procesos de reforma del Estado en América Latina tuvieron un amplio alcance, al tiempo que su impacto y profundidad respondieron a realidades nacionales específicas. Sin embargo, uno de los pilares de la reestructuración de las instituciones estatales fue la descentralización funcional y los nuevos roles asumidos por los Estados municipales.

En Argentina, el reconocimiento de la autonomía municipal en la reforma constitucional de 1994 convirtió a los gobiernos subnacionales en actores políticos relevantes, a la vez que se ampliaron sus responsabilidades frente a problemáticas sociales complejas.

En otro orden de transformaciones, desde la década del ochenta, y como consecuencia de los procesos de redemocratización que tuvieron lugar en la región, se produjo el “retorno de la sociedad civil”, manifestándose por medio de una multiplicación de organizaciones sociales que comenzaron a actuar en diversos territorios tras la puesta en marcha de políticas sociales focalizadas, en el marco de un modelo de Estado en pleno proceso de reestructuración. Los resultados de tales reacomodamientos dieron lugar a gobiernos locales que debieron trascender esquemas de gestión burocrático-administrativos, característicos del periodo bienestarista.

Esta mutación se comprende, por un lado, por el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil [...]. Y, por otro, se explica por la descentraliza-

ción, que dio lugar a una hegemonía *municipalista* y al fortalecimiento de los poderes locales [...]. Como consecuencia, el núcleo de la política también se descentralizó alrededor de lo local, y al hacerlo, tendió a plantear proyectos distintos, y en algunos casos, contradictorios (Carrión, 2007, p. 48).

Resulta importante señalar que la ausencia de coherencia en materia de proyectos y formas de intervención en el contexto de la ciudad no es un atributo exclusivo del poder político, ya que la sociedad civil no debería ser concebida como un sujeto monolítico, entendiéndose por tal a un conjunto más o menos homogéneo u homologable de entidades sociales (Unda, 2007, p. 23). De hecho, estas organizaciones tienen objetivos específicos y diferenciados, y su relación con el Estado no es necesariamente de oposición o diferenciación. En más de una ocasión se convierten en parte de determinados proyectos estatales, situación que Mario Unda, siguiendo a Gramsci, denomina el consenso activo de los dominados (Unda, 2007), en el marco de gobiernos locales que han ampliado sus funciones hegemónicas.

Frente a tales consideraciones, este artículo analiza y reflexiona acerca de esos nuevos roles que emprendieron las organizaciones de base, revalorizando su papel como espacios de intermediación a partir de los cambios operados en la articulación con el municipio, desde mediados de los años ochenta, y a lo largo de la década de los noventa. Para ello problematiza particularmente acerca de los contenidos y alcances de

las prácticas participativas en el interior y hacia el exterior de dichas entidades barriales.

Descentralización y roles del municipio

Hasta los años ochenta el municipio se había ocupado de regular el uso y la producción del suelo urbano y de construir (por sí mismo o por terceros) la infraestructura y el equipamiento local, así como también de prestar un conjunto de servicios básicos como el alumbrado público y la recolección de residuos. Claramente su rol era subsidiario, rigiéndose por un modelo administrativo-burocrático, en tanto los principios que tutelaban su funcionamiento se basaban en el centralismo y la verticalidad (García, 1987). Ejecutaban las políticas del Estado de Bienestar, potenciando así un modelo que privilegiaba la prestación eficiente de los servicios bajo su órbita (Brugué, Font y Gomà, 2003).

En lo concerniente a la estructura de políticas públicas los poderes locales habían apelado a estrategias de intervención territorial poco complejas y especializadas en la oferta de servicios públicos universales, sin aportes significativos en materia de promoción del empleo o el desarrollo local. En los ámbitos de acción social y urbanos los municipios no definían modelos de ciudad, sino que se limitaban a introducir, de forma tecnocrática sobre las comunidades y el territorio, los niveles de bienestar decididos por el juego político nacional (Brugué y Gomà, 1998).

Pero en el nuevo escenario trazado en los años ochenta, y sobre todo en los años noventa, el poder local comenzó a desempeñar un rol político relevante, dejando atrás su condición de mero ejecutor de políticas nacionales, o bien mero agente administrativo, para alcanzar, en cambio, una resignificación en la medida que, además de las tareas administrativas históricas, debió abordar y dar respuestas consiguientes a una serie de problemáticas complejas, como la generación de empleo, el desarrollo territorial y la necesidad de construir instancias de articulación con la sociedad civil.

Frente a este contexto reformulado no solo cobraron protagonismo los municipios sino además diversos actores de la sociedad, entre otras razones porque la concepción acerca de esta también se había visto modificada. Al respecto, los estudios del rol de la sociedad civil comenzaron a referir el concepto “gobernanza”, particularmente presente en las teorías de la administración pública. Si durante mucho tiempo la expresión significó simplemente “gobernar”, y esto referido al aspecto del proceso del gobierno, la reformulación del concepto venía a significar una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayrtz, 2001). El concepto caracterizó la corriente neoinstitucionalista y se constituyó en una respuesta frente a la nueva gerencia pública que intentó modernizar el aparato estatal, los funcionarios y los procedimientos de gobierno, en los

años noventa, para adecuarlos a una nueva realidad global, haciendo de la privatización su principal herramienta de reforma (Caldera, 2007). Bajo el neoinstitucionalismo el Estado no deja de ser un actor clave, pero su rol se transforma fundamentándose más en la coordinación. De esta manera, se propone un esquema de interpretación de las relaciones Estado-sociedad que subraya el carácter horizontal y no jerárquico de dichas relaciones (Ruano de la Fuente, 2002).

