

CAPITULO 7

LA PARTICIPACIÓN LOCAL

7.1.- El alcance de lo local

En el capítulo anterior se discutieron las posibilidades y modalidades del fortalecimiento de la participación ciudadana, condición básica para la ejecución e implementación de las políticas de lucha contra la pobreza. Se señaló que no era suficiente la participación en el plano municipal, aún siendo ella muy importante, porque los actores que causan la pobreza se desplegaban en un escenario mayor y requieren intervenciones en arenas que están más allá de los municipios. En este capítulo se enfatiza el plano local que constituye el punto de partida inevitable del proceso participativo; así como la intervención de la ciudadanía en el espacio definido por los municipios es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la participación ciudadana en espacios más inclusivos, el paso previo para la constitución y el fortalecimiento de mecanismos de participación a escala municipal es la organización local.

El alcance que se da a la localidad varía, ya que en algunos casos se lo utiliza como intercambiable con municipio⁶², aunque en la literatura sobre desarrollo local se alude a vecindario con límites reconocidos por sus propios pobladores que desarrollan un sentido de pertenencia, y que normalmente coinciden con compañía o colonia en áreas rurales y con barrio en áreas urbanas. Estos agrupamientos son relativamente autosuficientes socialmente, generan un sentido de identidad de sus miembros y como mínimo suelen contar con una capilla, una escuela y en algunos casos un puesto de salud.

En cada localidad o vecindario existen diversas asociaciones, voluntarias algunas y de integración forzosa otras, que representan a sectores del vecindario y no a la comunidad en su conjunto; entre las primeras están los comités de agricultores, juntas de saneamiento, de mujeres, y, entre las segundas, las cooperadoras escolares; otras organizaciones tienen existencia inevitablemente efímera, ya que duran tanto como la consecución de los objetivos que se proponen, como el caso de las comisiones pro camino o comisiones pro electrificación. Las organizaciones que representan al vecindario en su conjunto son las que con las asociaciones de tipo gremial deberían integrar los Consejos Distritales de Desarrollo, y las mismas con la denominación de “Juntas Comunales de Vecinos”

⁶² Así por ejemplo el Art. 166 de la Constitución Nacional establece que las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica, que tienen dentro de su competencia autonomía política.

están reconocidas por la Ley Orgánica Municipal⁶³ que en su artículo 80 enumera sus funciones:

Art. 80.-Son funciones de las Juntas Comunales de Vecinos:

- a) coadyuvar con la Intendencia Municipal en la realización de obras de interés comunitario y en la prestación de servicios básicos;
- b) percibir tributos municipales y otros recursos en virtud de autorización escrita de la Intendencia Municipal, en la que se establecerá, en especial, la forma de percepción y los plazos de rendición de cuentas;
- c) informarse de las necesidades del vecindario y transmitir las a la Intendencia, como también las propuestas de soluciones;
- d) desarrollar actividades de carácter social, cultural y deportivo;
- e) colaborar con la Intendencia Municipal para el cumplimiento de las ordenanzas, resoluciones y otras disposiciones municipales difundiendo su contenido entre los vecinos; y,
- f) cooperar con la Intendencia en el cuidado de plazas, parques, playas municipales y otros lugares de esparcimiento público, así como en los programas de arborización.

En el caso de colonias muy extensas y pobladas es razonable trabajar con agrupamientos menores (*Colonia x Primera Línea, Colonia x Ampliación, Colonia x Sector Norte, etc.*); lo importante es que a la hora de abrir un espacio de participación a nivel municipal no se fragmente la sociedad civil en una gran cantidad de organizaciones, teniendo en cuenta que por ejemplo en Yhú solamente la cantidad de colonias constituidas es de 24.

Independientemente de la base legal de las articulaciones de gobiernos municipales y sociedad civil discutidas en el Capítulo 6 en el marco de la referida ley, los municipios vienen reconociendo las comisiones vecinales, con la condición de verificar la realización de las asambleas periódicas; las comisiones vecinales suelen tener una duración anual, y el reconocimiento de las mismas por parte de los intendentes no es sino la homologación de los acuerdos de los vecinos, convocados a asamblea de modo que todos estén enterados.

