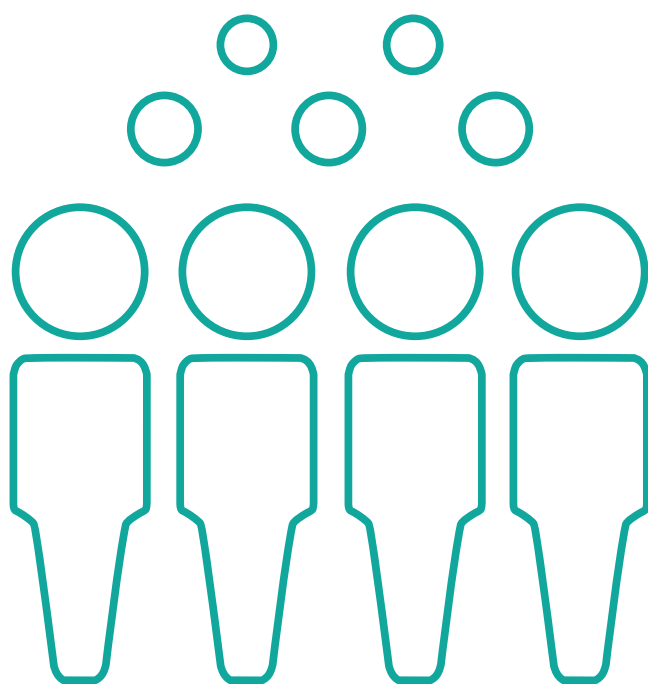




PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CUADERNILLO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA



PARTICIPACIÓN **CIUDADANA**

CUADERNILLO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA

Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política

Dr. Luis Alfredo Juez

Autores de contenidos del cuadernillo:

Martín Scotto, Leopoldo Fidyka, Andrea Figueroa, Ana María Esposito, Andrea González, Susana Vázquez, Fernanda Pedrouzo, Marcela Eijo, Jorge Kehiayán

Diseño, diagramación y edición:

Lía Ursini

El presente Cuadernillo de Capacitación es una Publicación del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP)

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

República Argentina, año 2018

El Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP), como editor de los Cuadernillos de Capacitación, no se responsabiliza por aseveraciones, conceptos, posturas, y opiniones vertidas por los colaboradores de esta colección, representando éstas a los autores de las mismas y siendo -por ello- de su exclusiva responsabilidad.

Leandro N. Alem 168, 5° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CP: C1003AAP)

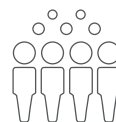
Teléfono: (011) 4346-1545

Correo electrónico: incap.institucional@mininterior.gob.ar

Facebook Oficial: www.facebook.com/INCaPMInterior/

Twitter Oficial: <https://twitter.com/incapminterior>

AUTORIDADES



Mauricio Macri

Presidente de la Nación

Rogelio Frigerio

Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Luis Alfredo Juez

Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política

Palabras de Presentación

La política no es una prerrogativa de los políticos: la política nos convoca continuamente a todos nosotros, como sujetos, como ciudadanos, para construirnos y fortalecernos como sociedad. Se trata de un quehacer colectivo, de un cotidiano y apasionado esfuerzo que va mucho más allá de uno mismo y de su presente para proyectarse en los demás, en el futuro, en una labor que debe buscar sin descanso el bienestar y la realización de cada uno de nuestros semejantes.

La política es un verbo en constante movimiento que desde siempre nos invita a la reflexión, al diálogo y a la acción: es la herramienta que forja el crecimiento de todo aquello que nos engrandece y la transformación de todo lo que espera ser mejorado; es la palabra que despierta las ideas, las diferencias, el debate y los consensos que nos permiten seguir avanzando mancomunadamente.

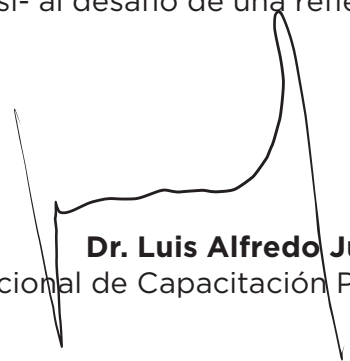
Y es justamente concebida como herramienta que desde este nuevo Instituto Nacional de Capacitación Política queremos acercar la política, en forma de conocimiento, a todas aquellas personas que deseen sumarse a la noble y bella tarea de ser protagonistas del hacer, del participar, y del transformar.

En este marco, el INCaP tiene en sus manos una misión y responsabilidad gravitantes: difundir el conocimiento político a lo largo y ancho del país con verdadero espíritu federal; a partir de una oferta académica profusa, sólida y pertinente; haciéndola llegar de manera permanente a toda persona, organización o institución que lo requiera; respetando y haciendo escuchar en ello a todas las voces y opiniones para fortalecer la pluralidad ideológica y la diversidad en todas sus formas; con el objetivo de aportar desde el saber político a una mayor profundización y calidad democrática.

El presente Cuadernillo constituye, justamente, una muestra de este empeño. En sus páginas el lector podrá adentrarse en una de las múltiples facetas que presenta lo político, explorando sus vetas, tomando contacto con problemáticas pasadas y actuales, con referencias teóricas y sus autores; pero -por sobre todo- podrá hacerse de conocimiento que lleve a una mayor comprensión y reflexión crítica acerca de la dinámica política y la fenomenología del poder. Pero no es ése su único cometido: este Cuadernillo pretende, como material de capacitación, convertirse también en un generador de voluntades de involucramiento, compromiso y acción política.

En este nuevo INCaP trabajamos a puertas abiertas con una vocación y pasión incansables para brindar y hacer llegar el conocimiento político a todos los argentinos. Es por ello que lo invitamos a contactarnos, a acercarse a nosotros, a conocer nuestra oferta académica, a descargar y difundir nuestros contenidos, a participar de las distintas actividades que desarrollamos en todo el país y a sumarse -así- al desafío de una reflexión y construcción política conjunta: desde todos para todos.

Buenos Aires, 2018


Dr. Luis Alfredo Juez
Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CUADERNILLO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SOCIEDAD CIVIL

1 DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO

La democracia de Atenas¹

La palabra **democracia** es un término compuesto que tiene su origen en la Grecia antigua alrededor del año 500 a.C. Por un lado “*demo*” significa “*pueblo*”, en tanto que “*kratos*” quiere decir “*poder*”, y juntos se refieren al “*poder del pueblo*” o “*gobierno del pueblo*”.

Fueron los atenienses los que concibieron el vocablo “*democracia*” para denominar al sistema de gobierno de su Ciudad, en el cual las decisiones eran tomadas por una asamblea de ciudadanos calificados y en donde se encontraban excluidos las mujeres, los esclavos, y los extranjeros. En este sistema, el poder residía en el pueblo aunque el concepto de ciudadanía era bastante restringido y la elección de sus representantes podía ser por sorteo o también por mayoría.

Se trataba éste de un sistema de democracia directa, donde los ciudadanos reunidos en asamblea resolvían los asuntos de su gobierno sin intermediarios. El máximo esplendor de la democracia en Atenas se alcanzó en el Siglo V a.C., y fue el resultado de un largo proceso de conflictos y luchas. Los historiadores señalan que para aquella época Atenas tenía una población de cuatrocientos mil habitantes aproximadamente. El sistema democrático ateniense solo permitía la participación en los asuntos de la ciudad solo a un porcentaje muy reducido de la población. Los esclavos eran por aquel entonces más de la mitad de los habitantes y no gozaban de derecho alguno; los extranjeros, dedicados mayormente a la actividad comercial o industrial eran el 20 % de la población; y dentro del 30 % restante, excluidas las mujeres y los niños, se encontraban los ciudadanos. Como puede apreciarse, solo un 7 u 8 % de la población estaba en condiciones de ser considerada ciudadano y de ejercer los derechos que tal estado brindaba.

La condición de ciudadanos era reservada a una minoría, integrada únicamente por atenienses y en ese status social se sostenía el sistema político. En efecto, todo hombre mayor de 18 años de edad que hubiera cumplido con el servicio militar durante dos años, se encontraba habilitado para participar en la Asamblea del Pueblo.

Las Asambleas de Atenas podían llegar a durar todo el día. Estaban dirigidas por un

¹ Atenas es la capital de Grecia y la ciudad más importante del país. Tiene una historia de más de tres mil años, que la sitúa como una de las urbes más antiguas del mundo. Durante la época clásica de Grecia, se convirtió en una poderosa Ciudad-Estado que tuvo un papel fundamental en el desarrollo de la democracia.

presidente y otros funcionarios de menor jerarquía. Consideraban asuntos tales como las problemáticas cotidianas de la ciudad, obras públicas, cuestiones militares, diplomáticas y económicas, entre otros.

La **Asamblea del Pueblo** conocida por el nombre de *Ecclesia* permitía que cualquier ciudadano hiciera uso de la palabra, aunque éste debía convencer a la mayoría para que su propuesta fuera aprobada. Había mecanismos para evitar proposiciones absurdas que iban desde el abucheo de la multitud hasta denominar a la ley con el nombre de su impulsor; de esta forma, si la norma aprobada resultaba inaplicable o traía consecuencias negativas, el autor corría el riesgo de ser penado por ello.

La *Ecclesia*, convocada a toque de una trompeta, resultaba ser muy numerosa, y por ello solo podía reunirse unas pocas veces al año o en situaciones excepcionales.



Ecclesia griega

Para los asuntos políticos cotidianos, y para determinar el orden del día que sería tratado por la *Ecclesia*, se había constituido otro estamento denominado Asamblea de los Quinientos o *Bule* que venía a cumplir las funciones de una cámara alta en la que participaban cincuenta miembros de cada una de las diez principales tribus o demos de Atenas, elegidos por sorteo. Para integrar la Asamblea de los Quinientos se requería además de ser ciudadano, tener cierta trayectoria política en su tribu y sortear un im- placable examen de moralidad.

A los magistrados electos por sorteo, alguaciles responsables de hacer cumplir sentencias judiciales, inspectores de mercados, policías encargados de la limpieza y del orden de las calles, recaudadores, y pagadores, se les exigían los mismos requisitos de moralidad que a los integrantes de la Asamblea de los Quinientos. Unos seis mil jurados por año se designaban por sorteo entre los ciudadanos mayores de treinta años. El Tribunal Supremo o *Helia* también era un órgano de integración popular con competencias sobre el resto de las cortes.

Los máximos cargos que ocupaban los magistrados económicos o militares eran designados por elección y no por sorteo debido a su importancia y a la solvencia técnica que se necesitaba. Todos los cargos de magistrados eran rentados con fondos públicos.

La guerra con Esparta hizo sucumbir a la democracia ateniense. Luego de su derrota militar en el 404 a.C., Atenas fue gobernada por un régimen de terror de los *Treinta Tiranos* y aunque más tarde la democracia fue restaurada poco tenía que ver con la de su pasado.

La República Romana

La Roma antigua comenzó a desarrollar un sistema de instituciones propio y en forma paralela a la de los griegos. Si bien en ningún momento llegó a alcanzar el grado de democratización de Atenas, sus instituciones políticas sirvieron de inspiración en la Edad Moderna y dieron origen al “*modelo republicano*”.

La **República Romana**², fundada a partir del año 509 a.C., fue esencialmente aristocrática y estuvo marcada por un conflicto permanente entre los **patricios** (nobles, descendientes de las familias fundadoras de Roma) y los **plebeyos** (pueblo, compuesto mayoritariamente por los inmigrantes y habitantes de los pueblos conquistados).

Si bien el control de las instituciones de la República estuvo reservado a los patricios desde sus inicios, los plebeyos lograron acceder a algunos cargos como los tribunos de la plebe. Ello fue posible gracias a un acuerdo luego que los plebeyos desistieran de abandonar Roma y fundar una nueva ciudad que se rigiera por normas y gobierno democrático. En la República Romana, al igual que en la democracia ateniense, la participación en los asuntos del Estado estaba vedada a las mujeres, niños y esclavos.

Las principales características de la República Romana estuvieron dadas por:

- **Instituciones aristocráticas:** El Senado era el órgano supremo de la República y se integraba con trescientos nobles patricios que habían ejercido previamente magistraturas de alto nivel. Tenía autoridad sobre asuntos militares, relaciones exteriores, financieros y religiosos. Era, en definitiva, el órgano supremo de la República.
- **Instituciones populares:** Al igual que las instituciones, las asambleas romanas fueron evolucionado y variando sus funciones con el tiempo. Existieron distintas clases de asambleas como las *Contio*, *Comitia* y *Concilium*. La *Comitia tributa* o Tribunas de la Plebe fue el órgano más importante de este sector social. Variaron sus competencias administrativas y electorales a lo largo del tiempo y elegían a los Tribunos de la Plebe, a magistrados menores, ediles, tribunos plebeyos y magistrados extraordinarios.

La República Romana, como puede observarse, estableció un sistema de división de poderes para intentar impedir los abusos de los gobernantes, separando funciones ejecutivas y legislativas, con órganos colegiados, electivos y temporales. Y si bien ese modelo de República fue marcadamente aristocrático -ya que las principales instituciones estaban reservadas a los patricios- el pueblo o plebe llegó a participar de los asuntos del Estado con sus propios funcionarios e instituciones.

Este equilibrio entre sectores sociales es el punto donde se encuentra la base de sustento de la República, que en latín “*res*” quiere decir “*cosa*” o “*asunto*” y que se traduce en “*cosa pública*”. Para los romanos la “*res publica*” implicaba un contrato, un acuerdo y un equilibrio entre los sectores sociales para administrar los asuntos del Estado.

Mientras el modelo democrático puro de Atenas se basó en el gobierno del pueblo, el modelo republicano de Roma se sustentaba en el equilibrio de poderes.

² La República Romana se extendió durante un período de la civilización romana antigua caracterizado por un régimen de gobierno republicano. Se inició con el derrocamiento de la Monarquía Romana en el 509 a. C., y duró más de 450 años, hasta que los conflictos por el poder y las guerras civiles dieron paso a su transformación en un Imperio cerca del año 27 a.C.

La evolución hacia la democracia

Con la caída del Imperio Romano, Europa se encuentra atomizada y organizada geográficamente en base a pequeñas extensiones bajo el poder de *señores feudales*³, y con los líderes de los pueblos *barbaros*⁴ transformándose en la nueva aristocracia, por lo que en la Edad Media⁵ no hubo espacio para el surgimiento de formas de gobierno democráticas.

Los señores feudales ejercían en su territorio el poder político y económico: cobraban impuestos e impartían justicia en tanto que la autoridad de los reyes era considerablemente débil.

Sobre el final de la **Edad Media**, el poder de los señores feudales entró en crisis ante el agotamiento de las tierras, las recurrentes hambrunas, pestes y rebeliones campesinas y su autoridad se fue diluyendo.



Martin Lutero

Esta fue la clave para que las monarquías inicien un proceso de fortalecimiento y consolidación que posibilitó la aparición del estado absolutista. El poder político del señor feudal pasó a manos de la corona. Esta nueva forma de gobierno estaba basada en la teoría que el soberano *Rey* recibía su poder de *Dios* para gobernar al pueblo. El monarca era la fuente suprema de todo poder y también de todas las normas; en tanto que su decisión era considerada “*la ley*” misma.

No será hasta la **Edad Moderna**⁶ en la que reaparecen de la mano del humanismo⁷ y el racionalismo⁸, las ideas de la democracia griega, que vuelven a irradiarse con fuerza.

³ Se denomina Feudalismo al sistema político imperante en Europa occidental de los Siglos IX al XV de la Edad Media y en Europa Oriental durante la Edad Moderna. Se caracterizó por la descentralización del poder político que era ejercido por una aristocracia llamada nobleza con los títulos de duques, marqueses, condes, barones, caballeros, etc., que en última instancia se sometían al poder de los monarcas. .