Esta definición de “gobernanza” ha sido empleada tanto por la élite intelectual en los centros de investigación, como por los organismos internacionales, y en más de una ocasión se ha materializado en clave neoliberal. En este sentido el Banco Mundial (BM) ha entendido a la “gobernanza” como reformas que se intentan inducir “desde arriba”, con el objetivo de neutralizar a las burocracias estatales supuestamente ineficientes y disfuncionales, por medio de la utilización de actores no estatales para servirles de contrapeso (Caldera, 2007). De esta forma se sobrevalora la eficiencia sobre la legitimidad democrática y la participación social se circunscribe a los espacios creados y controlados por el propio Estado.

El territorio local, el barrio y las asociaciones vecinales frente al escenario de la descentralización

En ese contexto descrito, y frente a los avances de la globalización, lo local supuso también una nueva interpretación, ahora

como escenario donde pueden dirimirse prácticas ciudadanas más participativas, básicamente porque se había resignificado el rol del ciudadano entendido como sujeto político directo (Finot, 2005; Reigadas, 2006).

Emerge con sentido analítico importante entonces la noción de territorio, de pertinencia para la comprensión del municipio. Al respecto, las escuelas geográficas contemporáneas han traspuesto el concepto tradicional de territorio que tendía solo a enfatizar su materialidad, interpretando que los procesos espaciales comportaban una autonomía respecto de otras instancias de la sociedad. Las nuevas perspectivas no ocuyen totalmente esa noción de la materialidad por cuanto las condiciones naturales resultan transformadas históricamente por la acción humana, pero incorporan la noción de naturaleza socialmente producida (Soja, 1993; Santos, 1996).

En esta perspectiva adherimos a la interpretación del territorio como escenario de las relaciones sociales, como espacio de poder y de gestión donde intervienen individuos o grupos, cuya actividad sobre aquel es diferencial y por lo tanto la capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio es desigual. Entendemos también que el sentido de pertenencia e identidad, el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad (Massey, 2005; Montañez, 1997). El territorio puede ser comprendido también como lugar de redes relacionales que se superponen (Amin, 2008).

En un marco territorial local, delineado por el municipio y expresándose desde la periferia urbana *riocuartense*, se desarrolló la formación de los barrios y la práctica participativa de sus habitantes, los vecinos. Aquí nuestra concepción teórica se fundamenta en la sociología urbana en la versión que ha presentado Ariel Gravano (2005), para quien la noción de barrio implica una dimensión espacial que se relaciona a su vez con una totalidad.

Sin la pretensión de forzar el estudio de caso a los modelos, referimos de los enfoques teóricos seleccionados sobre *territorio* y *barrio* aquellos elementos de análisis que nos permitirán interpretar mejor los datos empíricos de una realidad espacio-social y cultural compleja, como la que presentaba Río Cuarto, una ciudad intermedia del sur cordobés argentino, cuando los avances de la descentralización impulsaron nuevos roles para esos actores sociales, las asociaciones vecinales, que desde principios del siglo XX venían desarrollando una acción participativa con base en el espacio barrial y en la interlocución con el territorio municipal, y que desde los años ochenta resignificaron sus roles públicos.

Demostraremos entonces, y a partir del análisis de un caso concreto de estudio, que ciertos procesos desencadenados por la descentralización administrativa impactaron en los municipios en tanto territorios donde los actores locales encontraron nuevos marcos de acción y espacios de participación política. Particularmente, las asociaciones vecinales de la ciudad de Río Cuarto alcanzaron un escalamiento que las

posicionó en la ciudad y en la región. Sin embargo, ese territorio, donde se desarrolló la actividad municipal y la propia acción de las organizaciones sociales, revelará un aspecto de la descentralización como proceso contradictorio, pues así como aquella abrió espacios democráticos derivó, por otra parte, en procesos de reconcentración de poder y privatización del Estado propios del neoliberalismo.

Una tradición asociativa vecinal

La ciudad de Río Cuarto compartía con otras del interior de la Pampa húmeda la característica de haber recibido importantes contingentes inmigratorios desde fines del siglo XIX y principios del XX, cuya composición fue mayoritariamente de clase media. Esos actores colmaron las concentraciones urbanas en las ciudades metropolitanas e intermedias y dieron lugar también a asentamientos ubicados en las periferias. Así fueron afianzándose los territorios barriales y en ese marco desplegaron las modalidades asociativas, entre ellas las sociedades de fomento que fueron las iniciales, seguidas luego por las asociaciones vecinales.

En los barrios de Río Cuarto el “fomentismo” nació en 1913 y las asociaciones se expandieron desde mediados de los años cincuenta. La imagen de la ciudad presentaba diferencias sustanciales con la etapa anterior porque un crecimiento de la periferia urbana, en consonancia con el proceso registrado a escala nacional entre los años cuarenta y los años cincuenta que

significó movimientos poblacionales desde las zonas rurales hacia las urbanizadas, introdujo en escena nuevos barrios. Según el censo del 30 de junio de 1956 la ciudad tenía 62.582 habitantes. Era una etapa, por entonces, donde los vecinos solicitaban a la intendencia mejoras para su barrio. Estos documentos, es decir, las solicitudes barriales, revelan un lenguaje que comunica cortesía y deferencia, rasgos que nos permiten inferir un proceso de apropiación de un refinado discurso dominante, resignificado por los representantes de los sectores medios de los barrios, quienes tenían en sus manos la delicada tarea de gestionar ante el municipio.