En relación al funcionamiento de estas organizaciones, la referida ley caracteriza estas organizaciones en diversas disposiciones:

Sección Cuarta

⁶³ Véase Ley N° 1.294/87.

De las Juntas Comunales de Vecinos

Art. 75.- Las Juntas Comunales de Vecinos serán creadas e integradas por Resolución de la Intendencia Municipal y tendrán asiento en las Compañías y Colonias. Sus autoridades serán nombradas por el Intendente.

Para la creación e integración de las Juntas, así como para el nombramiento de sus autoridades, se requerirá el acuerdo de la Junta Municipal.

Art. 76.- Los límites jurisdiccionales de una Junta Comunal de Vecinos serán establecidos en la Resolución que la crea.

Art. 77.- La creación de la Junta Comunal de Vecinos está condicionada al grado de desarrollo social, económico y comunitario del lugar y la real necesidad de su funcionamiento.

Art. 78.- Las Juntas Comunales de Vecinos estarán compuestas por seis personas caracterizadas de la Compañía o Colonia, que no estén afectadas por las inhabilidades previstas para ser miembro de las Juntas Municipales.

Contarán con un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales.

Se reunirán semanalmente o al menos dos veces al mes y se labrarán actas de sus sesiones.

Las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos.

Art. 79.- Las Juntas Comunales de Vecinos tendrán su propia organización administrativa de acuerdo a la resolución que dicte la Intendencia Municipal.

Dentro de sus posibilidades económicas y de acuerdo a sus necesidades, y previa autorización de la Intendencia, podrán contar con funcionarios rentados.

Art. 81.- Los inmuebles, muebles, herramientas y útiles adquiridos por las Juntas Comunales de Vecinos formarán parte del Patrimonio de la Municipalidad. Estas Juntas no podrán enajenar ni gravar estos bienes sin la debida autorización de la Intendencia Municipal.

Art. 82.- La Intendencia Municipal reorganizará las Juntas Comunales de Vecinos por las siguientes causas:

- a) por graves irregularidades en la administración;
- b) por incumplimiento de sus funciones; y,
- c) por acefalía.

Art. 83.- El Intendente Municipal deberá reunirse cada dos meses con la Junta Comunal de Vecinos representadas como mínimo, por su Presidente y uno de los miembros. El resultado de estas reuniones será hecho público en los asientos de dichas Juntas y deberá ser informado a la Junta Municipal.

Art. 84.- La integración de las Juntas Comunales de Vecinos se hará en forma que los partidos políticos estén representados, en lo posible, en la misma proporción que en el seno de la respectiva Junta Municipal.

Art. 85.- La integración de las Juntas Comunales de Vecinos será propuesta al Intendente Municipal por una Junta de Vecinos, convocada y presidida por el Intendente o su representante.

En cuanto a las condiciones que operacionalicen la participación a través de estas asociaciones voluntarias que representen a vecindarios, deben tenerse en cuenta restricciones bastante fuertes en las poblaciones afectadas por situaciones de pobreza extrema, que son precisamente las que deben participar en el diseño de las intervenciones en su ejecución y monitoreo, en la medida que las mismas se planteen en el marco de políticas de lucha contra la pobreza.

En estos agrupamientos locales con prevalencia de la población pobre con frecuencia no solo es escasa la participación, sino que no existen asociaciones voluntarias espontáneamente constituidas y en su caso las organizaciones promovidas por agentes externos tienen poca vitalidad; en la formulación pertinente debe tomarse en consideración el hecho de que la escasa capacidad de gestión de entidades ejecutoras y gobiernos municipales débiles dificulta los necesarios procesos de construcción de competencias para la autogestión de poblaciones locales y organizaciones funcionales de base, y paradójicamente la capacidad de demandar servicios sociales disminuye en relación inversa a la pobreza, circunstancia que determina la escasa o nula visibilidad de las demandas sociales más urgentes.

Más concretamente, solo por un error inicialmente sintáctico puede hablarse de “comunidades”, como si se trataran de agrupamientos locales integrados internamente, con mecanismos de decisión y acción y normas compartidos; la idea casi idílica de comunidad de los manuales no se corresponde con agrupamientos locales que encontramos en la realidad, que están marcados por pobreza extrema, que suelen caracterizarse por situaciones de anomia en cuanto ausencia de un sistema de normas compartido que regule las conductas, que se corresponden con la atomización social de personas que tienen una red limitada de relaciones sociales.