⁴ “Barbaros” o “invasiones bárbaras” son distintas denominaciones históricas del período caracterizado por las migraciones masivas de pueblos “extranjeros”, que no hablaban el latín o el griego hacia el Imperio Romano. Llegaron a invadir grandes extensiones por la fuerza o mediante acuerdos políticos, y fueron la causa de la caída del Imperio Romano de Occidente.

⁵ Edad Media. Período histórico, posterior a la Edad Antigua y anterior a la Edad Moderna, que comprende desde el fin del Imperio romano, hacia el Siglo V, hasta el Siglo XV.

⁶ Edad Moderna. Período histórico, posterior a la Edad Media y anterior a la Edad Contemporánea, que comprende desde el Siglo XV hasta fines del Siglo XVIII.

⁷ Corriente de pensamiento desarrollada en Europa durante los Siglos XIV y XV que, rompiendo las tradiciones escolásticas medievales y exaltando en su totalidad las cualidades propias de la naturaleza humana, pretendía descubrir al hombre y dar un sentido racional a la vida tomando como maestros a los clásicos griegos y latinos, cuyas obras redescubrió y estudió.

⁸ El racionalismo es una corriente filosófica que se desarrolló en Europa continental durante los Siglos XVII y XVIII, formulada por René Descartes, que acentúa el papel de la razón en la adquisición del conocimiento, en contraste con el empirismo, que resalta el papel de la experiencia, sobre todo el sentido de la percepción.

Durante los Siglos XVI a XVIII la evolución del pensamiento político se enriqueció con nuevos aportes y argumentos en favor de las ideas de la democracia.

Puede decirse que el puntapié inicial de esta evolución partió del pensamiento renacentista y de la Reforma Protestante de **Martin Lutero**⁹. El *hombre como centro del universo*, el *espíritu individualista* y la *libertad de pensamiento* se transformaron en las ideas centrales de la época. Asimismo, con la aparición de “*la burguesía*”¹⁰ como nueva clase social, estas ideas encontraron un campo fértil para su crecimiento ante las limitaciones impuestas por el régimen monárquico imperante.

Si bien todavía el absolutismo¹¹ y posteriormente el despotismo ilustrado¹² regían los destinos de Europa, lentamente el reclamo de participación política se fue extendiendo de la misma forma en la que se desacreditaba la idea que el poder de los reyes se encontraba sustentado exclusivamente en el poder de Dios.

Durante el siglo XVII se suceden en Inglaterra continuas rebeliones frente a las expropiaciones arbitrarias y abusos de la Corona, así como conflictos por el poder parlamentario que dan origen a la **Carta de Derechos o Declaración de Derechos** (*Bill of Rights*), redactada en el año 1689 que impuso el Parlamento Británico al príncipe **Guillermo de Orange**.

Este proceso sustituyó a la monarquía absoluta por una monarquía parlamentaria “*mixta*” donde coexistían tres elementos: el **monárquico** (el rey/reina), **aristocrático** (la Cámara de los Lores, hereditaria) y el **democrático** (la Cámara de los Comunes, elegida por una minoría primero y luego de una extensa evolución por todos los ciudadanos).

Desde mediados del Siglo XVII y sobre todo durante el Siglo XVIII se sucedieron nuevas formulaciones filosóficas, que incidieron en el sistema político. **Hobbes**¹³, **Hume**¹⁴ y **Locke**¹⁵ sentaron los principios de individualismo y del liberalismo.

Estas ideas se vieron complementadas por otro grupo importantísimo de pensadores del Siglo XVIII: **Voltaire**¹⁶, **Montesquieu**¹⁷ y **Rousseau**¹⁸.

⁹ Martín Lutero (Eisleben, Alemania, 1483- 1546). Teólogo y fraile católico que comenzó e impulsó la reforma religiosa en Alemania, y en cuyas enseñanzas se inspiró la Reforma Protestante y la doctrina teológica y cultural denominada luteranismo.

¹⁰ Burguesía. Término que se utilizó inicialmente para denominar a la clase social compuesta por los habitantes de los “burgos” que eran los sectores urbanos medievales de Europa Occidental. Sus habitantes eran mayormente comerciantes y artesanos.

¹¹ Régimen político característico de la etapa de transición entre la Edad Media y la Edad Moderna en Europa occidental. Tuvo lugar entre los Siglos XVI al XVIII.

¹² El despotismo ilustrado surgió en Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII. Se trató de una forma de gobierno que trataba de conciliar el absolutismo con las nuevas ideas de la Ilustración, intentando para ello conjugar los intereses de la monarquía con el bienestar del pueblo.

¹³ Thomas Hobbes (1588-1679). Filósofo inglés autor del libro “Leviatán”, influyó de manera importante en el desarrollo de las ideas políticas de occidente. Es el teórico más representativo del absolutismo político.

¹⁴ David Hume (1711-1776). Filósofo, economista, sociólogo e historiador escocés, fue una de las figuras más importantes de la filosofía occidental y de la Ilustración escocesa.

¹⁵ John Locke (1632-704). Filósofo y médico inglés considerado como uno de los más influyentes pensadores del siglo de las Luces y conocido como el “Padre” del Liberalismo Clásico.

¹⁶ François-Marie Arouet (1694-1778), más conocido como Voltaire, fue un escritor, historiador, filósofo y abogado francés, considerado uno de los principales representantes de la Ilustración.

¹⁷ Charles Louis de Secondat (1689-1755), Señor de la Brède y Barón de Montesquieu, fue cronista y pensador político francés, cuya obra se desarrolla en el contexto del movimiento intelectual y cultural conocido como la Ilustración. Autor del libro “El Espíritu de las Leyes”, obra considerada entre las principales de la Teoría Política.

¹⁸ Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Escritor y filósofo suizo. Autor del libro “El Contrato Social”, sus ideas influyeron en la Revolución Francesa y en el desarrollo de las teorías republicanas.

Montesquieu sustentó la idea de dividir el poder de las estructuras del Estado para evitar los abusos, delineando la clásica división en tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. **Voltaire** buscó legitimar este sistema en base al principio de la soberanía popular y **Rousseau** vinculó la legitimidad del poder a la voluntad general de los ciudadanos libremente expresada, base del sistema democrático.

Fue la burguesía la encargada de tomar estas nuevas concepciones de la filosofía política y de enfrentar al poder de las monarquías, para lo cual se valió del apoyo de las clases populares.

La independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución Francesa de 1789 basaron la legitimidad de su poder político en el principio de la soberanía del pueblo y en el desarrollo de mecanismos que posibilitaron la fundación de la *democracia representativa*.



Montesquieu

1.2 SISTEMA DE GOBIERNO REPRESENTATIVO Y DEMOCRACIA

Gobierno representativo es la expresión que se utiliza para identificar al sistema en el cual el titular del poder político, *el soberano*, lo delega en representantes que lo ejercen en su nombre. Cuando el pueblo resulta ser el titular de ese poder político y elige en forma democrática a sus gobernantes, se denomina *democracia representativa*.

Usualmente se utiliza el término *democracia indirecta* para referirse a la forma representativa de gobierno y para diferenciarlo también de la expresión *democracia directa*.



- **Democracia directa:** En la democracia directa o democracia pura, el pueblo sin intermediarios dicta sus propias normas y ejerce por sí mismo las funciones de gobierno. Este fue el sistema creado por los atenienses y resulta aplicable solo para pequeñas comunidades.



- **Democracia representativa:** En la democracia representativa o democracia indirecta, el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes. Este fue el sistema que adoptaron los Constituyentes de 1853 para la República Argentina y que se plasma en el artículo 22 de la Constitución Nacional.

En la actualidad, las democracias modernas son representativas en tanto que resulta inviable un sistema de democracia directa debido a varios factores como la extensión territorial de los Estados, la densidad de población y la complejidad de las funciones de gobierno que hacen necesario tomar decisiones rápidas que se tornarían imposibles de adoptar si debieran ser sometidas cotidianamente a la voluntad de los ciudadanos. No obstante ello, no debe descartarse a futuro, que con la implementación de *nuevas tecnologías* puedan explorarse distintas formas de democracia directa.

La democracia y la representación política resultan ser dos elementos fundamentales que se complementan y condicionan mutuamente. Ambos se encuentran contemplados en las normas constitucionales que definen la forma de gobierno y establecen la manera en que se integran los poderes públicos de representación popular.

En este esquema, los representantes son mandatarios cuya función es la de actuar en nombre y representación de sus representados, en quienes reside la soberanía popular.

1.3 LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Siglo XIX abrió las puertas a la participación política de las masas con la *Revolución Industrial*¹⁹, la transformación del mundo rural y la concentración de la población entorno a grandes ciudades que comenzó a reclamar el derecho de participación política.

Fue en ese contexto que la *democracia representativa* aparece como respuesta a la creciente demanda de derechos políticos. Y junto con ello aparecen los primeros partidos de masas que se formaron al calor de esta reivindicación popular.

Tradicionalmente, el concepto de democracia representativa apuntaba a que el titular del poder político (el soberano/ciudadano) no ejercía el gobierno por sí mismo, sino por medio de representantes. En este sentido, la participación de la ciudadanía se encontraba limitada al derecho de elegir a sus representantes, mediante el sufragio.

Fue el propio **Montesquieu**, con sus ideas que servirían de inspiración a la Revolución Francesa, quien aportaría una de las definiciones más claras de la democracia representativa y su alcance al señalar que [...] *la gran ventaja de los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo, en modo alguno lo es, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia...*, por lo cual “...el pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes, lo que está muy a su alcance” en tanto que “la facultad legislativa será confiada al cuerpo que se elija para representar al pueblo...[...].

El concepto de democracia representativa apuntaba a que el titular del poder político (el soberano/ciudadano) no ejercía el gobierno por sí mismo, sino por medio de representantes.

¹⁹ La expresión Revolución Industrial alude al conjunto de transformaciones técnicas y económicas que caracterizaron la sustitución de la energía física por la energía mecánica de las máquinas, el cambio de la producción manufacturera por la fabril en el proceso de producción capitalista iniciado en la segunda mitad del siglo XVIII en el Reino Unido.

Mientras se iba extendiendo el sistema de la democracia representativa en el contexto de las naciones durante el Siglo XIX y gran parte del Siglo XX, en paralelo iba evolucionando el concepto de ciudadanía de manera tal que las restricciones originarias irían desapareciendo para dar lugar al voto universal en igualdad de condiciones tanto para hombres como para mujeres.

Sin embargo, este sistema empieza a exhibir ciertos síntomas de desgaste en los últimos 30 años en lo que algunos denominan la *crisis de representación*. Son los ciudadanos los que expresan su desconfianza y apatía respecto de los gobernantes, dirigentes y partidos políticos; y sobre el funcionamiento de las instituciones de la democracia.

Mucho se ha escrito y esbozado sobre las razones de la pérdida de legitimidad o crisis de la democracia representativa. Algunas de las causas que ponen en conflicto al sistema de democracia representativa se han atribuido a:

- **Desigualdad de las sociedades:** En muchas naciones y en particular en las subdesarrolladas económicamente, el sistema de representación política ha sido incapaz a la hora de resolver las enormes desigualdades sociales de la población, provocando ello tensiones permanentes en las sociedades.

- **Corrupción - Ineficacia:** La corrupción de gobernantes, representantes políticos y, por extensión, de funcionarios intermedios de la administración pública, así como la ineficacia de éstos en resolver los problemas más acuciantes de la sociedad han desgastado la confianza de los ciudadanos en el sistema.

- **Burocracia:** La organización de los Estados se ha hecho excesivamente compleja para los ciudadanos, quienes ignoran en gran medida como funcionan sus organismos y además desconocen a los funcionarios encargados de tomar las decisiones de los problemas que los afectan. La superposición de competencias entre organismos o la repetición de los mismos en forma innecesaria, sumado a ello la distancia considerable que se ha generado entre gobernantes y gobernados, son parte de las causales que le han quitado legitimidad a los representantes políticos y sus estructuras burocráticas.

- **Incumplimiento de las promesas electorales:** La formulación de propuestas durante los procesos electorales por parte de los candidatos y el incumplimiento de las mismas por los gobernantes electos es otra de las causales que contribuye al descredito del sistema de representación política.

Para **Alan Touraine** (1990) muchas sociedades postindustriales de fines del Siglo XX experimentaron un distanciamiento generalizado de los ciudadanos respecto de los canales tradicionales de participación política y los síntomas de este mal incluyeron la caída en los niveles de participación, la intensificación de los sentimientos antipartidistas y la decadencia de las organizaciones civiles, como partidos, iglesias y sindicatos.

La crisis de representación fue forjando el concepto de *participación ciudadana* como una nueva tendencia en la forma en que se relaciona el Ciudadano con el Estado y el Gobierno.

Mientras el concepto tradicional de la *democracia representativa* limitaba la participación del ciudadano a elegir o ser elegido, la **participación ciudadana implica la acción por la cual los individuos y las organizaciones de la sociedad se involucran en la toma de decisiones de los poderes públicos en forma directa.**

Esta nueva concepción de la participación ciudadana abrió el camino para la incorporación de herramientas de consulta y decisión directa de la población tendientes a la construcción de consensos, a garantizar mayor transparencia en la administración del Estado, a satisfacer las demandas de la sociedad, y se plasmó en textos constitucionales y legislativos tanto del ámbito nacional, provincial como municipal.

1.4 LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La crisis de legitimidad del sistema de gobierno representativo dio lugar al surgimiento de un nuevo concepto de *democracia* al que algunos denominan “*participativa*” en el cual se otorga a los ciudadanos una mayor intervención en la toma de decisiones de carácter público. Se caracteriza por ser más directa y activa que el sistema tradicional de participación a través del sufragio para elegir a los gobernantes.

Si bien la noción de *democracia participativa* carece de una definición precisa y depara múltiples significados y alcances, para algunos, busca asemejarse a ciertas formas de “*democracia directa*”, otros la asocian al concepto de “*democracia local*” en tanto que están también los que la cuestionan por considerarla un mecanismo de control impulsado por los propios Estados que intentan de esta forma orientar y controlar a su conveniencia la demanda y la conflictividad social.

La *democracia participativa*, podría decirse que es en la actualidad el esbozo de un sistema en plena construcción y definición; y objetivamente no tiene entidad suficiente para reemplazar al régimen de la democracia representativa. No puede ser considerado un sistema en sí mismo sino más bien un complemento que busca acortar la brecha entre gobernantes y ciudadanos, y encontrar respuestas a las inquietudes sociales producto del desgaste del propio sistema representativo.

En definitiva, está orientada a que el ciudadano se involucre directamente en las decisiones que lo afectan, posibilitando el aporte de soluciones a los problemas que padece la sociedad y buscando acercar al gobierno y al Estado con las personas a través de un conjunto de dispositivos y herramientas de participación.

2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

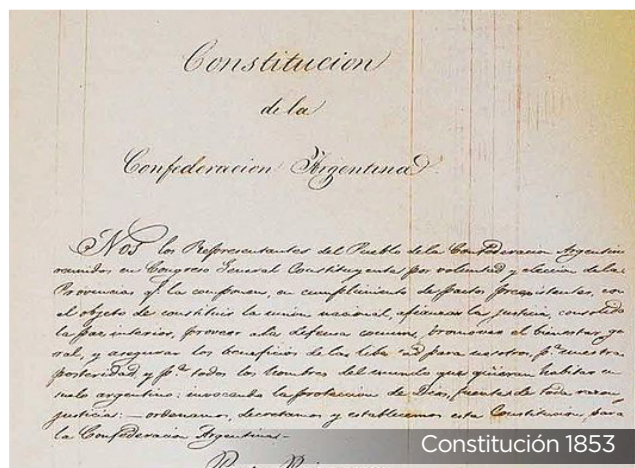
2.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL. CONSTITUCIÓN DE 1853 Y REFORMA DE 1994

La Constitución Nacional de 1853 adoptó como forma de gobierno el **sistema republicano, representativo y federal**, inspirado principalmente en la Constitución de los Estados Unidos²⁰.