Esas prácticas, primero fomentistas y después asociativas, constituyeron parte del entramado de la sociabilidad barrial pero además se explayaron en el espacio público urbano mediante el desarrollo de la palabra vecinal que tenía su margen de acción en la prensa local, por una parte, y en la propia producción que elaboraban las vecinales con folletos y revistas del quehacer barrial, por la otra.

Puntualmente ¿qué demandaban para el barrio? La provisión de servicios públicos no extendidos a los sectores periféricos como el arreglo de las calles, el alumbrado público, la provisión de agua corriente, la recolección de residuos, la instalación de un buzón de correo en las esquinas, la extensión del transporte público de pasajeros, obras de cordón-cuneta, la prolongación de la red de electricidad domiciliaria en diferentes sectores de la ciudad, habilitación de plazas, etc.; es decir, gestiones para mejo-

rar el bienestar material del barrio, siendo dirigidas a empresas nacionales (Obras Sanitarias de la Nación, Gas del Estado), provinciales (Empresa Provincial de Energía de Córdoba, EPEC) o privadas (Telecom). He aquí el motivo que había movilizado a los pioneros del movimiento riocuartense.

“Participacionismo” vecinal en el marco del proceso descentralizador

Con el advenimiento de la democracia en Argentina (1983) no solo las estructuras institucionales recibieron aires nuevos. Había que recomponer el tejido social y la cultura política. Una renovada valoración de la política, de la participación ciudadana y del sentido de hacer efectivas las libertades públicas y privadas recuperadas, otorgó margen para que también la República se afanzara en los espacios comunales y, lógicamente, en las unidades vecinales.

Una pieza estratégica en ese clima de recuperación de las prácticas democráticas fue el esmero puesto en actualizar los marcos jurídicos. Al respecto, la reforma constitucional en la provincia de Córdoba (1987) dedicó un capítulo a las asociaciones y sociedades intermedias, dejando explícito que disponían de todas las facilidades para su creación y desenvolvimiento de sus actividades y, asimismo, gozaban del derecho de peticionar a las autoridades. Otro consenso importante fue prescribir que las cartas orgánicas podían reconocer las Comisiones de Vecinos, permitiéndoles la participación en la gestión municipal y en

la preservación del régimen representativo y republicano.

Por eso, y por el clima de época, volvieron a prosperar en Río Cuarto las iniciativas barriales; entonces las asociaciones crecieron geoméricamente. Paralelamente se expandía notablemente la periferia urbana. De allí que, si establecemos un marco comparativo con los años cincuenta, el registro asociativo de la década de los ochenta fue dos veces mayor. Además, se profundizó la articulación intervecinal mediante la organización de una entidad de segundo grado: el Círculo Vecinal, en tanto fueron aprobados sus estatutos y obtuvo personería jurídica. Dicha entidad prolonga su rol hasta la actualidad.

Otros impulsos se recibieron desde afuera del movimiento pero sirvieron para renovar su institucionalidad, acorde con los tiempos democráticos. Así, en perfecta coherencia con la modificación de la Constitución Provincial en 1987, se dotó a las asociaciones barriales del Régimen Orgánico, aprobado por Resolución Municipal N° 761/2234, concebido no solo como un instrumento legal que ordenaría y reglamentaría el funcionamiento de las mismas, sino que además sentaría las bases de la descentralización. La tarea se trasladó ahora a cada asociación vecinal que debió adecuar sus estatutos a dicho régimen y proceder a la composición de sus comisiones directivas. Es decir, no solo contribuían el clima propicio de época y la reconstrucción de los marcos normativos a fomentar con nuevos aires el movimiento vecinal, sino también la gestión del Gobierno municipal.

Un paso más, y muy importante, tuvo lugar cuando los dirigentes locales, por medio del Círculo Vecinal, proyectaron el movimiento riocuartense al conjunto de la provincia. La época, con el afán participacionista, ofrecía estímulos concretos para que dicha idea pudiera plasmarse. Y así, a iniciativa de Alfredo Palandri, autoridad del Círculo Vecinal, y con el apoyo de la Intendencia, por entonces conducida por el doctor Miguel Ángel Abella (intendente del Partido Radical) se llevó a cabo la Confederación de Vecinales de la Provincia de Córdoba en el marco del Primer Congreso de Asociaciones Vecinales de la Provincia, realizado en el Centro Cultural Trapalanda (24 de agosto de 1985). A su vez, quedaron sentadas las bases para una futura organización que representara los intereses del vecinalismo a escala nacional, al organizarse la primera entidad de este carácter, que fue la Unión Vecinal del Centro Federativo de la República Argentina (UCEFRA). Ese nuevo paso no solo adelantó en la idea de extender el movimiento vecinalista, sino que además fue posicionando a la ciudad de Río Cuarto, y a sus dirigentes, en el escenario de las acciones ciudadanas autónomas y en el espacio público que ofrecía el marco provincial, mostrando a la vez cómo renovaba sus fuerzas el desarrollo de la sociedad civil. Esa entidad decidió encarar un proyecto informativo por cuanto sus miembros recorrían las distintas ciudades fundando vecinales donde no las había. Simultáneamente, las experiencias eran discutidas y nuevos proyectos eran abrazados al calor de los sucesivos Congresos Provinciales