En buenas cuentas, la participación, que es indispensable para que las políticas de lucha contra la pobreza y el hambre tengan un impacto mínimo, supone intervenciones desde esas políticas de modo a constituir en muchos casos las comunidades inexistentes en un primer momento; en la medida que estos agrupamientos sean dejados de lado porque no están bien organizados se estarían aumentando las inequidades, en tanto se privilegie a los vecindarios ya integrados internamente, que se asemejen a lo que en la literatura se califica como comunidad. Si este fuese el producto de políticas de combate a la pobreza, se

trataría de un completo despropósito.

Con la intervención orientada a la promoción de organizaciones comunitarias y a su fortalecimiento se busca revertir situaciones que condicionan negativamente la participación organizada de colectividades pobres en la identificación, ejecución y evaluación de acciones de desarrollo comunitario, tomando en consideración el hecho de que la participación comunitaria es uno de los puntos cruciales en los proyectos de lucha contra la pobreza.

7.2.- El empoderamiento de organizaciones de base

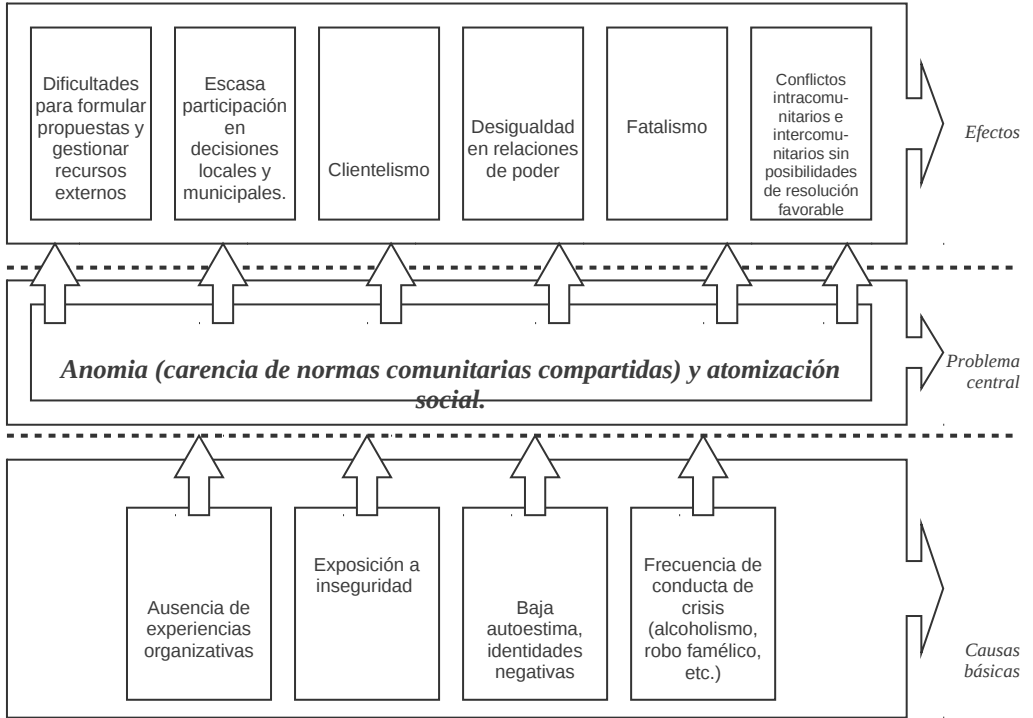
El empoderamiento que se busca de los sectores sociales vulnerables afectados por situaciones de pobreza extrema implica alterar la asimetría en las relaciones de poder en las que están insertos y que por definición les resulta desfavorable; la alteración de las relaciones marcadas por su desigualdad supone identificar cuáles son las colisiones de intereses de estas poblaciones con los de grupos externos, algunos de los cuales se originan en la apropiación, uso y explotación de recursos naturales. El proceso de construcción de capacidades de estos agrupamientos locales para que puedan iniciar un proceso que permita atacar los factores que los están empobreciendo supone, obviamente, partir de un diagnóstico básico que permita determinar cuáles son las estrategias de sobrevivencia que están en desarrollo y cuáles son los factores que les están empobreciendo; solo a título ilustrativo podemos imaginarnos la situación de un imaginario vecindario *Yryvú Rekohá* con prevalencia de población en situación de pobreza extrema, que se encuentra a mitad de camino entre una colectividad en descomposición y otra relativamente integrada.