El **sistema republicano** instaurado en la Constitución Argentina implicaba la división del poder en tres órganos (ejecutivo, legislativo y judicial), en tanto que la **forma representativa** instituía una democracia de representantes donde la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado se limitaba a elegir o ser elegido mediante el sufragio.

Así, el artículo 22 de la Constitución Nacional señalaba que *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición”*.

Si bien la Constitución de 1853 garantizaba a los ciudadanos el derecho de participación política a través del voto o de su postulación para los cargos de gobierno, no reguló mecanismo alguno para el sufragio. Así, el concepto de ciudadanía quedó ampliamente restringido ya que su reglamentación fue resuelta por el Congreso Nacional siguiendo la *“doctrina de la pureza del sufragio”* o voto calificado²¹.



Las restricciones a la participación política se plasmaron en la Ley N° 140 sancionada el 6 de septiembre de 1857 por el Congreso Nacional que habilitaba únicamente a los *ciudadanos calificados* para poder inscribirse en el padrón electoral y por ende a sufragar. No podían votar las mujeres, ni los menores de veintiún años, tampoco *“... los dementes y sordos-mudos, los eclesiásticos regulares, los condenados a pena infamante, mientras no sean habilitados y en general, aquellos que conforme a la ley, se hallen suspensos de la ciudadanía”*.

Estas limitaciones se mantuvieron e incluso incrementaron en las legislaciones provinciales, llegándose a inhabilitar a quienes no tuvieran determinado nivel de ingresos económicos o fortuna como ocurrió en el caso de Córdoba, San Luis, La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires, o para quienes no supieran leer y escribir en el caso de Salta o para los jornaleros y los hijos de familia que viviesen con sus padres en Tucumán (Rosa; 1974).

²⁰ La Constitución de los Estados Unidos fue adoptada en su forma original el 17 de septiembre de 1787 por la Convención Constitucional de Filadelfia.

²¹ La Doctrina de la pureza del sufragio fue impulsada por el jurista Juan Bautista Alberdi en su libro “Elementos de derecho público provincial para la República Argentina” de 1853.

A todo ello, además debe señalarse que si bien el derecho a votar estaba garantizado por la constitución y las leyes solo para los “*ciudadanos calificados*”, en aquel incipiente sistema de democracia representativa, los constantes episodios de fraude y corrupción deslegitimaban el sistema político, viciaban la voluntad popular y desalentaban la participación.

La Ley N° 8.871 popularmente conocida como **Ley Sáenz Peña**, sancionada el 10 de febrero de 1912 reformó íntegramente el sistema electoral argentino, garantizando el voto secreto, universal y obligatorio para todos los ciudadanos varones mayores de 18 años de edad y posibilitó la realización de las primeras elecciones libres y transparentes de la Argentina que el 2 de abril de 1916 consagraron a Hipólito Yrigoyen como Presidente de la Nación. Sin embargo, esta ley de avanzada para la época en materia electoral, continuó manteniendo el criterio restrictivo del sufragio para las mujeres. En 1912, solo tres países permitían el voto femenino (Nueva Zelanda, Australia y Finlandia), y recién en 1917 Uruguay se transformaría en el primer país Americano en reconocerlo.

Recién en el año 1947 llegaría el voto femenino con la sanción de la Ley N° 13.010: “*Las mujeres argentinas tendrán los mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones argentinos*”, rezaba el artículo 1 de la norma, luego de décadas de intensa lucha de los movimientos feministas que encabezaron **Julieta Lanteri**, **Alicia Moreau de Justo**, **Elvira Rawson de Dellepiane** entre otras, y que finalmente pudo concretarse con el decidido impulso de la entonces primera dama argentina **Eva Duarte**.

EL PRIMER VOTO FEMENINO EN ARGENTINA

Fue Julieta Lanteri (1873-1932), médica y activista por el voto femenino, insuficientemente reivindicada por la historia, quien gracias a su ingenio y persistente lucha, se transformaría en la primera mujer argentina en votar en una elección del año 1911.

Gracias a su ingenio logró que el 16 de julio de 1911 fuera inscripta en el padrón de electores de la Ciudad de Buenos Aires ya que la Ley Nacional N° 5.098 referida a la organización de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos determinaba que para votar en las elecciones de representantes para el Concejo Deliberante se debían reunir los siguientes requisitos: “[...] ciudadanos mayores de edad que sepan leer y escribir, que se presenten personalmente a solicitar la inscripción y que hayan pagado en el año impuestos municipales por valor de cien pesos como mínimo, o contribución



Julieta Lanteri

directa, o patente comercial o industrial por igual suma o ejerzan alguna profesión liberal dentro del municipio y se hallen domiciliados en él desde un año antes de la inscripción”.

Como la citada norma no establecía restricciones de sexo ni se refería exclusivamente a los ciudadanos como electores, Julieta Lanteri logró empadronarse y votar en las elecciones del 26 de noviembre de 1911. Según crónicas de la época y luego de haber tomado trascendencia pública el hecho, se realizaron las correcciones que reafirmaban las restricciones del voto femenino.

Si bien durante el Siglo XX se produjeron algunos hechos relevantes que provocaron la movilización masiva de la ciudadanía por fuera de las estructuras de los partidos políticos, sindicatos y de las organizaciones no gubernamentales tradicionales, la participación política de los individuos estuvo limitada a los alcances que el sistema de la democracia representativa establecía.



A fines de la década del '80 y principios de la década del '90 del Siglo XX aparecen diversos problemas económicos y políticos que comenzaron a afectar seriamente la gobernabilidad y pusieron al descubierto una crisis de representación política inédita para la Argentina. Es a partir de allí cuando comienza a tomar relevancia la necesidad de incorporar a los ciudadanos a la gestión de lo público, intentando articular una nueva relación entre estado y sociedad.

Entre los años 1988 y 1990 el Poder Ejecutivo Nacional dictó los Decretos N° 237/88, 837/88, 959/88 y 2476/90, que establecieron pautas por las cuales se debía garantizar la atención de los ciudadanos y la provisión de los requerimientos de información que se formularan en las dependencias de la Administración Pública Nacional.

Las leyes N° 23.696 y 23.697 sancionadas por el Congreso en agosto de 1989 declararon la emergencia administrativa y económica, autorizaron la privatización de empresas públicas e iniciaron un amplio proceso de reformas del Estado, que traerían tiempo después la incorporación de normas en materia de participación ciudadana con el objeto de promover su intervención en los asuntos públicos.

La reforma constitucional de 1994 produjo importantes cambios no solo en la relación entre los órganos de gobierno, su integración y la forma de elección, sino que también dotó a la democracia de nuevas herramientas de participación y amplió considerablemente los derechos de los ciudadanos.

En materia de la participación política, reforzó el principio de soberanía popular, reconoció con jerarquía constitucional el carácter de universal, igual, secreto y obligatorio del sufragio, y la existencia de los partidos como instituciones fundamentales del sistema democrático.²²

Esta reforma significó además una importante modernización del ordenamiento jurídico en temas centrales como la participación ciudadana a través de los artículos 39 a 43. En ellos se regula la iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley en la Cámara de Diputados, y **la consulta popular, los derechos al ambiente, la protección de usuarios y consumidores y la acción de amparo.**

El reconocimiento constitucional de los derechos de participación política y ciudadana resultan ser mecanismos complementarios del sistema representativo de gobierno por medio de los cuales se posibilita la intervención de los individuos en la adopción de decisiones de gobierno.

²² Artículos 36 a 38 cuya nueva redacción surgió de la Reforma Constitucional de 1994.

La sanción de la Ley N° 25.152 en el año 1999 dispone el libre acceso de ciudadanos e instituciones a la documentación producida en la Administración Pública Nacional; el Decreto N° 229/2000 que crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano; los Decretos N° 103/2001 y 434/2016 que aprueban el Plan Nacional de Modernización del Estado; y el Decreto N° 1172/2003 referido a la “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones” son algunas de las herramientas y mecanismos que permiten la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios del Estado Nacional y el acceso a la información pública.

Este proceso de reformas normativas institucionales iniciado por el Estado Nacional fue en gran medida acompañado por iniciativas similares en las jurisdicciones provinciales y municipales, que en algunos casos replicaron los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la legislación nacional y en otros incluso los profundizaron y ampliaron.

En ese sentido es fundamental el rol de los gobiernos locales, quienes se convierten en los agentes más inmediatos, para mejorar y fortalecer las relaciones entre los gobernantes y los ciudadanos.

2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Generalmente se entiende por *políticas* a los programas que un gobierno planifica, desarrolla e implementa en función de un problema o situación determinada, cualquiera sea la temática.

Para **Oscar Oszlak** y **Guillermo O’Donnell** “[...] *las políticas estatales (o públicas) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión*” (1955:565).

Siguiendo a **Oszlak** y **O’Donnell**, la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Tradicionalmente, la decisión de resolver los problemas de la sociedad, dando prioridad a algunos de ellos por sobre otros, resultaba ser una facultad exclusiva de los gobernantes. Formaba parte de la discrecionalidad de las gestiones y estaba relacionada en mayor medida a la ideología o conjunto de intereses que representaba cada gobierno en particular. Si bien es cierto que en determinadas circunstancias algunos grupos de interés podían hacer valer su capacidad de influencia sobre las políticas públicas, en la mayoría de los casos todo quedaba al arbitrio y voluntad de los funcionarios.

En las últimas décadas, esta forma tradicional de priorización de temas de la agenda gubernamental ha comenzado a variar; **las nuevas corrientes de pensamiento han entendido que hay otros actores sociales por fuera del Estado que pueden aportar sus ideas, visiones y experiencias a la hora de determinar las prioridades de la acción de gobierno y que deben ser atendidos mediante políticas públicas.**

Esta interacción del Estado y sus gobernantes con actores extra gubernamentales se ha denominado *gobernanza*, y representa una nueva conceptualización de la relación gobierno-sociedad.

A partir de los años '90 y en particular en la última década, los gobiernos principalmente locales o municipales han comenzado a incorporar herramientas y mecanismos de participación con el fin de acercar a la ciudadanía la gestión de gobierno y al proceso de elaboración de políticas públicas. Y aunque la decisión de implementar dichas políticas es resorte exclusivo de las autoridades, resulta de suma importancia que se lleven a cabo procesos participativos con el fin de conocer las demandas y necesidades reales de la población.

Se debe tener en cuenta también que el Estado no será el único generador, impulsor y promotor de las políticas públicas, sino que la ciudadanía también podrá estar en condiciones de individualizar problemas y proponer soluciones por fuera de la agenda de los gobiernos.

Las prácticas participativas en las políticas públicas, para que sean exitosas, requieren que los ciudadanos puedan ser parte de todas sus etapas, no solo en la elaboración o proceso inicial sino también en sus fases de implementación y evaluación.

El fin buscado en la implementación de políticas públicas participativas es la mejora continua de la calidad democrática, que contribuirá a la generación de un clima de satisfacción social y legitimidad de las instituciones y los gobernantes. Además, posibilitará la inversión de los recursos de manera más eficiente, dotará de mayor transparencia la ejecución del gasto público y su rendición de cuentas.

Uno de los principales cuestionamientos que suelen surgir en torno a la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas está referido a la legitimidad de sus actores. Para la democracia representativa, pareciera ser que la única fuente de legitimidad es la que surge de las elecciones, el principio de la mayoría, y la delegación del poder en los representantes de la ciudadanía que gobiernan en su nombre. En consecuencia, ante el reclamo de participar en la deliberación y el acuerdo sobre las decisiones, la primera objeción que se plantea es sobre la legitimidad de tal reclamo, *¿con base a qué un grupo no elegido puede aspirar a intervenir en las decisiones públicas?* Una respuesta pertinente es que la democracia participativa no se basa en la representación y delegación de poder sino en la búsqueda de acuerdos basados en la reivindicación de los derechos ciudadanos, y en la generación de consensos que tiene como principal medio la deliberación.²⁶

Otros de los desafíos que debe afrontar la participación ciudadana en las políticas públicas está relacionada, en algunos casos, con la incapacidad en que los ciudadanos logren identificar problemas reales y la dificultad de que comprendan que los recursos estatales son limitados y que la no resolución de tales demandas no significa falta de compromiso de los gobernantes con el proceso participativo.

Ante estos desafíos, los gobernantes deben ser capaces de identificar acciones que satisfagan efectivamente conflictos y den asimismo prioridad a aquellos en los que estén comprometidas las necesidades básicas de la población, mostrando además una gestión transparente y alejada de cualquier cuestionamiento respecto a prácticas clientelistas y de corrupción.

²³ Canto Chac, Manuel (2004): Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local; publicación de Innovación Ciudadana. Construyendo una Gestión Pública Participativa. Santiago de Chile: Portal Innovación Ciudadana.

3 MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: IMPORTANCIA, PRINCIPALES MODALIDADES

La participación ciudadana es uno de los temas que ha marcado la agenda de las políticas públicas de los últimos tiempos por su valor estratégico para el fortalecimiento del sistema democrático y como demanda de distintos sectores de la sociedad civil.

Puede entenderse por PARTICIPACIÓN CIUDADANA, al involucramiento activo de los ciudadanos en diferentes procesos de toma de decisiones públicas. Se la puede conceptualizar como algo diferente a la intervención estrictamente electoral que lleva a votar cada determinada cantidad de tiempo pues se orienta a una implicancia activa y permanente en la “cosa pública”.

Según la **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**²⁴, la participación puede ser vista como *“el proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”*.

Siguiendo a ese instrumento internacional, la participación puede ser vista como derecho y responsabilidad: un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública y por otro lado, una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, de forma individual o mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

La implicancia ciudadana provoca un entendimiento más próximo entre gobernantes y gobernados, junto a una mayor comprensión de las posibilidades y recursos con que se cuentan. Posibilita enriquecerse con múltiples visiones y energías latentes, viabilizar acciones y priorizar proyectos, con más acento en las necesidades reales de los ciudadanos.

Existen diversas formas y mecanismos que permiten ejercer en forma concreta la participación ciudadana, los cuales pueden clasificarse según distintos criterios: grado de formalidad, duración, tipo de participantes, la fase de la actuación pública en que se producen, entre otros. También se distinguen determinados niveles de participación estrechamente relacionados, a saber:

²⁴ Aprobada en Lisboa, Portugal, en el marco de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en junio de 2009.

Niveles de participación

I NIVEL	Información	Recurso imprescindible para poder participar y tomar decisiones en la gestión de asuntos públicos, implica contar con la información necesaria en cantidad y calidad para generar propuestas que se apoyen en datos objetivos de la realidad (Ej. Acceso a la información pública).
II NIVEL	Consulta	En él las entidades gubernamentales requieren la opinión de la ciudadanía en temas que los afectan directamente. En estos casos dicha opinión no es vinculante para la resolución de las problemáticas planteadas (Ej. Consejo Consultivo o Audiencia Pública).
III NIVEL	Decisión	La ciudadanía toma parte de las opciones y alternativas de solución, la opinión resulta vinculante en cuanto a la resolución de la temática en cuestión (Consulta popular).
IV NIVEL	Control	Relacionada con la intervención en el monitoreo o control tanto de la gestión, como del desempeño de los funcionarios gubernamentales (Ej. Algunas modalidades de participación de usuarios en entes de control de servicios públicos).

