

**Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil
para el Desarrollo Local**

INÉS GONZÁLEZ BOMBAL
(COMPILADORA)

Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local

Segundo Seminario Nacional



Índice

DIAGRAMACIÓN DE INTERIORES
Lucila Schonfeld - edit.ar

CORRECCIÓN
Lucila Schonfeld

DISEÑO DE TAPA
lxgal

© Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,
Gobierno de la República Argentina

ISBN 987-1081-48-0
Libros del Zorzal
Printed in Argentina
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de
*Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para
para el Desarrollo Local*, escribanos a:
info@delzorzal.com.ar

www.delzorzal.com.ar

Presentación, <i>Inés González Bombal</i>	11
Prólogo. El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local, <i>Daniel F. Arroyo</i>	13
La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios, <i>Juan Abal Medina</i>	21
Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?, <i>José Luis Coraggio</i>	35
Procesos de desarrollo local, <i>Roberto Domecq</i>	57
Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión, <i>Antonio Camou</i>	69
Detrás de las noticias... Construyendo democracias y equidad a través de los “espacios multiactorales” en América Latina, <i>Félix Bombarolo</i>	87

Gestión pública participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local, <i>Magdalena Chiara</i>	109
Relatoría de talleres, <i>Inés González Bombal</i>	127
ANEXO	
Programa	135
Listado de participantes	139

Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local

Segundo Seminario Nacional

Autoridades

Presidente de la Nación:
Dr. Néstor Carlos Kirchner

Presidenta Honoraria del Consejo Nacional
de Coordinación de Políticas Sociales:
Dra. Alicia Margarita Kirchner

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional
de Coordinación de Políticas Sociales:
Dr. Juan Carlos Nadalich

Coordinadora Técnica del Consejo Nacional
de Coordinación de Políticas Sociales:
Dra. Matilde Morales

Responsable del Centro Nacional
de Organizaciones de la Comunidad:
Pfra. Elizabeth Iñiguez

Presentación

*Inés González Bombal**

Los días 19 y 20 de noviembre de 2003 se desarrolló el seminario “Fortaleciendo la Relación Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo Local”, organizado por el CENOC, la Universidad Nacional de General Sarmiento y el CEDES. El objetivo central fue potenciar los espacios institucionales de concertación para una gestión pública participativa que tienda al desarrollo local. Estuvo dirigido a los equipos técnicos provinciales responsables de la coordinación y seguimiento de los Consejos Consultivos.**

El seminario propuso dos tipos de actividades: a) paneles con presentaciones de expertos que abordaron diversos temas relativos a la gestión asociada y el desarrollo local; b) talleres donde se debatió en torno de la situación de los Consejos Consultivos. La apertura estuvo a cargo del Secretario de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Lic. Daniel F. Arroyo.

Los talleres tuvieron como objetivo analizar si los criterios con los que se habían conformado durante la emergencia social y la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados eran pertinentes ahora que se buscaba promover en ellos la concertación para el desarrollo local. Se solicitó a los

* Universidad Nacional de General Sarmiento-CEDES.

** Véase el Anexo con el Programa y el listado de participantes.

participantes que reflexionaran en torno a nuevos criterios de representatividad y legitimidad de los actores sociales a ser convocados y que identificaran algunas medidas para promover la concertación social en los Consejos Consultivos.

En este libro se transcriben las ponencias presentadas por los panelistas invitados. La relatoría pretende recoger los resultados de los debates en los talleres e intenta reproducir sintéticamente –aunque de un modo no literal– una extensa discusión sobre temas muy complejos. Esperamos que dicha Relatoría, que se presenta al final de este volumen, refleje el clima del vivo debate y sus principales conclusiones.

PRÓLOGO

El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local

*Daniel F. Arroyo**

La crisis social que se agudizó a partir de fines del año 2001 generó una rápida adaptación a la “emergencia” por parte de las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Esta situación llevó a que el debate en torno a la conveniencia o no de generar espacios asociativos pasara a un segundo plano y se consolidaran, en varios municipios del país, líneas de trabajo en conjunto entre Estado y sociedad tendientes a “hacer algo” para paliar los efectos de la crisis social.