que comenzaron a celebrarse, alrededor de los cuales se congregaban usualmente representantes municipales, legisladores, centros vecinales, instituciones del mismo tipo y vecinos. El movimiento vecinalista crecía con fuerza en la provincia y, del mismo modo que se había producido un pasaje rápido de las organizaciones vecinales de base a la conformación de una entidad de segundo grado con bastante celeridad, también obró la proyección nacional del movimiento local.

Su representatividad en la Nación era pues otra aspiración compartida y la construcción de una red intervecinal general parecía el procedimiento más acertado, comenzando por enlaces interprovinciales. Así, en 1989, en Villa Mercedes (San Luis) se realizó el primer Congreso Vecinal Interprovincial del Centro y Noroeste Argentino.

Para que se lograran esos objetivos una gestión decisiva fue la del intendente radical, Miguel A. Abella. Acciones concretas suyas como promover la organización de nuevas entidades, impulsar los talleres culturales, proporcionarles un marco regulatorio, mediante ordenanza, que facilitara la tarea del reconocimiento municipal y autorizar al departamento ejecutivo para contratar con las vecinales los servicios necesarios (cambiando así una práctica usual como era la de obtener la aprobación de gestión de cualquier servicio mediante la aprobación del Concejo Deliberante) significaron para el movimiento vecinalista hallar espacios de trabajo conjunto entre sus asociaciones y el municipio.

En los años noventa las asociaciones vecinales llegaron a ser 46 en toda la periferia urbana. En cuanto a su organización interna se administraban —y administran— mediante una comisión directiva que representa una singular combinación entre una estructura organizativa (que en el aspecto de su conducción privilegia un criterio verticalista —la mayoría cuenta con un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y la figura de los vocales—) y una dinámica de funcionamiento que permite construir relaciones desde la horizontalidad. Existe además una comisión revisora de cuentas con las funciones inherentes. En cada vecinal los socios desempeñan un papel muy importante; su rol se amplía a la hora de la participación electoral para renovar autoridades.; tienen derecho a participar de las reuniones semanales y asambleas electivas, y con su aporte mensual sostienen parte de los gastos ordinarios de las asociaciones a las que pertenecen. Pero el número de ellos varía bastante; hay entidades que registran 90, 150, 200 o hasta 500 socios. Algunas ni siquiera cuentan con ellos.

Por otra parte, están el resto de los vecinos quienes no siempre mantienen una actitud participativa fuerte. Excepción hecha de algunas vecinales que exhiben capacidad para difundir sus tareas entre el conjunto de habitantes del propio barrio, existen otras tantas donde solo los vecinos más cercanos a la sede vecinal conocen realmente las actividades encaradas y las proyectadas y esto incide naturalmente en el grado de relevancia de unas y otras, su capacidad gestora y su proyección en la comunidad barrial.

Nuevos roles se despliegan a partir de los cambios operados en la articulación con el municipio desde mediados de los años ochenta, profundizándose esta tendencia en la década de los noventa y acentuándose en estos últimos años. Esa articulación es indisociable de las instancias abiertas a partir de la descentralización de los servicios. Dicha modalidad de articulación ha merecido la atención de los estudiosos de las organizaciones de la sociedad civil en nuestro país. Daniel Filmus, Daniel Arroyo y Elina Estébanez aludieron a ella considerándola un “modelo de articulación e institucionalización entre el municipio y las vecinales” (2004, p. 85). Esta transformación se explica entonces no solamente en el marco de los nuevos roles económicos y sociales que han incorporado los municipios a su gestión, sino por la decisión política de trasladar responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil, mediante mecanismos de gestión asociada.

Esta facultad quedó legalizada en la Carta Orgánica Municipal (1996) que reguló toda actividad realizada por entidades descentralizadas. En este sentido, se facultaba al municipio para establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada y precisarles funciones y competencias (Artículo 26) y promover emprendimientos económicos que privilegiasen formas solidarias, cooperativas, comunitarias o autogestionarias. Para la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, se previó que pudiera ser realizada “a través de terceros o asociado con ellos, atendiendo a criterios de eficiencia del gasto público, promo-

ción del desarrollo y participación popular” (Carta Orgánica Municipal, 1996, p. 10), reservándose el municipio la facultad de prestación directa si el responsable de la misma no cumpliera con sus obligaciones. La premisa de la descentralización se estimuló por medio de los convenios y contratos, los cuales establecieron qué grado de aporte realizaba el municipio en materia de recursos humanos, materiales y técnicos, advirtiendo que bajo su órbita quedaba el control de su contabilidad y presupuesto (Artículos 174, 175 y 176).