Fuente: Foro del Sector Social (2004): Manual de Participación e Incidencia para Organizaciones de la Sociedad Civil. Buenos Aires: Asociación Jaime de Nevares, Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

3.2 LA PARTICIPACIÓN LOCAL EN EL MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL

El marco normativo interactúa en el proceso dinámico y complejo de la participación y puede constituirse en un elemento facilitador para el desarrollo de la misma. En el plano de las relaciones Estado - Sociedad Civil, el derecho y sus formas institucionales no solucionan ni generan por sí solo la participación. Resulta conveniente reconocer que la existencia de canales jurídicos que fomenten la participación constituyen valiosos instrumentos para que los ciudadanos y sus organizaciones influyan en el rumbo de la acción gubernamental, en la “cosa de todos”, y se fortalezca la práctica de la organización y la participación como medio para la consecución de los derechos.

La **esfera local** es un escenario privilegiado para el desarrollo de la participación ciudadana. Debido a la estrecha y cotidiana relación entre gobernantes y gobernados se pueden establecer con más agilidad y eficiencia mecanismos de información, consulta, gestión participativa y control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

Las normas constitucionales instituyen la expresión de un modelo de sociedad y el pilar de la organización política y jurídica de un país, conformando el marco de referencia para toda creación normativa y el escenario para elaborar innovadoras herramientas que profundicen espacios ciudadanos - participativos.

En los últimos años se ha registrado un marcado proceso hacia las reformas de las cartas constitucionales argentinas, incorporando variadas formas y mecanismos jurídicos propiciadores de la participación.

La trascendencia de la aparición de la participación ciudadana en el marco constitucional está dada porque constituye la piedra angular del sistema normativo, por lo que obliga a que todas las normas y actos se ajusten o sean compatibles con el mismo.

En el escenario federal, la cuestión municipal es competencia provincial según el art. 5º de la Constitución Nacional. En este sentido, las constituciones provinciales al delimitar las atribuciones de sus municipios, incluyen amplios contenidos participativos, que se traducen en principios, derechos conexos, promoción de organizaciones, formas y mecanismos concretos para efectivizarlos, entre otros.

En las constituciones provinciales, aparece el fomento de la participación ciudadana entre las nuevas funciones de los gobiernos en general y de los gobiernos locales en particular.

La Constitución de Salta, por ejemplo, dispone la promoción en todos los niveles de la vida del municipio, de distintas formas y canales de participación de los vecinos y entidades intermedias; Chubut, entre las competencias de aquellos, la de promover y reconocer la participación orgánica y consultiva *en forma transitoria o permanente de la familia y asociaciones intermedias en el gobierno municipal*²⁵ y, en el igual sentido, Jujuy establece que sus municipios asegurarán la mayor y eficaz participación de los vecinos en la gestión de los intereses públicos, a lo que agrega *debiendo la ley y la carta orgánica incluir y reglamentar los derechos que hagan efectiva esa garantía*²⁶.

En los últimos años se ha registrado un marcado proceso hacia las reformas de las cartas constitucionales argentinas, incorporándosele variadas formas y mecanismos jurídicos propiciadores de la participación.

La participación requiere de interlocutores colectivos, por ello es importante el aporte de pluralidad de miradas y propuestas de las distintas organizaciones y miembros de la comunidad. En sintonía con esto, las constituciones también promueven la conformación y funcionamiento de distintos tipos de organizaciones. En este sentido se establece la creación y fomento de instituciones intermedias, instituciones de cultura intelectual y física (Córdoba, Tucumán, Santa Cruz); y también las culturales, artísticas y artesanales (Tierra del Fuego).

Una figura organizacional muy extendida es la vecinal, aquellas asociaciones voluntarias de ciudadanos que se involucran principalmente en cuestiones urbanas para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida barrial, bajo distintas denominaciones: Junta Vecinal (San Luis, Río Negro); Unión Vecinal (San Juan); Comisión Vecinal (Chaco); Centro Vecinal (La Rioja); Sociedades Vecinales o de Fomento (Neuquén) entre otras.

²⁵ Art. 233. inc. 8 Constitución de la Provincia de Chubut.

²⁶ Art. 180, Constitución de la provincia de Jujuy.

3.3 MECANISMOS ESPECÍFICOS A NIVEL MUNICIPAL

Iniciativa popular

Consiste en el derecho de la ciudadanía a presentar Proyectos de Ley. Su uso se encuentra reglamentado a nivel nacional y en diversas jurisdicciones provinciales, municipales, así como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El inicio del procedimiento requiere que el proyecto que va a ser presentado cuente con la adhesión de un porcentaje determinado de ciudadanos.

La Constitución Nacional, prevé en el art. 39, el derecho a la iniciativa legislativa, aclarando que no podrán ser objeto de la misma proyectos referidos a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto o materia penal. En el art. 4° de su reglamentación²⁷, especifica: “La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5 %) del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales.

Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo”.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su art. 64, también establece la Iniciativa Popular, reglamentada en la Ley N° 40 que, al igual que en la jurisdicción nacional, requiere las firmas del 1.5 % del padrón electoral y que no verse sobre reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos ni presupuesto.

No todas las provincias establecen porcentajes. Algunas indican que no se podrá exigir la adhesión de más del 3 % de los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral correspondiente (Chaco). En todas se dispone que los cuerpos legislativos deberán darle expreso tratamiento en un plazo de doce meses.

Consulta popular

Se puede denominar a la **consulta popular** como **el derecho del pueblo a participar en la actividad constitucional, legislativa o administrativa, aceptando o rechazando por medio del sufragio, las resoluciones de uno o varios órganos constituyentes, legislativos o administrativos** (Linares Quintana, 1987).

En la doctrina jurídica, la noción de consulta popular muchas veces se asocia con las de referéndum y plebiscito. Algunos autores sostienen que el referéndum es un procedimiento que se aplica a temas de carácter normativo y que el plebiscito es utilizado con relación a asuntos, hechos, actos políticos o medidas de gobierno, pero puede englobarse a ambas bajo el término genérico de consulta popular. Esta, por su naturaleza, puede ser obligatoria o facultativa, y vinculante o no para el poder político.

Muchas provincias las establecen para sus gobiernos locales en fórmulas como “utilizar la consulta popular” cuando lo estimen necesario (San Juan, San Luis). En La Pampa se prevé el llamamiento a referéndum o consulta popular sobre asuntos o

²⁷ Ley N° 24747 de 1996.

decisiones de interés comunal, cuyo resultado puede ser vinculante para el órgano o poder “de acuerdo a lo que determine la ley”²⁸.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone la convocatoria por parte del Legislativo al electorado a referéndum obligatorio y vinculante, excluyéndose las materias vedadas para la iniciativa, los tratados interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación. También consulta popular no vinculante (sin obligatoriedad de sufragar) convocada por el Ejecutivo, Legislativo o en el ámbito territorial de las Comunas. En muchas provincias, aparece como temática-requisito que se debe cumplir ante la sanción de las cartas orgánicas municipales.

Las constituciones también contemplan determinados casos donde se debe convocar a consultas populares para temas territoriales (Córdoba, Chubut, Salta, San Juan, Río Negro, Neuquén) o patrimoniales, por ejemplo para acordar concesiones de servicios públicos por un plazo superior a diez años (Chubut, Neuquén).

Revocatoria popular

La revocatoria popular o de mandato es el derecho que posibilita a la ciudadanía a destituir funcionarios electivos por medio del voto del electorado municipal.

En la legislación, se adopta el criterio de tipificar las causas que pueden originar un proceso de revocatoria (ineptitud, negligencia, irregularidad, mal desempeño, incumplimiento de deberes y obligaciones, incapacidad o inhabilidad entre otras). Los cargos de acusación deben ser hechos en forma individual para cada funcionario objetado. Y entre las causales, en la mayoría de los casos se establece que no pueden esgrimirse las de índole personal.

Algunas constituciones tipifican este mecanismo (Chaco, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos) y ésta última establece también que puede habilitarse el procedimiento ante “incumplimiento de la plataforma electoral o de los deberes propios de su cargo”.

Audiencia pública

Es un mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden proponer u observar proyectos, programas de gobierno, designación de autoridades, etc.

Puede ser convocada por los órganos ejecutivo o legislativo; y en algunos casos a solicitud de un determinado número de ciudadanos. Se caracteriza por ser abierta al público y se rige por varios principios generales: publicidad, accesibilidad a todo el procedimiento, inmediatez, oralidad actualizada y amplitud de participación.

En algunos temas su convocatoria es obligatoria: análisis de presupuesto, tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, tarifas de servicios públicos, modificaciones de uso o dominio de bienes públicos. También para casos de evaluación de impacto ambiental, nombramiento de funcionarios judiciales y de organismos de control; y para la designación del Ente Único Regulador de Servicios Públicos (Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

²⁸ Art. 50, Constitución de la Provincia de La Pampa.

Consejos Consultivos

Se entiende por **Consejos Consultivos** a aquellas instancias de participación colegiada, con una cierta vocación de permanencia, donde se articulan distintos actores de la sociedad civil con las autoridades municipales o locales para fines de bien común en materia social, económica, planificación, ambiente, cultura, salud, seguridad, entre otras. Sus principales funciones son la colaboración, la consulta, el asesoramiento, la elaboración de propuestas, dictámenes, la concertación de políticas, la fiscalización. Es el ámbito donde canalizan su voz las asociaciones de vecinos y las entidades representativas de distintos sectores.

En éste sentido aparecen en las constituciones provinciales los denominados consejos económico-sociales, “exclusivamente como órganos de asesoramiento y consulta” (San Luis), integrados por representantes de los sectores de la producción, trabajo, profesionales, y entidades socio-culturales y funcionarán “mediante delegados designados por las organizaciones más representativas, con personería jurídica reconocida por autoridad competente, en la forma que determine la ley”²⁹ (Formosa).

Presupuesto participativo

Se denomina de esta manera al sistema que posibilita la participación de la comunidad en la formulación del presupuesto municipal (asignación de recursos y prioridades presupuestarias) a través del relevamiento de las demandas de los distintos sectores de la sociedad.

Generalmente se instrumenta mediante una serie de rondas de consulta (principalmente audiencias públicas con metodologías de planificación participativa) orientadas a ampliar actores y consensos en torno al tratamiento y toma de decisiones acerca del presupuesto municipal. El proceso tie-

ne variantes en relación a la dimensión del municipio, organizaciones participantes, y extensión o porcentaje del presupuesto sometido a discusión. Las constituciones de Corrientes y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reconocen éste mecanismo.

Algunos mecanismos específicos a nivel municipal

INICIATIVA POPULAR	• Chaco • CABA
CONSULTA POPULAR	• San Juan • San Luis • La Pampa • CABA • Córdoba • Chubut • Salta • Río Negro • Neuquén
REVOCATORIA POPULAR	• Chaco • CABA • Entre Ríos
AUDIENCIA PÚBLICA	• CABA
CONSEJOS CONSULTIVOS	• San Luis • Formosa
PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	• Corrientes • CABA

²⁹ Art. 152 de la Constitución de Formosa.

3.4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN CUERPOS LEGISLATIVOS

Banca Abierta o Ciudadana

La Banca del Pueblo, Banca Ciudadana, Tribuna Popular, Banca Abierta o Voz del Pueblo es la instancia que permite a los habitantes y a las organizaciones de la comunidad, exponer temas de interés comunal o particular de incidencia municipal, en las sesiones del Concejo Deliberante. Es un mecanismo que tiende a promover una comunicación directa y pública entre el órgano legislativo y la comunidad.

Una modalidad de esta figura es la **banca vecinal**, que es la facultad que se les otorga a las juntas o asociaciones vecinales para hacer oír su voz ante los Concejos Deliberantes, cuando estos tratan temas de su interés (Río Negro).

En la Ciudad de Buenos Aires, esta herramienta de participación ciudadana, se denomina **Tribuna Popular** en el reglamento interno de la Legislatura (artículos 76 y 77); aunque hasta la fecha no ha sido puesta en funcionamiento.

Procedimiento de Doble Lectura

La doble lectura es un procedimiento estipulado para la sanción de ordenanzas o leyes especiales, que obliga a los cuerpos legislativos a convocar a una Audiencia Pública luego de la primera aprobación, a fin que la ciudadanía exponga sus opiniones, divergencias o sugerencias de cambios. Las opiniones vertidas en las audiencias públicas no tienen el carácter de vinculante, pero tienen el fin que el legislador las conozca antes de considerar la segunda y definitiva sanción.

Las cuestiones que se tratan a través de este procedimiento se hallan puntualmente determinadas en la legislación y se orientan hacia aspectos que se relacionan con el patrimonio, el presupuesto, los tributos, el endeudamiento, las obras y servicios públicos, cambios de zonificación, entre otros.

Para la aprobación de las ordenanzas que deben ser sometidas a este procedimiento, se exigen distintas mayorías. En ciertas ocasiones, éstas son agravadas y el porcentaje estipulado para la segunda votación es superior al fijado para la primera. Entre las dos aprobaciones o “lecturas” debe ser convocada una audiencia pública, a fin de que los actores sociales puedan expresarse en torno a los temas sujetos a consideración.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este mecanismo se utiliza para el tratamiento de: Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación; Plan Urbano Ambiental; imposición de nombres a sitios públicos, emplazamientos de monumentos y esculturas y declaración de áreas o sitios de interés histórico; la desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos; toda concesión, permiso de uso, o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la ciudad; las que consagran excepciones a regímenes generales; la modificación del tope de gastos corrientes del personal y asimismo, aquellos temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta. Se establece también que ningún órgano de gobierno puede conferir excepciones a éste trámite y si la hiciera éstas serán consideradas nulas³⁰.

³⁰ Art. 89, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Algunos mecanismos específicos a nivel municipal

BANCA ABIERTA O CIUDADANA	• Río Negro
PROCEDIMIENTO DE DOBLE LECTURA	• CABA

Otros mecanismos

Participación en comisiones internas: Destinada a enriquecer los proyectos normativos en algunos Concejos Deliberantes. Se establece la modalidad de participación de los vecinos en las reuniones de las comisiones internas del Cuerpo Legislativo ya sea en forma individual, colectiva o a través de instituciones representativas. En la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se otorga la primera media hora en las comisiones para que los ciudadanos se expresen sobre el temario.

Experiencias de formación democrática: Modalidades “vivenciales” destinadas a la promoción de las funciones del órgano legislativo y del procedimiento normativo. Ej: Concejos Deliberantes Juveniles o Estudiantiles.

Por otra parte, existen también mecanismos de control como el **Instituto de la Defensoría del Pueblo**, que si bien no constituye propiamente un mecanismo de participación, facilita la consecución de los derechos de los ciudadanos.

El **Defensor del Pueblo** es un órgano unipersonal e independiente cuya misión es proteger a los vecinos de las arbitrariedades, desviaciones de poder, o errores de la administración o prestadores de servicios públicos, así como la defensa, promoción y protección de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales o colectivos. Esta figura está contemplada en la Constitución Nacional, en varias constituciones provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Jujuy, San Juan, San Luis, Santiago del Estero entre otras), y es implementada a nivel local en muchos municipios.

4 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Existen dos formas en las cuales puede manifestarse la participación ciudadana. Una es la que ejercen las personas humanas, los individuos en su propio nombre. En esta variante actúan en su condición de vecinos, consumidores, usuarios, ciudadanos, etc. Lo hacen por su propia convicción personal, sin ningún tipo de organización.

La otra forma en que se manifiesta la participación ciudadana es a través del agrupamiento de las personas humanas, en lo que se conoce como organizaciones no gubernamentales, tercer sector, entidades sin fines de lucro u organizaciones de la sociedad civil.