De este modo, los dos actores que más cambios habían sufrido durante la década de 1990 –los municipios al incorporar nuevas funciones sin los recursos correspondientes y las organizaciones sociales al generar actividades que antes eran tarea del Estado– hoy llevan adelante actividades conjuntas en los Consejos Consultivos Locales.

El Plan Jefes/Jefas de Hogar universalizó la construcción de espacios asociativos en donde se articulan el gobierno local, las organizaciones sociales y, eventualmente, el sector privado. A fines del año 2002 ya se habían constituido 1754 Consejos

* Secretario de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Consultivos Locales.¹ Esta situación aceleró un proceso que se inicia a mediados de la década de 1990 con la conformación, en varias localidades, de procesos de planificación estratégica, modelos de gestión asociada y programas de desarrollo local; a partir de la crisis de 2001 estas modalidades se transformaron en Comités de Emergencia, Comités de Crisis o Consejos de Atención de las Políticas Sociales.

Actualmente podemos identificar cinco tipos de Consejos Consultivos:²

1. Consejos Consultivos formalizados con escasa incidencia sobre el ámbito local.
2. Consejos Consultivos orientados hacia la auditoría social.
3. Consejos Consultivos promotores de proyectos comunitarios o socio-productivos.
4. Consejos Consultivos promotores del desarrollo local.
5. Consejos Consultivos sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil.

1. Consejos Consultivos formalizados con escasa incidencia sobre el ámbito local:

Se trata de los Consejos que se han constituido formalmente a partir de la puesta en marcha del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados pero que no han logrado institucionalizar reuniones periódicas ni han tenido incidencia concreta sobre el control de los beneficiarios o las contraprestaciones requeri-

¹ Ministerio de Trabajo, Informe del Plan Jefas/Jefes de Hogar, diciembre de 2002.

² Informe Final: "Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales", FLACSO-SIEMPRO-CENOC, 15 de abril de 2003.

das. Se trata de un modelo de Consejo Local generalmente impulsado por las autoridades municipales que termina sólo constituido por miembros del Ejecutivo Municipal porque la convocatoria original fue hecha así o porque los diversos procesos de crisis fueron alejando a las organizaciones sociales de ese espacio.

En la práctica, son Consejos Consultivos que casi no funcionan en lo que hace a la articulación entre Estado y Organizaciones Sociales, pero que sí cumplen con los requisitos formales para el Plan Jefas y Jefes de Hogar en términos de trámites y procesamiento de la información.

2. Consejos Consultivos orientados hacia la auditoría social:

Se trata de Consejos Locales constituidos por representantes del Gobierno Municipal y de Organizaciones Sociales que logran darle continuidad y periodicidad a la tarea y que han puesto el énfasis de sus acciones tanto en el control de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar como en el cumplimiento de las contraprestaciones requeridas.

En general, estos Consejos tienen baja participación del sector privado (aún de las Cámaras locales) y tienden a concentrar sus esfuerzos en la detección de sus beneficiarios, las tensiones en torno a las bajas del Plan y los requerimientos del Estado Nacional en cuanto a información.

Los representantes de las Organizaciones Sociales sienten, en gran medida, que el peso de las políticas sociales recae sobre sus hombros y que corren el riesgo de ser mano de obra barata para el Estado. De todos modos, suelen rescatar como positiva la propia constitución del Consejo y la ampliación de los niveles de información y, por tanto, ven a ese espacio como un ámbito importante para auditar la gestión municipal y los programas sociales.

El énfasis de la tarea está puesto en el control de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los vecinos.

3. Consejos Consultivos promotores de proyectos comunitarios o socio-productivos:

Este modelo de Consejo en parte incluye las características del anterior pero se diferencia en el análisis puesto en la formulación de proyectos y en la promoción de emprendimientos productivos. Se trata de un modelo de Consejo que principalmente está constituido por el Primer y Segundo sector (Estado y Organizaciones Sociales), pero que pone el eje central en el aprovechamiento de los recursos locales.

Así, el Plan Jefas y Jefes de Hogar es uno de los insumos con los que se cuenta, que, sumado al resto de recursos humanos, económicos y materiales que se puedan articular, permite la generación de una cartera de proyectos que apunta a la inclusión social tanto desde el plano comunitario (cocina para los comedores, cuidadores domiciliarios, apoyo en actividades escolares, promotores de salud, etc.) como desde la generación del autoempleo (emprendimientos productivos, servicios urbanos de proximidad, etc.).