Entonces, desde los años noventa no solo se trató de gestionar servicios sino desarrollar roles más integracionistas de las necesidades barriales. Por una parte, se lleva a cabo un conjunto bastante amplio de actividades sociales (jardines maternales, comedor comunitario y copa de leche), artísticas, culturales (multiplicidad de talleres), recreativas, educativas (apoyo escolar) y asistenciales (atención médica y enfermería). Este tipo de prácticas avanzan así en una sociedad cada vez más fragmentada trayendo beneficios para el conjunto barrial y puntualmente para sectores más vulnerables. Es decir, se trata no solamente de brindar servicios descentralizados sino de generar instancias que significan una afirmación en la defensa de ciertos derechos básicos del ciudadano así como también de ofrecer un espacio para satisfacer demandas socioeconómicas y culturales en una sociedad cada vez más compleja en cuanto a su estructura, dinámica y escala de valores.

El carácter de un vecinalismo empresarial se afirma fuertemente en algunas

asociaciones, y fue la novedad que planteó la experiencia asociativa en los años noventa, mediante microemprendimientos que consistieron, por ejemplo, en la cría de codornices para luego ser comercializados en el exterior.

Pero es importante aclarar, otra vez, que estos nuevos roles, y las prácticas que ellos refieren, no se han extendido al conjunto de las asociaciones vecinalistas rio-cuartenses. Las diferenciaciones son notables. Algunas no cuentan todavía con sede propia y las que sí pueden registrarlo se distancian de otras en cuanto a la disponibilidad de infraestructura. Algunas tienen dificultad para lograr una participación estable de los vecinos. La frecuencia semanal de reuniones de Comisiones Directivas no se observa en todas las asociaciones. El panorama pues es muy diverso y complejo en cuanto a las estructuras organizativas y dinámica de funcionamiento interno.

En cuanto a las fuentes de financiamiento las actividades vecinales se sostienen, por una parte, con el aporte de los socios y, por la otra, con los subsidios otorgados por el municipio mediante los convenios ya mencionados. El criterio para distribuirlos entre las vecinales sigue la proporcionalidad de acuerdo con sus necesidades y según el espacio físico que abarca cada una de ellas; pero tienen que demostrar la aplicabilidad de criterios de racionalidad para el manejo de los fondos, una planificación realizada de acuerdo con los proyectos del barrio.

Esos subsidios se destinan a ejecutar tareas como desmalezado, riego, servicio de guardería y comedor, mantenimiento

de los talleres culturales, sueldos del personal a cargo de los mismos, alquiler de la propiedad-sede. Otras remesas se asignan a la compra del terreno para la edificación de la sede vecinal.

El trabajo de las asociaciones vecinales en la opinión pública no ha sido un dato menor de sus prácticas participacionistas. De esta forma, en los años noventa vieron la luz “La Voz de las Vecinales” (1996) y, años después, “Río Cuarto”, “Noticias” y “El diario de los vecinos” (2004); también nació un proyecto para contar con una radio FM de las vecinales.

La construcción de una sociabilidad vecinal de alcance nacional ha estado presente de manera más firme en la década de los noventa. En este sentido se pueden indicar dos modalidades. Por un lado, avanzaron redes de tipo intervecinal, perspectiva que nos permite situar a la Confederación Vecinalista y Fomentista de la República Argentina (CO.VE.RA.), la entidad vecinal, en el ámbito nacional, que representa a todas las federaciones existentes en la mayoría de las provincias. Actualmente aglutina alrededor de 3.500 asociaciones vecinalistas. Desde la gestión de esta entidad se ha promovido el intercambio de experiencias, mediante sus asambleas y los congresos nacionales, y, por supuesto, la trascendencia de Río Cuarto, declarada en uno de esos encuentros. Por otro lado, el vecinalismo comenzó a participar con sus dirigentes en el Mercosur. La iniciativa partió de un encuentro de vecinalistas realizado primero en Córdoba y luego en Mendoza (1997). Como resultado de esas deliberaciones se

redactó un documento donde se expresaba la necesidad de incorporar los municipios y entidades vecinales sin ningún tipo de exclusión, así como el objetivo de construir un “poder social” que posibilitara afrontar los principales problemas de cada comunidad desde una perspectiva teórica que diese prioridad al problema del desarrollo. Eran las conclusiones de numerosas representaciones barriales de Mendoza, Salta, Rosario, Córdoba, Santa Fe, Tucumán, La Rioja, Buenos Aires, Chile y, obviamente, de Río Cuarto. El siguiente paso fue reunirse en la ciudad de Curitiba (Brasil) entre el 12 y el 14 de agosto de 1998, con representantes vecinalistas argentinos, paraguayos, brasileños, uruguayos y chilenos para brindar así cuerpo institucional a la asamblea constitutiva del Foro Vecinalista del Mercosur. El propósito que agrupaba a las entidades vecinales, tal como reza en el acta fundacional, es impulsar políticas comunes en el ámbito del Mercosur, pero además en el compromiso de fortalecer las respectivas organizaciones nacionales de vecinos, utilizando como método de resolución el consenso. Allí mismo quedó constituido el comité ejecutivo del Foro, siendo su coordinador general un vecino riocuartense, José Waicekawsky —impulsor de dicho evento y presidente de CO.VE. RA.— y estando acompañado de otro argentino más, Oscar Mañas, dos brasileños y dos paraguayos. Respecto al resto de los países integrantes se acordó incluirlos en el comité cuando sus respectivas organizaciones vecinales designasen delegados.