Las identidades negativas, lo que los otros quieren hacer de los muy pobres, constituye la dimensión sociocultural de la baja autoestima, y están ligadas a prejuicios y discriminaciones que se remontan ya a la experiencia colonial, de modo tal que el fatalismo, que es una de sus consecuencias, es una orientación que se basa en esa experiencia histórica, que indica que los esfuerzos y propuestas desde abajo, de los pobres, no tienen consecuencias prácticas; esto hasta hoy, cuando los expertos de las organizaciones de cooperación certifican que las poblaciones carenciadas siguen equivocándose, en tanto se aparten de las recetas proporcionadas desde el saber establecido.

El problema central de *Yryvú Rekohá* es la descomposición social que tiene dos caras: desde el punto de vista cultural la ausencia de normas compartidas que definan obligaciones y derechos, y el formato y funcionamiento de mecanismos comunitarios de decisión y acción, y desde el punto de vista social la

atomización, que implica pocas relaciones sociales y muy superficiales. Además de las causas básicas ya indicadas son visibles las frecuencias de conductas de crisis (*alcoholismo, robo famélico, etc.*), la inseguridad pública creciente y la ausencia de experiencias organizativas.

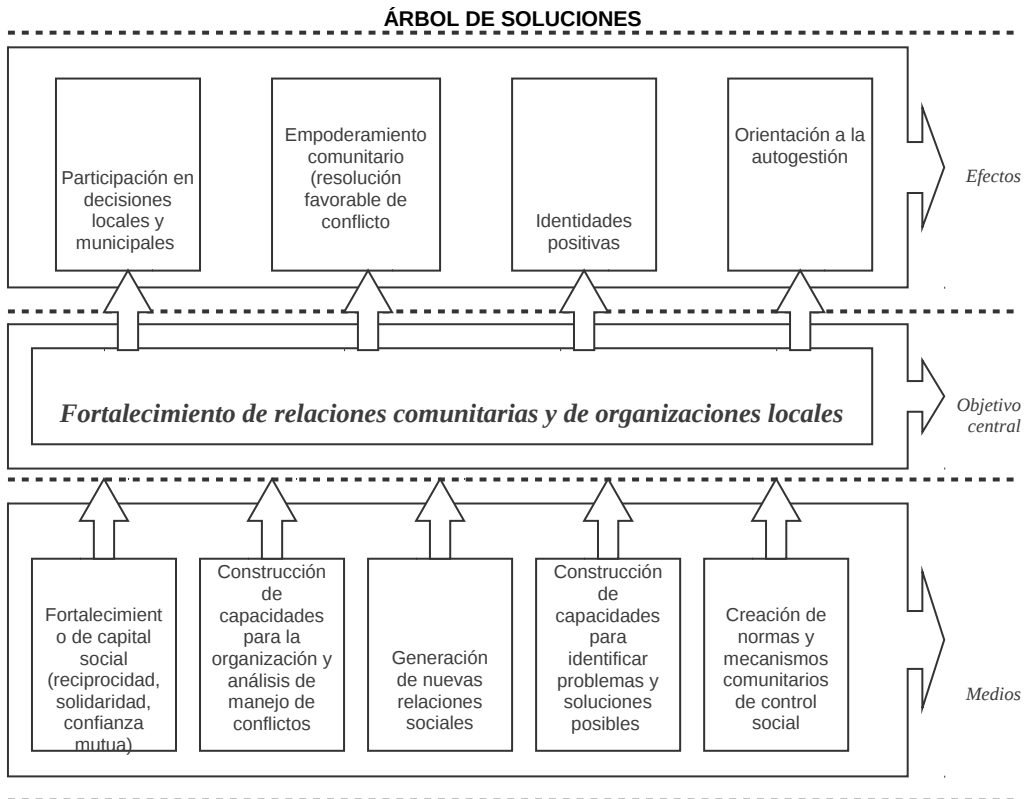
ÁRBOL DE PROBLEMAS DE YRYVU REKOHA (Hipotético)