Si bien este tipo de Consejos tiene como uno de sus roles la auditoría social, su mayor esfuerzo está puesto en generar proyectos para la inserción en el mercado de trabajo formal o informal. La mirada de los miembros del Consejo va más allá de los requerimientos formales del Plan Jefas y Jefes de Hogar y apunta a promover un diagnóstico rápido que permita definir líneas de proyectos viables.

4. Consejos Consultivos promotores del desarrollo local:

Se trata de instancias asociativas locales que, en general, tienen un trayecto de al menos tres o cuatro años en el municipio y que se constituyen a partir de definir el perfil de desarro-

llo de su territorio. En general, han pasado por instancias de planificación en donde se ha discutido la visión de la ciudad y las prioridades productivas y sociales.

Se trata de un modelo de Consejo que tiende a incorporar a los tres sectores (Estado, Sector Privado y Organizaciones Sociales) y que define líneas estratégicas de desarrollo tanto para el sector formal o informal de la economía. En este caso, lo predominante es la constitución de consensos alrededor del proyecto de ciudad, la legitimidad de los actores intervinientes y la adecuación al contexto macroeconómico luego de la devaluación.

Este tipo de Consejos ha sufrido una parálisis significativa desde la crisis de diciembre de 2001 y ha comenzado en los últimos meses a retomar la práctica de definir líneas estratégicas y, a partir de allí, proyectos.

El liderazgo de estas instancias tiende a surgir por el impulso que le da la municipalidad, las empresas del lugar o las universidades locales. La participación de las organizaciones sociales parece tender a consolidarse en la medida en que comienzan a definirse las prioridades barriales y la distribución de recursos.

5. Consejos Consultivos sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil:

Este tipo de Consejo sólo se ha corroborado en las áreas metropolitanas, en ciudades de más de 250.000 habitantes y tiene una manera particular, que consiste en que surge más por el propio accionar de las organizaciones que por la decisión del poder gubernamental.

Se trata de un modelo de hecho en donde las organizaciones sociales sostienen el Consejo Consultivo y generan sus propios espacios de intercambio sobre sus líneas de trabajo y sobre la realidad social y al que se van acercando, de manera

poco sistemática, funcionarios de las áreas sociales con vínculo con estas organizaciones. No se trata de un modelo de Consejo formalizado, sino de una red de organizaciones que tienen encuentros periódicos, una problemática en común y en la que participan funcionarios que sienten que forman parte más de la sociedad civil que del Estado y que buscan resolver los mismos problemas sociales.

Los cinco tipos de Consejos Consultivos existentes hoy en el país necesitan ser fortalecidos y reorientados en sus objetivos y estrategias de intervención. En este sentido, una de las propuestas más importantes reside en el rol que dichos Consejos pueden tener en el marco del desarrollo local.

La idea de desarrollo local significa pensar el desarrollo “desde abajo”. Pensar el desarrollo desde los pueblos y ciudades, desde el territorio, contemplando las particularidades locales.

Apuntar al desarrollo local implica potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez, potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local.

Para ello, se deben generar (y el Estado Nacional lo está haciendo a través de la implementación de los diversos planes sociales del Ministerio de Desarrollo Social), un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local que se sustente en la acción que desarrollan los Consejos Consultivos como espacios intitucionalizados para la priorización de estrategias de intervención y el logro de objetivos comunes, integrados por los actores sociales y económicos relevantes según el entramado que presenta cada territorio.

La importancia de los Consejos Consultivos radica en que al institucionalizar instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales se favorece la gene-

ración de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados respecto a la generación de las condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal.

Es primordial para el éxito de las políticas públicas, especialmente las sociales, fortalecer estos espacios multiactorales donde las Organizaciones de la Sociedad Civil tengan capacidad para aumentar su capacidad propositiva, de gestión, discusión, ejecución, control y monitoreo de programas y proyectos sociales, como así definir prioridades y asignar recursos, y por otro lado, que los gobiernos puedan gestionar en forma asociada. En este trabajo conjunto, los diversos actores comparten la tarea de definir los objetivos y el sentido de las políticas y de administrar y controlar los programas que se ejecutan a partir de la estrategia de desarrollo local concertada multiactoralmente.