¿Cuáles intereses llevaron a esas dirigencias barriales a construir entre los países integrantes una asociación civil de tercer grado? El objetivo era sentar opinión acerca de las políticas instrumentadas por el Mercosur. Al respecto, los dirigentes riocuartenses que participaron consideraban que el proceso estaba desarrollándose con énfasis en el nivel macroeconómico y bajo una perspectiva dominante de mercado, pero sin focalizar otras cuestiones de interés social a las cuales ellos pretendían dar relieve: las temáticas territoriales, urbanas, sociales, culturales y medioambientales; el rol de los distritos municipales como células fundamentales de la administración medioambiental; la participación activa de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en las ciudades; la participación ciudadana para fortalecer la administración local y avanzar, desde una democracia representativa, a otra participativa. No podría soslayarse la enorme capacidad de acción que se atribuyeron y que implica, entre otros compromisos, colaborar en la planificación de las políticas y planes de desarrollo de la ciudad, impulsar la adopción de políticas que adecúen los proyectos locales al nuevo espacio regional, apoyar soluciones para atenuar las causas de la desigualdad social y difundir una cultura democrática y democratizadora para las regiones. De manera entonces que las asociaciones vecinales de base encuentran aquí otra razón para prolongar sus esfuerzos cotidianos y su existencia en el tiempo; así como resulta afirmada la estrategia regional

de integración, en este caso contando con los actores vecinalistas.

El vecinalismo en clave de participación sustantiva o formal

Frente a estas innovaciones perduran, sin embargo, algunas continuidades. Y es en este sentido que el tema admite ser problematizado teniendo en cuenta la participación. La propia noción de “participación” se presenta como polémica, polisémica, de naturaleza pluridimensional e histórica. Su complejidad semántica se hace más visible en tanto se trata de un término directamente asociado a nociones también polémicas, como sucede con las ideas de Estado y sociedad civil en las que subyacen perspectivas teóricas diferentes e incluso divergentes entre sí.

Este laberinto de sentidos que supone la participación se torna aún más sinuoso si se pretende adjetivarla con términos también polisémicos: es el caso de los calificativos que frecuentemente la acompañan cuando se habla de, por ejemplo, participación ciudadana, popular, comunitaria, social, entre otras (Oszlak, 2009).

A pesar de que existe una multiplicidad de significados existe un consenso en torno a la deseabilidad de la participación, ya que cuenta con una valoración positiva por ser considerada un pilar fundamental para la ampliación de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía. Asimismo, y de acuerdo con la bibliografía especializada, parece no existir una teoría general acerca de la

participación y, por tanto, no es posible encontrar un consenso amplio en lo que respecta a su definición. Sin embargo, según una primera aproximación podríamos entenderla como:

[...] un proceso según el cual determinados actores de la sociedad civil se movilizan, se “activan”, irrumpen en el escenario público e intentan influir sobre las reglas y procesos que enmarcan sus condiciones de existencia y reproducción. En particular, sobre las políticas estatales y el modo de organización social a las que ellas apuntan (Oszlak, 2009, p. 5).

Para otros autores los procesos participativos se definen en tanto prácticas sociales y políticas. Tal es el caso de Mónica Rosenfeld quien conceptualiza a la participación social como una “relación y una práctica social y política que se produce en un espacio de encuentro e intercambio entre actores en la esfera pública, y ejerce algún tipo de incidencia en el contexto y en los sujetos” (2005, p. 11).

Resulta importante destacar que la ausencia de una teoría de la participación coexiste con una tendencia a definirla en abstracto, sin considerar el contexto en el que tienen lugar prácticas participativas concretas. Esta tendencia ha dificultado una correcta interpretación de las transformaciones que la participación, su naturaleza y alcance, han experimentado en su devenir histórico (Avritzer, 2009).

Por otra parte, si se toma en consideración el carácter problemático y contextual de esta noción es posible advertir la recon-

figuración que la misma experimentó en el marco del proyecto político neoliberal y cómo tales transformaciones impactaron tanto en la conceptualización del Estado como de la sociedad civil, en tanto ambos términos no pueden ser escindidos ya que se presentan como partes constitutivas de una única realidad: la relación social capitalista (Thwaites, 2005).

En este contexto emergen un conjunto de iniciativas cuyo objetivo fue la *institucionalización* de prácticas participativas tendientes a propiciar la ampliación de la democracia, mediante la incorporación en los procesos decisorios de actores sociales históricamente excluidos. Siguiendo a Leonardo Avritzer es posible definir a los canales institucionalizados de participación ampliada como “instituciones participativas”, es decir, “formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas” (2009, p. 3), destacando sus variaciones en cuanto a las posibilidades de profundizar las prácticas democráticas y de determinar o moldear las políticas públicas.

Las orientaciones de las organizaciones de la sociedad civil hacia el Estado también se transforman: desde una posición de cuestionamiento a la autoridad estatal se desplazan hacia una exigencia de mayor participación en el proceso de las políticas públicas, pasando de la “confrontación a la asociación” (Rofman, 2007).

Es preciso, entonces, problematizar sobre los matices que la participación asume, considerando que ella, en tanto campo de disputa política, puede servir tanto

[...] para corporativizar aún más las decisiones públicas, como para promover su democratización e incluso, contribuir a su calidad. El que el péndulo se mueva de un lado a otro naturalmente depende del régimen y las fuerzas políticas que lo impulsen y de sus diseños institucionales, tal como lo evidencian múltiples experiencias en la región (Cunill, 2008, p. 125).