Por el lado de los efectos, tenemos la inevitable inserción de estos segmentos de población pobre en relaciones de clientela, en la medida que necesitan protegerse de situaciones injustas, la desigualdad de relaciones de poder, sobre todo con grupos externos a la comunidad, que les impide resoluciones favorables de los conflictos, tanto con otros sectores del propio vecindario, como con agentes externos. A las consecuencias mencionadas del problema central debemos sumar la escasa participación en decisiones a escala local y municipal, y las dificultades para formular propuestas y gestionar recursos externos.

En cuanto a las intervenciones que deben darse en las fases iniciales del desarrollo de estrategias de lucha contra la pobreza, en las mismas deben necesariamente proponerse el fortalecimiento de relaciones comunitarias y de organizaciones locales, en una suerte de apoyo para el fortalecimiento

organizativo, siguiendo en lo posible las pautas indicadas en el *Árbol de Soluciones* en el cual, en realidad, se invierte el *Árbol de Problemas*. Los medios básicos previstos incluyen: fortalecimiento del capital social comprendiendo relaciones de reciprocidad, solidaridad y confianza mutua, que suelen expresarse en circuitos de satisfacción de necesidades, que deben ser identificados adecuadamente.



El proceso de construcción de capacidades para identificar problemas y soluciones posibles deberá referirse a los problemas concretos de los vecindarios en los cuales se focalizan las intervenciones, teniendo en cuenta que por lo menos el 70% de la población rural es analfabeta funcional y en esa medida no son conducentes los métodos que supongan capacidad lecto-escritora, por más que los expertos estén muy compenetrados con su manejo.

Dado que los procesos de empoderamiento están referidos a relaciones que los sectores de la localidad mantienen con otros grupos, deberán considerarse las destrezas necesarias para el análisis de conflictos. Si las relaciones sociales son escasas y poco densas en el diagnóstico, en esa medida los medios deben incluir

la generación de nuevas relaciones sociales que sean más densas que las preexistentes; la inexistencia de normas compartidas solo puede resolverse con la creación de sistemas normativos que respondan a los problemas concretos que les afectan a los vecindarios, incluyendo desde luego los de seguridad pública.

Por el lado de los efectos, la intervención deberá tener como punto de llegada una participación efectiva del vecindario, a través de mecanismos comunitarios adecuados, en decisiones en el plano local y en el plano municipal (*presupuesto participativo, propuestas para los gobiernos municipales, etc.*), además del empoderamiento del vecindario en términos de resolución favorable de conflictos, identidades positivas y una orientación a la autogestión en contraposición a la inserción en relaciones de clientela y al fatalismo identificados en la situación anterior a la intervención.

7.3.- La articulación gobierno municipal- organizaciones de la sociedad civil

La operacionalización de la participación ciudadana, atendiendo a la base legal ya presentada, supone la articulación efectiva de los gobiernos municipales con las organizaciones de la sociedad civil, básicamente juntas vecinales constituidas conforme a la Ley Orgánica Municipal, que representen al vecindario en su conjunto, y organizaciones funcionales que se desenvuelvan a nivel de distrito, tal el caso de organizaciones de mujeres u organizaciones de gremios campesinos.

De la articulación mencionada resulta el Consejo Distrital de Desarrollo que tendrá en el ámbito de sus competencias la elaboración, ejecución y monitoreo de planes distritales de desarrollo, la elaboración de presupuestos participativos, el monitoreo efectivo de las acciones de desarrollo relacionadas en el municipio, y el diseño ejecución y monitoreo de programas y proyectos productivos de lucha contra la pobreza. Las funciones de este Consejo Distrital de Desarrollo citado precedentemente no son taxativas, pero las mismas deben ser consideradas, en la medida que interese la implementación efectiva de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza y el hambre, que de otro modo quedaría en el nivel retórico, de lo que debe decirse para conseguirse dinero sin interesar realmente lo que ocurre con la pobreza, y eso sería realmente perverso.

FIGURA 7.1

ARTICULACIÓN GOBIERNO MUNICIPAL- ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