4.1 PARTICIPACIÓN SOCIAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CONCEPTO DE GRUPO

Para vincular lo individual y lo social es necesario un espacio grupal. El hombre se relaciona con la sociedad a partir de su integración en grupos. Y desde esa pertenencia a grupos que se denomina *participación social*, el individuo actúa colectivamente y satisface su necesidad de:

- Ser parte de la sociedad,
- Verificar su inserción social,
- Sentir su inclusión a través de pertenencias a diferentes organizaciones,
- Gestionar su presencia en el contexto social,
- Formar parte en la toma de decisiones, entre otros (Bauleo, 1991).

Se puede decir que el grupo será intermediario entre el individuo y la sociedad, y a partir de él se puede concretar la participación social.

El termino *participación social* refiere a una colaboración activa. Desde los grupos, sus actores institucionales participan en diferentes ámbitos para satisfacer sus necesidades, y/o encontrar respuestas a situaciones que surgen desde lo cotidiano.

El grupo es una colectividad identificable, estructurada, de personas sociales que desempeñan funciones recíprocas, conforme a determinadas normas, intereses y valores sociales para la prosecución de objetivos comunes.

Las características del grupo, tal como la concibe la *Dinámica de Grupo*³¹, son las siguientes:

- Una asociación definible; una relación de dos o más personas identificables por nombre o tipo.
- Conciencia de grupo; los miembros se consideran como tal, tienen una percepción colectiva de unidad, una identificación consciente de unos con otros.
- Un sentido de participación por los mismos propósitos; los miembros tienen el mismo “objeto modelo” o metas e ideales. Dependencia recíproca en la satisfacción de necesidades; los miembros necesitan ayudarse mutuamente para lograr los propósitos para cuyo cumplimiento se reunieron en grupo.
- Acción recíproca; los miembros se comunican unos con otros.
- Habilidad para actuar en forma unitaria; el grupo puede comportarse como un organismo unitario.

Además, el grupo debe tener una estructura interna (distribución de roles reconocibles).

La importancia social de este tipo de grupos es extraordinaria: al respecto expresa **Solomon Asch**³²: “[...] *los pequeños grupos, tales como la familia o el equipo de trabajo, constituyen unidades naturales de la sociedad. Gran parte del trabajo realizado en el mundo se lleva a cabo dentro de sus confines*” (1994).

Por su parte **Homans** opina “[...] *la experiencia social primera y más inmediata de la humanidad es la que ocurre en el grupo pequeño. El grupo es la más común, así como la más familiar, de las unidades sociales*” (1950).

Franz Oppenheimer describe al grupo, como: “[...] *cualquier círculo de personas (grande o pequeño, momentáneo o durable, sólidamente organizado, o amontonado indeterminadamente que actúan contemporáneamente y de modo similar, bajo un mismo impulso externo y en base a un estado de conciencia común*” (1923).

El grupo empieza a funcionar como tal en el momento en que sus integrantes comienzan a interactuar. Finalmente el grupo va a ir fijando metas y para poder trabajar todos juntos y en situación de acuerdo es necesario que exista una relación positiva y que haya una mutua aceptación que haga que se desee estar juntos en él.

³¹ La dinámica de grupo es una definición sociológica para indicar los cambios en un grupo de personas cuyas participaciones y relaciones mutuas son importantes, hallándose en contacto los unos con los otros, y con actitudes colectivas, continuas y activas.

³² Solomon Asch: prestigioso psicólogo norteamericano conocido por sus trabajos pioneros en Psicología Social.

“El grupo puede ser entendido como un conjunto de personas que interactúan compartiendo un espacio, un tiempo y articulados por su propia representación interna se propone, en forma explícita o implícita, una tarea que constituye su finalidad, interactuando a través de complejos mecanismos de asunción y adjudicación de roles”

(Pampliego Quiroga; 1990:78)

Pichón Riviere denomina *mutua representación interna* a la identificación de los integrantes del grupo entre sí, y señala que ello es un rasgo esencial y constitutivo del mismo, elemento instituyente que le da a una multiplicidad de sujetos, unidad, coherencia interna e interdependencia, rasgos característicos de una estructura o sistema (Pampliego Quiroga; 1999).

Se entiende que ahora se está hablando de grupos pequeños cuya relación es cara a cara, en los cuales la mutua representación interna se va a construir a partir de la práctica. Cada integrante participará de la tarea y en este relacionarse con el otro a nivel intersubjetivo irá elaborando una mutua representación.

El grupo es una estructura en movimiento, está constituida a partir de las necesidades que para ser satisfechas requieren de cierto movimiento.

Para lograr este cometido es necesario cumplimentar una serie de modalidades indispensables para el buen trabajo en equipo, por lo tanto se presentan a continuación una serie de requisitos para llevar adelante la tarea:

- Orientar la organización en cumplimiento de la misión
- Ayudar al grupo para alcanzar las metas propuestas
- Mantener las normas de la organización
- Dar sugerencias y pautas sobre las acciones que se identifiquen como prioritarias
- Promover la planificación, coordinación y programación de las acciones
- Incentivar la cohesión grupal, las interacciones y el sentido de pertenencia
- Realizar acciones que benefician a los miembros de la organización
- Defender y apropiarse de los principios de la organización
- Resolver o contribuir a solucionar conflictos
- Representar a la organización frente a otras instancias
- Gestionar democráticamente la organización (Mecker y Trecker, 1970).

4.2 APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Podría decirse que desde **Aristóteles**³³ se esboza una idea de sociedad organizada en oposición al simple estado de naturaleza. Si bien Aristóteles no concibe el derecho de ciudadanía ni para las mujeres ni para los esclavos, pensaba que el hombre no podía vivir solo, los animales y los dioses son los únicos que pueden vivir aislados, la fuerza natural hacia la reproducción y la conservación inclina a los hombres a vivir unidos, primero en la familia, luego en la aldea (unión de varias familias) y finalmente en la ciudad Estado, requiriendo de leyes que respeten las diferencias y eduquen a los ciudadanos para la responsabilidad civil dentro de la libertad.

Hegel³⁴ estudia una forma social separada del Estado, partiendo de la idea que los individuos son movidos por fines egoístas, según la cual cada uno es un fin para sí mismo, debiendo intervenir necesariamente el Estado, porque solo en él, la sociedad se organiza según la razón.

En el Estado para **Hegel** (2004), la libertad, se hace objetiva y se realiza positivamente. El hombre debe cuanto es al Estado, solo en éste tiene su esencia.

Tocqueville analiza el funcionamiento constitucional de los Estados Unidos, y cómo el sistema democrático influye sobre las costumbres e instituciones de un país, destacando la cultura igualitaria como factor positivo para el desarrollo de los hombres dentro de un Estado. Asimismo, señala las diferencias con la Europa del momento, en pleno contexto de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, contra los regímenes monárquicos.

“El pueblo comprenderá que, para aprovechar los bienes de la sociedad, es necesario someterse a sus cargas. La asociación libre de los ciudadanos podría reemplazar entonces al poder individual de los nobles, y el Estado se hallaría a cubierto contra la tiranía y contra el libertinaje” (Tocqueville, 2010:7). Para **Tocqueville**, los ciudadanos organizados son un contrapeso al abuso de poder concentrado desde arriba, como también de la posible anarquía, por un no cumplimiento de las leyes. *“En un Estado democrático, la sociedad no permanece inmóvil; pero los movimientos del cuerpo social pueden ser reglamentados y progresivos [...] “Siendo indispensable, que un gobierno no obre por sí solo, que las asociaciones son las que en los pueblos democráticos, deben ocupar el lugar de los particulares poderosos, que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer”* (2010:563).

³³ Aristóteles (384 A.C.-322 A.C.): filósofo, lógico y científico de la Antigua Grecia cuyas ideas han ejercido una enorme influencia sobre la historia intelectual de Occidente por más de dos milenios.

³⁴ Georg W. F. Hegel (1770-1831): filósofo alemán considerado por la historia clásica de la filosofía como el representante de “la cumbre del movimiento decimonónico alemán del idealismo filosófico” y como un revolucionario de la dialéctica.

³⁵ Alexis de Tocqueville (1805-1859): Pensador, jurista, político e historiador francés, precursor de la sociología clásica y uno de los más importantes ideólogos del liberalismo.

En la actualidad, la sociedad civil y sus organizaciones tienen una porción considerable de poder ya sea por el volumen de sus ingresos o bien por su capacidad organizativa para constituirse en alternativas societarias tales como: cooperativas, asociaciones civiles, movimientos sociales, entre otras; dirigidas a finalidades públicas, ubicándose entre el Estado y el mercado, siendo el ciudadano el actor principal.

Han existido y existen distintos tipos de organizaciones que interactúan en la sociedad. De acuerdo a su objeto o a quienes las integran, las mismas pueden clasificarse en públicas y privadas, o bien pueden tener fines de lucro o ser ajenas al mismo, entre otras tantas categorizaciones.

Las OSC están integradas con personas que se agrupan en base a ideas, valores, intereses y necesidades en común, y que trabajan juntos para alcanzar objetivos colectivos

Lo cierto es que a los efectos de este trabajo, solo nos enfocaremos en las que no tienen fines de lucro y son de carácter privado.

Se puede afirmar entonces que este tipo de organizaciones están integradas con personas que se agrupan en base a ideas, valores, intereses y necesidades en común,

y que trabajan juntos para alcanzar objetivos colectivos. Cada organización desarrolla sus actividades en áreas y temáticas diferentes, por ejemplo: salud, educación, medio ambiente, cultura, deporte, economía, entre otras. Además, pueden adoptar diferentes modos de intervención ante la coyuntura en la cual se desenvuelven, con la población a la que se dirigen y, respecto a las visiones de cómo debería ser el mundo. Pero todas ellas tienen en común que sus objetivos deben contribuir al bien común.

Esta clase de organizaciones, además se caracterizan por exteriorizar la necesidad de la ciudadanía de participar y de involucrarse en cuestiones que consideran insuficientemente atendidas tanto por el Estado como por el ámbito privado.

Representan la capacidad organizativa de la sociedad, y constituyen una alternativa integrada por múltiples identidades y proyectos, que buscan legítimamente influir en la agenda pública y en la generación de políticas gubernamentales.

4.3 LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

Encontrar una definición para las **organizaciones de la sociedad civil (OSC)** se torna un objetivo complejo ya que desde sus orígenes se han concebido y manifestado de diferentes formas; sin embargo han sostenido a lo largo del tiempo dos elementos fundamentales que marcan su propia esencia e identidad: la independencia del Estado y del Mercado en cuanto a que el lucro es ajeno a su naturaleza. En Argentina así como en gran parte del mundo, también se las conoce como **organizaciones no gubernamentales (ONG)**, **organizaciones sin fines de lucro (OSFL)**, y **tercer sector**, entre otros tantos nombres que reciben.

Todas estas denominaciones aportan una caracterización por la negativa, es decir, por lo que no son. No son organismos del gobierno, no son entidades empresariales o comerciales que buscan obtener ganancias de sus actividades; en esencia son diferentes al Estado y al Mercado, constituyéndose para algunos en un auténtico *tercer sector*.

Sin embargo, parecería que en los últimos tiempos, la denominación de **organizaciones de la sociedad civil** se ha logrado imponer a las restantes ya que el término *sociedad civil* suele estar definido como el conjunto de voluntades de la ciudadanía que interpretan y representan las múltiples miradas sobre la realidad, intentando influenciar en la agenda pública.

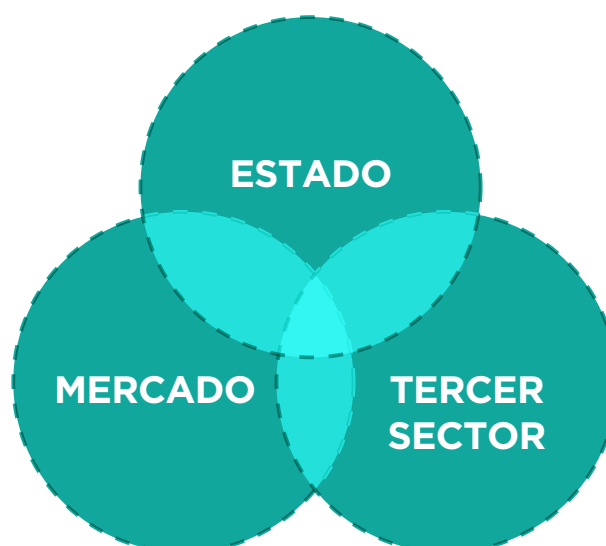
4.4 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG), ORGANIZACIONES SIN FINES DE LUCRO (OSFL), TERCER SECTOR

Las entidades de la sociedad civil son comúnmente denominadas **organizaciones no gubernamentales (ONG)**. En esta concepción, su característica principal es la diferenciación o separación del Estado. Para algunos, su NO pertenencia a la esfera estatal es un elemento político, un sello de identidad; para otros, un símbolo de todo lo que los Gobiernos no hacen y debe ocuparse la sociedad.

La designación como **organizaciones sin fines de lucro (OSFL)** hace hincapié en que este tipo de entidades no busca obtener ganancias o beneficios como objetivo.

La concepción que sostiene la denominación de *tercer sector*, entiende que la sociedad se divide en tres grandes grupos interrelacionados: el Estado, las Empresas / Mercado, y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Cada uno de estos sectores cumple diferentes funciones en relación a los espacios que ocupan en la sociedad. El primero, el **Estado**, es el garante del cumplimiento de las leyes, de los derechos y obligaciones de la sociedad. El segundo sector, el **Mercado**, tiene como meta la actividad económica en sí, que se traduce en la generación de ganancias. Y el tercer sector, tiene como objetivo fundamental representar a la sociedad promoviendo el bienestar de la misma a través de diferentes herramientas, sin que lo guíen intereses económicos.



La caracterización de las organizaciones de la sociedad civil como el *tercer sector*, sin embargo, ha venido perdiendo sustento frente a la realidad. Las fronteras entre lo público y lo privado se han ido desdibujando de tal forma que muchas veces el Estado se vincula con las organizaciones de la sociedad civil para que éstas lo auxilien en el diseño, planificación e implementación de ciertas políticas públicas que anteriormente eran competencia exclusiva de los Gobiernos, o bien ante la creciente vinculación de determinados actores del Mercado con las entidades sin fines de lucro, como ocurre con las acciones de la denominada Responsabilidad Social Empresaria o las empresas sociales.

4.5 DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

La organización de la sociedad civil es un componente indispensable para el fortalecimiento de la democracia, la participación ciudadana y el desarrollo de un país.

Para el **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, la sociedad civil es un *ámbito* de acciones colectivas voluntarias en torno a intereses, propósitos y valores comunes, excluidas las familias, los Estados y las instituciones con fines de lucro. Una característica esencial de esta definición es el concepto de *sociedad civil* como “ámbito”, una expresión utilizada para describir el espacio en que se reúnen las personas para debatir, asociarse y procurar influir en la sociedad más amplia. En el PNUD, el término “sociedad civil” incluye la gama total de organizaciones formales e informales que funcionan fuera del Estado y del mercado, incluidos movimientos sociales, organizaciones de voluntarios, organizaciones con un gran número de miembros, grupos confesionales y organizaciones no gubernamentales, así como comunidades y ciudadanos que actúan a nivel particular o colectivo (PNUD, 2009).

Desde una perspectiva amplia, las organizaciones de la sociedad civil son entidades “[...] conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuesta a necesidades sociales, grupales o colectivas” (Acotto, 2003:35).

Queda claro entonces que dentro de las organizaciones de la sociedad civil se encuentran todos los grupos de personas que tengan como objetivo el bien común en sus más diversas formas, sin que el Estado posea injerencia o participación en su organización y toma de decisiones y que no busquen como fin la obtención de ganancias o beneficios económicos.