En definitiva, la disyuntiva se plantea en términos de advertir que la experiencia participativa analizada ha sido capaz de construir un proyecto político alternativo o si se ha limitado a reproducir un modelo participativo acotado a las determinaciones que el paradigma neoliberal impuso, no solamente en la sociopolítica sino también en la cultura.

A modo de síntesis

A partir de los resultados teóricos y empíricos obtenidos se pretende realizar un aporte para la comprensión de las interacciones entre Estado y sociedad civil en el marco de las transformaciones que han tenido lugar a partir de los años ochenta y noventa.

El análisis de un proceso participativo como el descrito, cuya clave social son los dirigentes vecinales y los vecinos de los barrios de la ciudad de Río Cuarto, tiene la potencialidad de reflexionar sobre esas prácticas que se promueven desde el Estado o que el Estado intenta canalizar e institucionalizar. La indagación sobre un caso con alcance local, que tiene lugar en la ciudad de Río Cuarto, puede constituirse en un

aporte para la comprensión de actores sociales cuyo anclaje territorial se encuentra mediado por las características socioeconómicas, políticas y culturales del espacio urbano en una ciudad intermedia y en la coyuntura que presentó el neoliberalismo con algunas de sus transformaciones en el plano administrativo y en el territorial local.

El movimiento asociativo que el artículo refiere nació en los barrios, a partir de las inquietudes de un grupo de vecinos interesados por dotar a esa jurisdicción que habitaban, de un conjunto de servicios provistos hasta entonces en las zonas del centro urbano, agregando roles desde el comienzo relacionados con lo social, lo cultural y lo deportivo. Desde estos espacios acotados al límite barrial se ofrecía un espacio para la participación ciudadana y a la vez se construía una representatividad que al principio debió sortear la intermediación política para llegar en forma más directa al Gobierno municipal. Más aún, en tiempos de la última dictadura militar esas asociaciones no solo consiguieron tener anclaje en las instituciones del gobierno comunal, quizá para ser mejor controladas, sino también para tener representatividad política. Desde el principio se ensayó la construcción de redes, entre las mismas vecinales primero, con diversas instituciones del medio simultáneamente. Los años ochenta fueron un punto de partida para la proyección del movimiento en la búsqueda de la provincia, de la nación, y en los años noventa intentando insertarse en el Mercosur.

Alrededor de las asociaciones vecinales se logró crear un espacio donde revitalizar

una conciencia de identidad, con un abanico cada vez mayor de necesidades que no encontraban la respuesta del Estado en su inmediatez, de proyectos que servían al bien común y donde podía resignificarse mejor la noción de una ciudadanía participativa e inclusiva.

Pero los desafíos que afrontó el vecinalismo fueron y son múltiples. Una mirada a su interior nos presenta acentuadas diferencias organizativas y de protagonismo, con una capacidad diferencial de movilizarse por los intereses comunes, y con una dirigencia que requiere ser capacitada en los proyectos de gestión vecinal. Frente a un entramado social complejo ofrecen un espacio para la participación del ciudadano en clave democrática, cuando la representación partidaria está en crisis y cuando importantes segmentos de la sociedad se advierten excluidos del mercado laboral y de los espacios culturales. Sin embargo, se necesitaría una participación más plena del conjunto del vecindario y no solamente de los más allegados a la sede vecinal, contribuyendo así a democratizar las decisiones. Es preciso descubrir toda la potencialidad que estos espacios encierran y pueden intensificar. Si nos situamos en su relación con el municipio, resta profundizar esa modalidad de articulación exhibiendo una capacidad mayor para influir en las políticas públicas, como podría ser actuando en la elaboración del presupuesto participativo.

Para concluir, ha sido nuestro propósito mostrar una modalidad de inserción asociativa en el ámbito barrial, y en una región del país, mediante un análisis confluyente

entre la teoría política, la sociología urbana y la historia social. Las referencias empíricas muestran los logros en materia de apertura democrática, de la descentralización y la participación, aunque también advierten sobre prácticas que se promueven desde la sociedad civil pero que aún deben transitar un camino de mayor consolidación. En este punto, los procesos indicados reflejan la estrategia de legitimación de un orden económico y político de carácter privado/privativo y reconcentrador del poder, que se explayó desde la década de los ochenta y abren la pregunta sobre los nuevos roles que pueden gestarse alrededor de las asociaciones vecinales en tanto organizaciones activas emergentes o consolidadas desde las periferias urbanas.