4.6 CARACTERÍSTICAS Y CLASIFICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En la actualidad, la sociedad civil y sus organizaciones tienen una porción considerable de poder, ya sea por su capacidad organizativa, por su habilidad para imponer temas de debate en la agenda pública, o bien por su volumen de ingresos.

Existe cierto consenso para considerar que una organización de la sociedad civil puede ser considerada como tal si reúne las siguientes características:

- **Tener como principal fin el bien común:** Este puede estar orientado en beneficio de la sociedad en general, de grupos o sectores determinados o de sus propios asociados.
- **No gubernamentales:** No fueron constituidas por iniciativa del Estado ni están dirigidas o integradas por sus funcionarios, aunque mantengan vínculos de distinto tipo con los gobiernos. Son reguladas por el derecho privado.
- **Autogobernadas:** Poseen estatutos, reglamentación interna propia y eligen a sus autoridades.
- **Democracia Interna:** Deben contemplar mecanismos donde la opinión de sus integrantes sea escuchada y permita asimismo a todos los que la componen participar en la elección de autoridades.
- **Fines y objetivos lícitos:** No pueden ser contrarios a la ley bajo ninguna circunstancia.
- **Son estructuradas:** Hay formalidad con relación a cargos de sus miembros o socios, y cada uno cumple una función específica de acuerdo al estatuto. Aunque no cuenten con personería jurídica, la estructuración está presente.
- **De adhesión voluntaria:** Todos sus integrantes lo son por propia voluntad y pueden dejar de pertenecer en el momento en que libremente lo decidan.
- **No lucrativas:** No distribuyen ganancia entre sus integrantes. En el caso de obtener ingresos monetarios estos se deben invertir en programas de beneficio a sus asociados y/o a la comunidad.
- **Patrimonio:** deben ser capaces por sus estatutos de adquirir bienes y poseer patrimonio propio, entendido este como los recursos necesarios para el desarrollo de sus objetivos.
- **No subsistir exclusivamente de asignaciones del Estado.**

En un trabajo conjunto del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), clasificaron a las Organizaciones No gubernamentales en dos grandes grupos³⁶:

1) Organizaciones Desreguladas: Son aquellas que basan su existencia en los enunciados de la Constitución Nacional que las avala, fomenta y protege genéricamente. No poseen Personería Jurídica y, por tanto, sus acciones no pueden diferenciarse jurídicamente de las de sus miembros.

2) Organizaciones Reguladas: Son las que se inscriben bajo alguna forma jurídica para la que se ha dictado una norma (Ley/Decreto/Ordenanza) específica. Pueden obtener Personería Jurídica, tienen derechos y pueden contraer obligaciones.

³⁶ El trabajo se denomina “Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de las Organizaciones Territoriales. Módulo 2: Gestión de las Organizaciones Sociales”. Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad – Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Podemos clasificar también a las organizaciones según su tipo de actividad:

• CULTURA, DEPORTE Y OCIO: Teatros, museos, zoos, acuarios, clubes deportivos, etc.
• EDUCACIÓN E INVESTIGACIÓN: Establecimientos educativos, universidades, institutos de investigación, etc.
• SALUD: Hospitales, centros de rehabilitación, etc.
• SERVICIO SOCIALES: Infancia, juventud, tercera edad, refugiados, etc.
• MEDIO AMBIENTE: Protección, conservación, etc.
• DESARROLLO COMUNITARIO Y VIVIENDA: Asociaciones de vecinos, etc.
• DERECHOS CIVILES, ASESORAMIENTO LEGAL Y POLÍTICA: Asociaciones cívicas, asociaciones de consumidores, partidos políticos, etc.
• INTERMEDIARIOS FILANTRÓPICOS Y DE PROMOCIÓN DEL VOLUNTARIADO: Fundaciones, plataformas de voluntariado, etc.
• ACTIVIDADES INTERNACIONALES: Programas de ayuda, intercambio, derechos humanos, etc.
• RELIGIÓN: Organizaciones religiosas con servicios asistenciales, etc.
• ASOCIACIONES PROFESIONALES Y SINDICATOS: Asociaciones de empresarios, profesionales y trabajadores, etc.
• MUTUALIDADES DE PREVISIÓN SOCIAL Y OTRAS.

Fuente: Elaboración propia en base a Salomon y Anheier (1994)

Si bien han existido organizaciones de la comunidad en todos los tiempos, la crisis global de la democracia representativa surgida a partir de los últimos 30 años como consecuencia del crecimiento de la pobreza, la corrupción y la ineficacia estatal, han forjado el concepto de **participación ciudadana** como una nueva tendencia en la forma en que se relaciona el ciudadano con el Estado y el Gobierno.

Mientras el concepto tradicional de la *democracia representativa* limitaba la intervención del ciudadano a elegir o ser elegido, la *participación ciudadana* implica la acción por la cual los individuos y las organizaciones de la sociedad se involucran en la toma de decisiones de los poderes públicos en forma directa.

La globalización impulsó el crecimiento de la sociedad civil y posibilitó el surgimiento de nuevas organizaciones que ejercen una notable influencia en la agenda sociopolítica, y la aparición de nuevos espacios públicos para el debate y la acción³⁷.

³⁷ Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica. Pag.3. 1 de octubre de 2012.

No caben dudas que ese *bien común* buscado por las organizaciones de la sociedad civil se traduce en objetivos concretos como es la mejora continua de la calidad democrática, la inversión de los recursos de manera más eficiente, la transparencia en la ejecución del gasto público, su rendición de cuentas y la reducción de la desigualdad entre otros tantos. Y son estos desafíos los que han colocado a las organizaciones de la sociedad civil en un rol protagónico en el proceso de participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas.

4.7 REGULACIÓN LEGAL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La Constitución Argentina, sancionada por la Asamblea Constituyente de 1853, dispuso en el artículo 14 que: *“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber [...] de asociarse con fines útiles”*.

Si bien las organizaciones de la sociedad civil ya existían en el territorio de la República Argentina antes de la organización nacional, a partir de 1853 se les brindó una protección especial al ser incorporado el derecho de asociación a la Constitución Nacional.

De las formas de asociación con fines útiles del artículo 14 pueden derivarse diferentes modalidades: comprende a las organizaciones de la sociedad civil, a las empresariales y sindicales, entre otras.

Posteriormente, con la sanción del Código Civil en el año 1869 mediante la Ley N° 340 por parte del Poder Legislativo, se reglamentó el derecho constitucional de *“asociarse con fines útiles”* y así, en los artículos 30 a 51 se fijaron las normas que definían a las Personas Jurídicas, entre las cuales se encontraban las organizaciones de la sociedad civil.

Para aquel Código, las organizaciones de la sociedad civil eran consideradas Personas de Existencia Ideal, y en su artículo 33 original las definía como *“Las personas Jurídicas sobre las cuales este código legisla, son las que, de una existencia necesaria, o de una existencia posible, son creadas con un objeto conveniente al pueblo, y son las siguientes: [...] y cualesquiera otras asociaciones que tengan por principal objeto el bien común, con tal que posean patrimonio propio y sean capaces, por sus estatutos, de adquirir bienes, y no subsistan de asignaciones del Estado”*.

La Ley N° 17.711 de 1968 reformuló la redacción del artículo 33 del Código Civil señalando que *“La personas jurídicas pueden ser de carácter público o privado [...] Tienen carácter privado: 1) Las asociaciones y las fundaciones que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado y obtengan autorización para funcionar”*.

En el Código Civil de la República Argentina vigente hasta el 31 de julio de 2015, las entidades de la sociedad civil se hallaban reguladas por los artículos 30 a 50, y contemplaba las modalidades de asociaciones y fundaciones³⁸ como única forma de organización, distinguiendo asimismo aquellas que tenían personería jurídica de aquellas que no, a las que consideraba simples asociaciones y equiparaba a las sociedades de hecho.

³⁸ Las fundaciones recibieron un tratamiento legislativo adicional al del Código Civil mediante la Ley N° 19.836 del 15 de septiembre de 1972, que fue derogada por la Ley N° 26.994 sancionada por el Congreso Nacional el 1 de octubre de 2014, que dispuso la unificación de los Códigos Civil y Comercial.

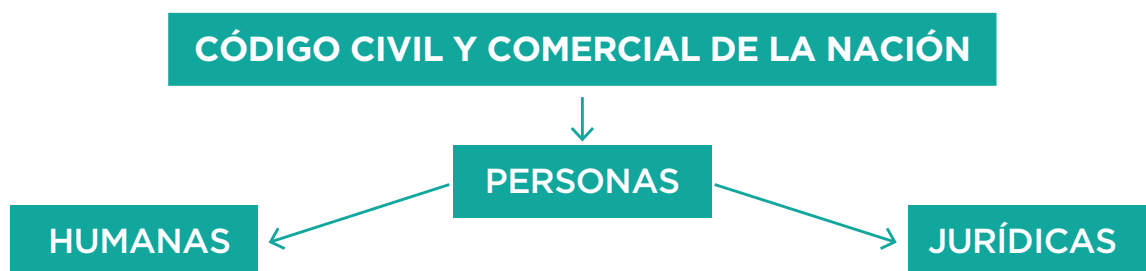
La Ley N° 26.994 sancionada por el Congreso Nacional el 1 de octubre de 2014, dispuso la unificación de los Códigos Civil y Comercial y aprobó un nuevo texto normativo que incluyó importantes cambios en la regulación de las organizaciones de la sociedad civil. Entró en vigencia el 1 de agosto de 2015³⁹ y regula todo lo concerniente a las personas jurídicas en los artículos 141 a 224.

Las *personas humanas* no necesitan definición, aunque puede decirse que son las que revisten signos característicos de humanidad y que son susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones.

Las *personas jurídicas* en cambio, son los grupos humanos a los cuales el ordenamiento jurídico reconoce como tales, confiriéndoles capacidad limitada al cumplimiento de su objeto y a la finalidad para la cual fueron creadas.

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación define a las *personas jurídicas* como todos los entes a los cuales el ordenamiento jurídico les confiere la aptitud para adquirir derechos y contraer obligaciones para el cumplimiento de su objeto y los fines de su creación (art. 141 Código Civil y Comercial), tal como a las “personas humanas”.

En la normativa jurídica la personalidad corresponde, como regla, a los individuos humanos o sea a las personas físicas, sin embargo, también es conferida a los núcleos o grupos humanos constituidos por decisión de sociabilidad propia de la naturaleza humana, cuando tales grupos reúnen las exigencias requeridas por el mismo ordenamiento.



El ser humano, la **persona física**, es una realidad con la que ha de contar el Derecho como algo inmediato y de insoslayable consideración. La **persona jurídica**, por el contrario ni se la ve ni se la toca, se nos presenta con los signos de una entequeia jurídica (De Castro y Bravo; 1984).

La **persona jurídica** surge de la interacción de tres elementos: conductas humanas intersubjetivas, valores y normas jurídicas. En otros términos: no es posible prescindir de los seres humanos que la constituyen, que celebran actos jurídicos y que se benefician con sus resultados. Tampoco de los valores, que son propios de los fines perseguidos (Fernández Sassarego; 2003).

En cuanto a la capacidad de ejercicio, hoy en día predomina la teoría del órgano, es decir, que la persona jurídica actúa no por medio de personas humanas sino por los propios órganos que la componen (Alterini; 2012).

³⁹ Por Ley N° 27.077 de fecha 16 de diciembre de 2014 se dispuso que el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación entrara en vigencia a partir del 1 de agosto de 2015.

Como la personalidad jurídica es un recurso técnico creado por el legislador para reconocer la actuación de los grupos humanos dentro de la sociedad, la definición parte de esta realidad y se reconoce personalidad sólo en función del objeto y el fin de cada institución. Siguiendo el principio de especialidad, se limita la capacidad de la persona jurídica por su objeto y su finalidad.

4.8 EL RECONOCIMIENTO ESTATAL. PERSONERÍA JURÍDICA

Cuando las organizaciones de la sociedad civil se constituyen y deciden actuar, pueden hacerlo sin requerir autorización estatal para funcionar como son las **Simple Asociaciones**, o bien formalizar legalmente su accionar como las **Asociaciones Civiles y Fundaciones**. Para ello deben entonces adecuarse a las disposiciones legales, desde su constitución, organización y funcionamiento, y obtener la autorización estatal para funcionar por medio de su registración.

Esta formalización legal de las organizaciones permite a través del reconocimiento estatal, principalmente excluir de responsabilidades patrimoniales a las personas humanas que las integran, al constituirse como un nuevo sujeto de derecho, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, distinto de cada uno de sus miembros. Así también permite gestionar demandas, ser beneficiario de subsidios o trabajar en conjunto con el Estado.

La Dirección de Personas Jurídicas en cada Provincia, y la Inspección General de Justicia en el orden nacional y para la Ciudad de Buenos Aires, son las que otorgan la personería jurídica.

Dichos organismos además tienen facultades para dictar normas que regulan distintos aspectos referidos al funcionamiento de las asociaciones y fundaciones, como es el caso de la Resolución N° 7/2015 de la Inspección General de Justicia de la Nación.

4.9 CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

El artículo 145 del Código Civil y Comercial de la Nación (C.C.y C.) establece que “*Las personas jurídicas son públicas o privadas*”.

PÚBLICAS: (art. 146 C.C. y C.)

- El Estado Nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter.
- Los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo carácter público resulte de su derecho aplicable.
- La Iglesia Católica.

PRIVADAS: (art.148 C.C. y C.)

- Las sociedades
- Las asociaciones civiles
- Las simples asociaciones
- Las fundaciones
- Las iglesias, confesiones, comunidades o entidades religiosas
- Las mutuales
- Las cooperativas
- El consorcio de propiedad horizontal
- Toda otra contemplada en disposiciones de este Código o en otras leyes y cuyo carácter de tal se establece o resulta de su finalidad y normas de funcionamiento

Por el cometido y temática de esta publicación, cabe efectuar una breve reseña de las personas jurídicas privadas:

Sociedades

Se trata de sociedades comerciales reguladas por la “*Ley General de Sociedades*” N° 19.550, según la cual los socios fundadores pueden elegir entre varios tipos sociales preestablecidos legalmente, debiendo inscribirse en el Registro Público correspondiente.

Asociaciones Civiles

Son personas jurídicas de carácter privado que nacen de la unión estable de un grupo de personas físicas que persiguen la realización de un fin de bien común no lucrativo.

El artículo 168 del Código, determina sobre el objeto: “*La asociación civil debe tener un objeto que no sea contrario al interés general o al bien común. El interés general se interpreta dentro del respeto a las diversas identidades, creencias y tradiciones, sean culturales, religiosas, artísticas, literarias, sociales, políticas o étnicas que no vulneren los valores constitucionales. No puede perseguir el lucro como fin principal, ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros*”.

Interés general y bien común son términos que parecen similares aunque pueden referirse a conceptos distintos. El *interés general*, opuesto al interés particular, alude al interés de todos, o al menos de un grupo determinado, siempre que no contradiga los valores constitucionales. El *bien común* debe interpretarse como integrante del orden público de los estados democráticos, y es posible entenderlo como un concepto referente a las condiciones de vida de la sociedad que permite a sus integrantes alcanzar el más alto grado de desarrollo personal con la mayor vigencia de los valores democráticos.

Siguiendo la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N° 6/1986, hay que destacar que el *bien común* no es una abstracción ni lo que la mayoría considere “*común*” excluyendo a las minorías, sino que simple y sencillamente es el bien de todas las personas, las que suelen agruparse según intereses dispares, contando con que la sociedad contemporánea es necesariamente plural, esto es, compuesta por personas con diferentes preferencias, visio-

nes del mundo, intereses, proyectos, ideas. Se trata del interés colectivo, que no es equiparable ni al interés general ni al interés particular⁴⁰.

A su vez, en las asociaciones civiles debe estar ausente **el lucro**, aunque ello no obsta a que la entidad realice actividades que le permitan obtener ganancias, que sirvan para seguir cumpliendo con su finalidad específica, y no ser distribuidas esas ganancias entre sus miembros o terceros. Esta característica de la asociación civil la diferencia de la sociedad comercial, ya que esta última se organiza con la finalidad de obtener utilidades apreciables en dinero significando un beneficio propio.

La asociación civil requiere ser constituida por instrumento público y ser inscripto en el Registro correspondiente una vez obtenida la autorización estatal para funcionar de la autoridad competente, nacional o local, según corresponda.

Simple Asociaciones

Junto a las asociaciones civiles que requieren autorización del Estado para funcionar, existen a menudo entidades que por la importancia de sus actividades o de su patrimonio, no gestionan la autorización estatal. Estas se denominan simples asociaciones y deben constituirse por instrumento público o privado, con firma certificada por escribano público.

Para distinguirlas, a su nombre deberá agregarse, antes o después, la mención *simple asociación o asociación simple*. Se rigen por las disposiciones de las asociaciones civiles y las específicas (arts. 187 al 192 del C.C.y C.)

Fundaciones

Son personas jurídicas que se constituyen con una finalidad de bien común, sin propósito de lucro, mediante el aporte patrimonial de una o más personas, destinado a hacer posible sus fines (arts.193 al 224 del C.C.y C.)

La Fundación, a diferencia de la Asociación, nace de un acto unilateral, por el cual una persona (física o jurídica) llamada fundador, dispone todo o parte de sus bienes para afectarlo al cumplimiento de una finalidad de bien común no lucrativa, que requiere autorización estatal.

Iglesias, Confesiones, Comunidades o Entidades Religiosas

Al resto de las iglesias y/o comunidades religiosas de otros credos distintos al culto católico apostólico romano, por su importancia en la vida de la sociedad, se les ha otorgado la categoría de personas jurídicas de carácter privado, necesitando que estén inscriptas en los registros correspondientes.

Mutuales

Son un tipo especial de asociaciones, que brindan servicios a la comunidad en general, constituyendo uno de los pilares de la economía social. Son entidades sin fines de lucro, prestadoras de servicios sostenidas por el aporte de sus integrantes,

⁴⁰ López Nieto y Mallo, Francisco (2004): La ordenación legal de las asociaciones. Madrid: Dykinson.

bajo un régimen legal específico -Ley N° 20.321 y la Ley N° 19.331- que crea la autoridad de aplicación con alcance nacional.

Cooperativas

Son asociaciones autónomas de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada. Se rigen por la Ley N° 20.337.

Consortio de Propiedad Horizontal

La Ley N° 13.512 de propiedad horizontal prevé la propiedad exclusiva sobre las unidades funcionales de un inmueble afectado a su régimen, y el condominio sobre las partes comunes. Al mismo tiempo dispone la constitución de un “*consorcio de propietarios*”, el que deberá acordar, redactar e inscribir en el Registro de la Propiedad un reglamento que además debe contener un “representante” del consorcio.

Se crea así un *ente* que es persona jurídica con todos los derechos y deberes que le otorga carácter de tal. El artículo 2044 del C.C.y C. reafirma esta postura al establecer que “*El conjunto de los propietarios de las unidades funcionales constituye la persona jurídica del consorcio*”.

El artículo 148 inc. i, del nuevo Código Civil y Comercial hace una enumeración no taxativa de las personas jurídicas privadas, confiriéndole personalidad jurídica a otros entes que se encuentren contemplados en las disposiciones del mismo o en otras leyes, estableciendo como característica su finalidad y las normas de funcionamiento.

Comunidades Indígenas

Cuya personería jurídica está reconocida por la Constitución Nacional entre las facultades del Congreso del artículo 75, en el inc. 17 “[...] *reconocer la personería jurídica de sus comunidades* [...]” y a su vez una norma especial: la Ley N° 23.302, que establece ese reconocimiento a las comunidades indígenas radicadas en el país, que se adquiere mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas.

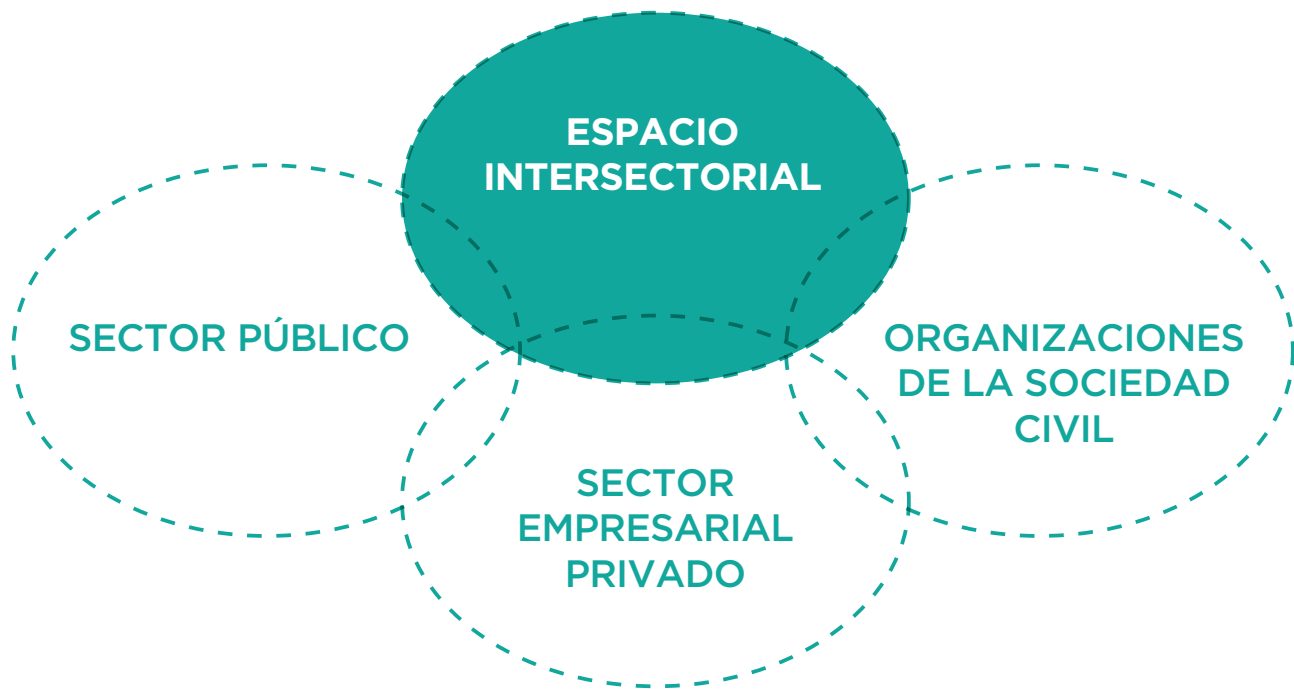
4.10 ARTICULACIÓN ESTADO - SOCIEDAD CIVIL

Ante la crisis de representatividad de las instituciones de la democracia que alcanza a los partidos políticos, en las últimas décadas ha crecido notablemente la cantidad de organizaciones de la sociedad civil como manifestación de intereses sectoriales. Estas entidades han alcanzado en la actualidad un alto nivel de incidencia en la diagramación de políticas públicas en colaboración con el Estado.

Los problemas que se suscitan en el seno de la sociedad son cada vez más complejos, y ya no pueden resolverse desde una única visión. Es por ello que el Estado y sus gobernantes se encuentran en la necesidad de profundizar nuevas formas de abordar lo público, a través de técnicas complementarias, y no necesariamente de competencia o rivalidad.

Una interacción fluida y armónica entre el sector público, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado empresarial, definen un cuarto espacio intersectorial, en el cual sus integrantes desde la acción, se convierten en co-constructores de la cosa pública.

Articulación Estado/Sociedad Civil



Fuente: gráfico de elaboración propia

5 VOLUNTARIADO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El **voluntariado** es una forma de participación, de colaboración social en materia de bien público y de fortalecimiento de la ciudadanía que busca construir una sociedad inclusiva y solidaria.

La Plataforma del Voluntariado de España, define la actividad como *“La Acción Voluntaria organizada es aquella que se desarrolla dentro de una organización sin ánimo de lucro por personas físicas que, de manera altruista y solidaria, intervienen con las personas y la realidad social, frente a situaciones de vulneración, privación o falta de derechos u oportunidades para alcanzar una mejor calidad de vida y una mayor cohesión y justicia social como expresión de ciudadanía activa organizada”*⁴¹.



El voluntariado social es una actividad universal que se lleva a cabo en prácticamente todos los países, territorios y culturas del mundo. En algunos casos, como en la Argentina, se han dictado normas para reglamentarlo y promoverlo, en tanto que en otros no posee regulación alguna y se practica de muy diversos modos y procedimientos.

Sin embargo, en los últimos años se ha dado una tendencia mundial hacia la regulación legal de la relación de voluntariado. Ello, inspirado en diversos motivos, entre otros: remover impedimentos y proveer un marco de protección legal para el voluntariado; distinguirlo de las relaciones laborales, etc. (Méndez Sierra y Cossari 2006).

Puede decirse que se ha llevado a cabo desde épocas remotas con distintas variantes, teniendo el carácter de beneficencia y asistencialismo en el pasado para evolucionar en la actualidad como una acción de solidaridad.

Para el **Prof. Bernardo Kliksberg**⁴² voluntariado es *“una red de respuesta inmediata, que ayuda ya. Además, es una alternativa para los jóvenes, en un tiempo histórico donde los valores éticos son relegados con frecuencia. En esa acción encuentran cauces genuinos, resultados concretos, transparencia [...] El voluntariado no podrá suplir nunca el rol de la política, no es su meta. En una sociedad democrática, el Estado es el principal responsable de garantizar a todos los ciudadanos sus legítimos derechos a vivir en dignidad. Las*

⁴¹ La Plataforma de Voluntariado de España (PVE) es una organización no gubernamental que coordina la promoción y difusión del voluntariado y la acción solidaria a nivel estatal.

⁴² Dr. Bernardo Kliksberg: Profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Director Académico del “Programa Amartya Sen” de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y Presidente del Centro Nacional de Responsabilidad Social Empresarial y Capital Social (CENARSECS).

organizaciones voluntarias pueden ser un valiosísimo aliado para esta tarea, enriqueciendo la política con sus perspectivas, formando parte de su implementación y complementándola con iniciativas propias” (2004).

El 4 de diciembre de 2003, el Congreso Nacional aprobó la **Ley N° 25.855** con el objeto de promover el voluntariado social como instrumento de la participación solidaria de los ciudadanos en el seno de la comunidad, en actividades sin fines de lucro y regular las relaciones entre los voluntarios sociales y las organizaciones donde desarrollan sus actividades⁴³.

Para la legislación argentina, el **voluntariado social** es el trabajo que realizan las personas físicas que desarrollan, por su libre determinación, de un modo gratuito, altruista y solidario tareas de interés general en dichas organizaciones, sin recibir por ello remuneración, salario, ni contraprestación económica alguna.

La ley de voluntariado social define como actividades de bien común y de interés general a las asistenciales de servicios sociales, cívicas, educativas, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente o cualquier otra de naturaleza semejante, aclarándose que la definición que se realiza a través de la ley no es de carácter taxativo y puede incluir a otras que no estén expresamente enumeradas.

La Ley N° 25.855 no comprende las actuaciones voluntarias aisladas, esporádicas, ejecutadas por razones familiares, de amistad o buena vecindad y aquellas actividades cuya realización no surja de una libre elección o tenga origen en una obligación legal o deber jurídico.

El voluntariado social es el trabajo que realizan las personas físicas que desarrollan, por su libre determinación, de un modo gratuito, altruista y solidario tareas de interés general.

Hay al menos cinco elementos que definen al voluntariado social y que deben darse todos juntos y simultáneamente para que la actividad pueda ser considerada como tal. Si falta alguno de ellos, se estaría frente a otra actividad incluso con cierto reconocimiento social y hasta de carácter altruista, pero no podría ser considerada como voluntariado social.

⁴³ La Ley N° 25.855 fue sancionada por el Congreso Nacional con fecha 4 de diciembre de 2003. Fue promulgada parcialmente por el Decreto N° 17/2004 del 7 de enero de 2004 y publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina N° 30313 del 8 de enero de 2004. Mediante el Decreto N° 17/2004 se observaron los incisos f) y g) del artículo 6° referidos a: “...f) Obtener certificado de las actividades realizadas y de la capacitación adquirida” y “...g) Ser asegurados contra los riesgos de accidentes y enfermedades derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, conforme lo determine la reglamentación” por lo que tales disposiciones no se encuentran en vigencia.

- **Por propia voluntad:** Tiene que llevarse a cabo por la libre elección de las personas que lo realizan de acuerdo a motivaciones y creencias, ya sean éticas, religiosas, políticas o culturales.
- **Carácter solidario:** Debe estar motivado en la decisión de adherir o apoyar la causa de otro. Implica comprometerse con una causa que no es propia y que redundará en beneficio ajeno.
- **Sin remuneración:** La no remuneración significa que la actividad voluntaria se llevará a cabo sin esperar algo a cambio como un pago, compensación material y/o de cualquier otra especie.
- **Compromiso:** Implica realizar las tareas asignadas con la mayor responsabilidad y profesionalidad si fuera el caso, posibles y esperadas.
- **Periodicidad:** El valor de la presencia concreta y pautada es una característica fundamental que debe ser a su vez sostenida en el tiempo. Las actividades esporádicas o azarosas no son admitidas como una práctica del voluntariado social.

Para el **Lic. Ignacio Gregorini**, ex Director Nacional de Formación y Voluntariado de la organización Techo (antes “Un techo para mi país”) *“Un voluntario es una persona plenamente consciente de la capacidad transformadora de la acción concreta, crítica y reflexiva; es un ciudadano (a) consciente de la importancia del aprendizaje derivado del conocimiento de la realidad en la cual se quiere incidir, y la inseparable vinculación dialéctica de la teoría y la práctica, para alcanzar un proceso de aprendizaje -y desaprendizaje- duradero y profundo. Un voluntario es un idealista innovador que presenta nuevas formas y espacios de vincularse con lo público y buscar incidir en política, desde una visión de la participación desinteresada, organizada y bajo banderas guiadas por la ética y el compromiso, fomentando la participación de los ciudadanos(as) por igual, caracterizado por la riqueza del conocimiento colectivo. Ser voluntario es un proceso de desarrollo personal, vinculado especialmente a la capacidad transformadora de la realidad en sí misma, y la capacidad de ir rompiendo prejuicios, paradigmas y modelos mentales preconcebidos, con el último objetivo de internalizar la responsabilidad de ser parte y vivir en una sociedad que nos pertenece, y construible y modificable en el día a día”* (2012;20).

Siguiendo con lo que prescribe nuestra legislación, los voluntarios tienen derechos y obligaciones con relación a las entidades que se vinculan y a la tarea que realizan.

Son derechos de los voluntarios:

- Recibir información sobre los objetivos y actividades de la organización;
- Recibir capacitación para el cumplimiento de su actividad;
- Ser registrados en oportunidad del alta y baja de la organización, conforme lo determine la reglamentación;
- Disponer de una identificación que acredite su condición de voluntario;
- Obtener reembolsos de gastos ocasionados en el desempeño de la actividad. Cuando la organización lo establezca de manera previa y en forma expresa. Estos reembolsos en ningún caso serán considerados remuneración;
- Que la actividad prestada como voluntario se considere como antecedente para cubrir vacantes en el Estado Nacional.