Referencias bibliográficas

- Amin, A. (2008), “Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar”, en Fernández, A. y Vigil (Comps.), *Repensando el desarrollo regional*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Avritzer, L. (2009), “Toward a Theory of Participatory Institutions in Brazil”, en *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, United States, The Johns Hopkins University Press.
- Bassols, M. (2011), “Gobernanza: una mirada desde el poder”, en Bassols y Mendoza (Coords.) *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, México, Anthropos.
- Borja, J. y Castells, M. (2004), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus.
- Brugué, Q. y Gomà, R. (1998), “Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización”, en Brugué y Gomà (Coords.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel.
- Brugué, Q., Font, J. y Gomà, R. (2003), “Participación y democracia: asociaciones y poder local”, en *Movimientos sociales: cambio social y participación*, Madrid, Uned.
- Caldera, A. (2007), “Gobernanza y proyectos políticos: una revisión crítica desde la teoría normativa de la democracia”, en *Documentos de Trabajo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)*, México, consultado el 25 de septiembre de 2011, disponible en: www.flacso.edu.mx/uploads/pdf/gobernanza.pdf
- Carrión, F. (2007), “El desafío político de gobernar la ciudad”, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 212, pp. 36-52, disponible en www.nuso.org
- Carta Orgánica Municipal, Río Cuarto (1996).
- Córdova, M. (2008), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*, Quito, FLACSO Ecuador.
- Cuervo, L. M. (2010), “Ciudad y complejidad: los rumbos”, en *Contribuciones a las ciencias sociales*, consultado el 20

- de abril de 2011, disponible en www.eumed.net/rev/cccss/09/lmcg2.htm
- Cunill, N. (2008), "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada", en Mariani, R. (Coord.), *Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Lima, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dagnino, E. (2004), "Sociedad civil, participación, ciudadanía", en García, D. (Comp.), *Sociedad Civil*, Erasmus, Revista para el diálogo intercultural, Año VI, No. 2, Ediciones ICALE.
- Davies, J. (2011), "Repensando las redes: gobernanza como hegemonía", en Basols y Mendoza (Coords.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, México, Anthropos.
- Filmus, D., Arroyo, D. y Estébanez, M. E. (2004), *Perfil de las ONG en la Argentina*, Buenos Aires, Flacso.
- Finot, I. (2005), "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", en revista *Cepal*, No. 86, pp. 29-46, consultado el 7 de octubre de 2012, disponible en www.eclac.org/revista/
- García, D. (1998), *Estado-nación y globalización*, Buenos Aires, Ariel.
- García, D. (1997), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Buenos Aires, Flacso, Universidad Católica de Córdoba, Oficina de publicaciones, Ciclo Básico Común (CBC), Universidad Nacional de Buenos Aires.
- García, D. (1987), "Descentralización y centralización del Estado en América Latina. Políticas, actores y tendencias", en Flacso/9, Edición Latinoamericana, Año 3, No. 26, pp. 17-26.
- García, D. y Garay, A. (1989), "El rol de los gobiernos locales en la política argentina", en Borja, J., Calderón, Grossi y Peñalva (Eds.), *Descentralización y Democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Colección Estudios Urbanos, Buenos Aires, Clacso.
- García, D. y Silva, J. (1985), "El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el Gran Buenos Aires", en Jelin, E. (Comp.), *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- García, D. y Silva, J. (1997), "Variables de lo barrial y lo barrial como variable en la ciudad intermedia", en v Congreso Argentino de Antropología Social, La Plata, Tomo I.
- Gravano, A. (2005), *El barrio en la teoría social*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Haesbaert, R. (2004), *O mito da desterritorialização*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Jessop, B. (2010), *Capitalismo(s): discurso y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas*, Córdoba (Argentina), Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (Educc).
- Jessop, B. (s.f.), *¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernanza*", Reino Unido, Departamento de Sociología, Universidad de Lancaster.

- Mayrtz, R. (2001, octubre), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en revista del CLAD, *Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas, consultado el 12 de mayo de 2012, disponible en www.untref.edu.ar/documentos/inei/jeanmonnet/El%20Estado%20y%20la%20sociedad%20civil.pdf
- Massey, D. (2005), “La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones”, en Arfuch, L. (Comp.), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos, pertenencias*, Buenos Aires, Paidós.
- Montañez, G. (1997), *Geografía y ambiente: enfoques y perspectivas*, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Universidad de la Sabana.
- Oszlak, O. (2009), “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”, en Belmonte, A. et ál., *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, Buenos Aires, Cippec y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Oszlak, O. (2006), “Las condiciones de la participación democrática en la era de la globalización”, en Fontes y Martins (Orgs.), *Redes, prácticas asociativas e gestão pública*, (pp. 163-183), Recife, UFPE.
- Reigadas, M. C. (2007), “Democracia y asociaciones voluntarias en la Argentina”, en Arnold, Marcelo, Thumala, Daniela (Comps.), *Colaboración, cultura y desarrollo*, número especial revista MAD, No. 2, Chile, Ediciones MAD y Fundación SOLES.
- Rofman, A. (2007), “Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos”, ponencia presentada en la VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. 8 al 11 noviembre de 2007, Brasil, Salvador de Bahía.
- Rosenfeld, M. (2005), “Dilemas de la Participación Social: el encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil”, en *Cuadernos de Observatorio Social* No. 7, pp. 2-19.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002), “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Soja, E. (1993), *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Santos, M. (1996), *A natureza do Espaço*, São Paulo, Hucitec.
- Tobío, O. (2012), *Territorios de la incertidumbre. Apuntes para una geografía social*, Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín.
- Thwaites, M. (2005), “El Estado: Notas sobre su(s) significado(s)”, en Thwaites y

López (Eds.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo.

Unda, M. (2007), “¿Cada cual atiende su juego? Aproximaciones a la dinámica

de la participación”, en revista *Ciudad Alternativa Virtual*, No. 1, 4ta época, (CLACSO), consultado el 20 de julio de 2011, disponible en <http://www.ciudad.org.ec/custom/revista/17/12/aproxima.pdf>