Los voluntarios están obligados a:

- Obrar con la debida diligencia en el desarrollo de sus actividades aceptando los fines y objetivos de la organización;
- Respetar los derechos de los beneficiarios de los programas en que desarrollan sus actividades;
- Guardar la debida confidencialidad de la información recibida en el curso de las actividades realizadas, cuando la difusión lesione derechos personales;
- Participar en la capacitación que realice la organización con el objeto de mejorar la calidad en el desempeño de las actividades;
- Abstenerse de recibir cualquier tipo de contraprestación económica por parte de los beneficiarios de sus actividades;
- Utilizar adecuadamente la acreditación y distintivos de la organización.

Además, la Ley N° 25.885 establece que las organizaciones que cuenten con voluntarios deberán suscribir un Convenio al que denomina “*Acuerdo Básico Común del Voluntario Social*”, donde consten los datos de las partes, actividades que realizará el voluntario y tiempo de dedicación al que se compromete; también se deberá dejar constancia de la conformidad de las partes y el mismo debe estar firmado para que tenga validez.

El Poder Ejecutivo Nacional, a través de los organismos correspondientes fomentará programas de asistencia técnica y capacitación al voluntariado e implementará campañas de divulgación y reconocimiento de las actividades del voluntariado a través de los medios de comunicación del Estado y en el ámbito educativo.

A través del Decreto N° 750/2010 el Gobierno Nacional reglamentó la Ley N° 25.855 estableciendo entre otros aspectos que:

- El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, a través de su Unidad de Coordinación Técnica, es la autoridad de aplicación e interpretación del citado Decreto quedando facultado para dictar las normas complementarias necesarias para su cumplimiento.
- Las entidades que reciban en su seno a voluntarios sociales deberán registrarlos en un libro especial, tanto al momento del alta como de la baja. Dicho libro deberá estar rubricado por la autoridad de aplicación del Voluntariado Social⁴⁴.
- Las entidades que reciban voluntarios sociales deberán inscribirse en el Registro Nacional de Organizaciones de Voluntariado Social. Dicha inscripción será obligatoria para las organizaciones que suscriban convenios de cualquier tipo con Organismos Públicos del Estado Nacional previo a la formalización del mismo.

La legislación establece asimismo, que el voluntariado social solo puede realizarse en organizaciones a las que define como *“personas de existencia ideal, públicas o privadas, sin fines de lucro, cualquiera sea su forma jurídica, que participen de manera directa o indirecta en programas y/o proyectos que persigan finalidades u objetivos propios del bien común y del interés general, con desarrollo en el país o en el extranjero, ya sea que cuenten o no con el apoyo, subvención o auspicio estatal”*.

Debe señalarse que las provincias argentinas han seguido su propio camino en materia de promoción y reglamentación del voluntariado social al dictar sus propias leyes en algunos casos, adhiriendo a la Ley Nacional N° 25.885 en otros, o bien encontrándose en trámite parlamentario diferentes proyectos en el resto⁴⁵.

⁴⁴ Por Disposición N° 12/2010 de la Unidad de Coordinación Técnica Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, de fecha 13 de agosto de 2010, se aprueban las normas de procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Organizaciones de Voluntariado Social y los modelos de sello de rúbrica, de credencial y de Acuerdo Básico Común de Voluntariado Social.

⁴⁵ Los distritos que cuentan con su propia legislación en materia de voluntariado social son: Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 2.579 (06-12-2007) y Ley N° 3.456 (27-05-2010); Córdoba, Ley N° 9.089 (05-03-2003); Chaco, Ley N° 5.134 (20-11-2002); Corrientes, Ley N° 5.600 (17-11-2004); Misiones, Ley N° VI-142 ex Ley N° 4.522 (19-01-2010); y Santa Fe, Ley N° 13.198 (03-11-2011); en tanto que las que han adherido a la Ley Nacional N° 25.885 son: Buenos Aires, Ley N° 13.447 (27-12-2005); Entre Ríos, Ley N° 9.593 (30-11-2004); La Pampa, Ley N° 2.213 (09-12-2005); Rio Negro, Ley N° 3.962 (30-05-2005); Salta, Ley N° 7.293 (23-06-2004); San Juan, Ley N° 7.552 (11-02-2005); Santa Cruz, Ley N° 2.935 (14-11-2006); y Tierra del Fuego, Ley N° 625 (13-05-2004).

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alterini, Ignacio Ezequiel (2012): “Órgano de ejecución de la voluntad societaria. Exorbitancia del objeto social”; en *La Ley* (12-9-2012).
- Arnoletto, Eduardo Jorge (2009): *La Ciencia Política, en Enfoque Interdisciplinario, y La Práctica del Planeamiento Participativo y de la Gestión Asociada. Análisis de algunos casos en Argentina*. Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2009b/540/.
- Análisis y Desarrollo Social Consultores - Equipo Técnico (2012): *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid: 2012.
- Argandona, Antonio (2012): “Otra Definición de Responsabilidad Social. Comentarios de la Cátedra”; en publicación *La Caixa*, edición Abril. Navarra: IESE Business School / Universidad de Navarra.
- Armijo, Marianela (2009): *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Chile: ILPES/CEPAL.
- Bauleo, Armando (1991): “Problemas de la Psicología Social”; en *Propuesta Grupal*. España: Plaza y Valdés Editores.
- Benítez, Benita (2005): *La ciudadanía de la democracia ateniense*. España: Universidad Complutense de Madrid.
- Bellota, Araceli (2012): *Julieta Lanteri, la pasión de una mujer*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Binder, Alberto (1992): “La sociedad fragmentada”; en *Revista Pasos*, Edición Especial N° 3. Costa Rica: Editorial DEI (Departamento Ecuménico de Investigaciones).
- Borja, Jordi (2002): “Ciudadanía y Globalización”; en *Centro de Documentación en Políticas Sociales Documentos*, N° 29. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Bobbio, Norberto (1997): *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica [traducción de José F. Fernández Santillán].
- Bobbio, Norberto (1996): *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica. [traducción de José F. Fernández Santillán].
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos y Cunil Grau, Nuria (Editores) (1998): “Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal”, en *Lo Público No Estatal en la Reforma Del Estado*. Buenos Aires: CLAD / Paidós.
- Brunt, Peter Astbury (1973): *Conflictos Sociales en la República Romana*. Buenos Aires: Eudeba.
- Canto Chac, Manuel (2004): *Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local; publicación de Innovación Ciudadana. Construyendo una Gestión Pública Participativa*. Acceso en: http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=1&ID_CONTENIDO=14 [publicado digitalmente el 28 de abril de 2016]. Santiago de Chile: Portal Innovación Ciudadana.
- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2011): *El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública*. Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES- CEPAL.
- Dabas, Elina (1993): *Red de redes*. Buenos Aires: Paidós.
- Dabas, Elina y Najmanovich, Denise (1995): *Redes: el lenguaje de los vínculos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dassen, Nicolás y Vieyra, Juan Cruz (Editores)(2012): *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- De Castro y Bravo, Federico (1984): *La persona jurídica*. Madrid: Civitas.
- De Mena, Ana María (2014): *Paloma blanca*. Buenos Aires: Autares ediciones.
- Fernández Sassarego, Carlos (2003): “¿Qué clase de objeto es la persona jurídica?”; en *La Ley* [15-5-2003].
- Fidyka, Leopoldo (2006): *Nuevos Mecanismos de Participación Ciudadana en las Cartas Orgánicas Municipales. Región Patagonia, República Argentina*. Serie Síntesis, Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).
- Fidyka, Leopoldo (2008): *Participación Ciudadana en el ámbito Municipal: Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad, Ministerio del Interior.
- Foro del Sector Social (2004): *Manual de Participación e Incidencia para Organizaciones de la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Asociación Jaime de Nevares, Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Fouce Fernández, José Guillermo (2009): “Voluntariado Social en el siglo XXI: ¿Movimiento Social o Instrumento Neoliberal?”; en *Intervención Psicosocial*, Volumen 18, N°2. Madrid: Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- Fundación CIPPEC (2007): *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*, 1ª Edición. Buenos Aires: Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia / Jefatura de Gabinete de Ministros / Presidencia de la Nación.
- Gregorini, Ignacio (2012): *Manual del Voluntario*. Programa de Voluntariado. Universitario. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas / Universidad de Buenos Aires.
- Halperin, Isaac y Otaegui, Julio (1998): *Sociedades Anónimas*. Buenos Aires: Depalma.
- Hegel, Georg W. F. (2004): *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*. España: Alianza Editorial.
- Homans, George (1950): *El grupo humano*. New York: Harcourt Brace and Company.
- Ibarra, Pedro (2000): “¿Qué son los movimientos sociales?”; en *Anuario movimientos sociales. Una mirada sobre la red*. Barcelona: Icaria.
- Jara, Cecilia (2006): *¿Qué es exactamente una sociedad en red?* UNICEF.
- Kisnerman, Natalio (1998): *Pensar el trabajo social: una introducción desde el constructivismo*. Buenos Aires: Lumen.
- Kliksberg, Bernardo (2004): *El voluntariado en Latinoamérica, siete tesis para la discusión*. Resumen del libro Mas ética, mas desarrollo. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Linares Quintana, Segundo V. (1987): *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- López Nieto y Mallo, Francisco (2004): *La ordenación legal de las asociaciones*. Madrid: Dykinson.
- Lorenzetti, Ricardo Luis (2014): *Código Civil y Comercial de la Nación - Comentado*; Tomo I. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni.
- Matus, Carlos (1998): *PES, Teoría y Ejercicios*. Isla Negra: Fundación Altadir.
- Mendez Sierra, Eduardo y Cossari, Nelson (2006): “El voluntariado social: naturaleza de la relación y responsabilidad civil en el ámbito de su actuación”; en *Revista El Derecho*, Agosto 2006.
- Oficina Anticorrupción (2013): *Herramientas para la Transparencia en la Gestión*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995): “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”; en *Redes*, Volumen 2, Numero 4. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

- Oppenheimer, Franz (1923): “System der Sociologie”; en *Der Soziale Prozess [El proceso social]*. Alemania: Jena.
- Páez, Juan (1940): *El derecho de las Asociaciones*, Buenos Aires: Guillermo Kraft Ltda.
- Pichón Riviere, Enrique (1995): *Diccionario de psicología social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Pampliego Quiroga, Ana (1999): “El concepto de grupo y los principios organizadores de la estructura grupal en el pensamiento de Enrique Pichón Riviere”; en *Revista Enfoques y Perspectivas de la Psicología Social*. Buenos Aires: Cinco.
- Romero, Ricardo (2004): “Democracia Participativa. Una Utopía en Marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño”; en *Red Argentina de Ciencia Política ¿Qué es el “tercer sector” en la Argentina? Dimensión, alcance y valor agregado de las organizaciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: Documento CEDES 110.
- Rosa, José María (1974): *Historia Argentina, Volumen VI*. Buenos Aires: Oriente.
- Rovere, Mario (1993): “Planificación estratégica en recursos humanos en salud. Serie desarrollo de recursos humanos”; en *Serie Desarrollo de Recursos Humanos, N° 96*. Estados Unidos: Organización Panamericana de la Salud.
- Rovere, Mario (1999): *Redes en salud, un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad, Programación local participativa*. Rosario: Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte.
- Salamon, Lester y Anheier, Helmut (1994): *The Emerging Sector: An Overview [El Sector Emergente: Una Visión General]*. Baltimore: Johns Hopkins Institute for Policy Studies.
- Sanguinetti, Horacio (1986): *Curso de Derecho Político. Historia del pensamiento político universal y argentino*. Buenos Aires: Astrea.
- Sluzki, Carlos (1996): *La red social: frontera de la practica sistémica*. Barcelona: Gedisa.
- Tocqueville, Alexis (2010): *La Democracia en América*. Madrid: Trotta.
- Touraine, Alan (1990): *El regreso del actor*. Buenos Aires: Eudeba.
- Trecker, Harleygh y Trecker, Audrey (1970): *El trabajo social en grupos*. México: Bibliográfica Omeba.
- Vallaesys, Francois (2012): “Carencia teórica de definición: ¿Cómo una responsabilidad podría ser social?”; en Observatorio regional de Responsabilidad Social para América Latina y el Caribe, Colombia.

Marco normativo consultado

Internacional

- Opinión Consultiva N° 6/1986, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Nacional

- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Ley N° 13.512, “Ley de Propiedad Horizontal”.
- Ley N° 19.331, “Ley de Asociaciones Mutuales”.
- Ley N° 19.550, “Ley General de Sociedades”.
- Ley N° 19.836, “Ley de Constitución de Fundaciones”.
- Ley N° 20.321, “Ley Orgánica para Asociaciones Mutuales”.
- Ley N° 20.337, “Ley de Cooperativas de la República Argentina”.
- Ley N° 25.855, “Ley de Promoción del Voluntariado Social”.
- Ley N° 27.077, “Código Civil y Comercial”.
- Decreto N° 17/2004 “Promulgación parcial de la Ley de Promoción del Voluntariado Social”.
- Decreto N° 750/2010. “Reglamentación de la Ley de Promoción del Voluntariado Social”.

Provincial

- Constitución de Buenos Aires.
- Constitución de Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución de Corrientes.
- Constitución de Chaco.
- Constitución de Chubut.
- Constitución de Córdoba.
- Constitución de Entre Ríos.
- Constitución de Formosa.
- Constitución de Jujuy.
- Constitución de La Pampa.
- Constitución de Misiones.
- Constitución de Río Negro.
- Constitución de Salta.
- Constitución de San Juan.
- Constitución de Santa Cruz.
- Constitución de Santa Fe.
- Constitución de Tierra del Fuego.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Unidad 1: Democracia y representación.

Antecedentes históricos de la democracia como forma de gobierno. La democracia de Atenas. La República Romana. La evolución hacia la democracia. Sistema de Gobierno representativo y democracia. La democracia representativa y la participación ciudadana. La democracia participativa.

Unidad 2: La participación ciudadana en la Administración del Estado.

La participación ciudadana en la Constitución Nacional. Constitución de 1853 y Reforma de 1994. Políticas públicas y participación ciudadana.

Unidad 3: Modalidades de participación ciudadana.

Participación Social: hacia la construcción de un concepto de grupo. Aproximación al concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Organizaciones no Gubernamentales (ONG), Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL), Tercer Sector. Definición y características de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Características y clasificación de las organizaciones de la sociedad civil. Regulación legal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. El reconocimiento estatal. Personería jurídica. Clasificación de las personas jurídicas. Articulación Estado - Sociedad Civil.

Unidad 4: Las organizaciones de la sociedad civil.

Participación Social: hacia la construcción de un concepto de grupo. Trascendencia y clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Regulación legal. El reconocimiento estatal a través de la personería jurídica. Clasificación de las personas jurídicas. Articulación Estado - Sociedad Civil.

Unidad 5: Voluntariado Social y Participación ciudadana.

Definiciones de Voluntariado Social. Legislación específica. Elementos constitutivos del Voluntariado Social. Derechos y Obligaciones de los voluntarios sociales. Acuerdo Básico Común del Voluntariado Social.



AUTORIDADES

Mauricio Macri

Presidente de la Nación

Rogelio Frigerio

Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Luis Alfredo Juez

Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política

Leandro N. Alem N°168, 5to Piso. C.A.B.A. (CP: C1003AAP)

Teléfono: (011) 4346-1545

Correo electrónico: incap.institucional@mininterior.gov.ar

Facebook Oficial: www.facebook.com/INCaPMInterior/

Twitter Oficial: <https://twitter.com/incapmininterior>