El fortalecimiento institucional deberá contemplar a una variedad de actores, no sólo del ámbito público, sino también de una amplia gama de organizaciones de la comunidad, de emprendedores, de organizaciones de segundo grado, y de varios emprendimientos complejos, así como también los representantes del sector privado. Esto permite, por un lado, un involucramiento de los diversos actores en la ejecución, planificación y control de las iniciativas de las políticas; por otro lado, la constitución de consensos alrededor de la definición de líneas estratégicas de desarrollo territorial; y, finalmente, posibilita una institucionalización de las políticas en el mediano y largo plazo, incrementando la transparencia en la gestión de las estas.

La tensión entre participación y representación: repensando el vínculo entre gestión pública participativa y los fines político-partidarios

*Juan Abal Medina**

La tradición del debate representación/participación

Participación política: el acto de tomar parte en la formulación, aprobación o aplicación de medidas de política pública.

Representación política: hacer presente a un otro en un ámbito político en el que literalmente no está.

La tensión entre participación y representación política estuvo presente desde los orígenes mismos de la idea de Democracia. Ambos conceptos, si bien se combinan en los diseños institucionales modernos, lo hacen de forma intrínsecamente problemática.

En sí mismos, son dos maneras o caminos mediante los cuales los ciudadanos intervienen en la toma de decisiones. La diferencia radica en que en un caso la intervención se hace de manera directa y en el otro mediante delegación. Como instru-

* UBA-UNSAM-CONICET.

mentos institucionales específicos cada uno de ellos presenta sus lógicas propias, sus propios discursos legitimantes, sus propias potencialidades y limitaciones y, particularmente, sus propios actores.

Si nos remontamos al proceso histórico podemos ver que ambas versiones también tuvieron pasados diferenciados. La participación de los ciudadanos en la esfera pública fue el centro de la democracia clásica. El mismo origen del término nos lo ilustra: *democracia* quiere decir gobierno del pueblo, es decir autogobierno, lo que implica que el pueblo participe en las decisiones políticas.

El origen de la democracia clásica se sitúa entonces en la idea de la igualdad de todos los ciudadanos.¹ Al ser todos iguales, sólo pueden obedecer racionalmente a las decisiones tomadas por ellos mismos. Más aún, sólo se es ciudadano cuando se gobierna, es decir que el que obedece a otros no es un ciudadano. De ahí que la *eklesia*² y el sorteo,³ se constituyeron en los pilares del gobierno directo del pueblo que se desarrolló hace casi 2500 años, en unas pocas ciudades en las costas del Egeo.

Esta forma tan particular de gobierno surge de la propia práctica política, del accionar de los políticos democráticos que se llamaban a sí mismos *demagogos*. La democracia se desarrolló por lo tanto en oposición a los planteos que sostenían que el gobierno debía recaer solamente en aquellos más capacitados,

¹ Obviamente la igualdad de los griegos era muy restringida, sólo existía entre los que tenían la ciudadanía; las mujeres, los esclavos y los extranjeros eran considerados naturalmente desiguales en la Polis.

² La asamblea de los ciudadanos recibía el nombre de “eklesia”, del que deriva el nombre de Iglesia, y con el cual los cristianos primitivos denominaron a su propia comunidad.

³ Por ser el único sistema de decisión que le da a todos los participantes exactamente las mismas posibilidades de ser seleccionados.

en los mejores, y que fue definido como *Aristocracia*. Como forma alternativa de gobierno, esta última reemplazaba a la asamblea por un cuerpo más reducido conformado por los mejores ciudadanos seleccionados mediante el voto, es decir, a través de una elección. Esta posición fue defendida por los principales filósofos de la Grecia clásica, tales como Sócrates o Platón.

Los principios democráticos y aristocráticos se enfrentaron en las luchas civiles de la Antigua Grecia, y convivieron problemáticamente en las instituciones de la República Romana. Las disputas políticas de patricios y plebeyos se saldaron con el surgimiento del Imperio.⁴

Ahora bien, como todos sabemos la Edad Media cerró estas discusiones y el mismo Dios se encargó de designar directa o indirectamente (con la ayuda de la Iglesia) a los gobernantes. Sin embargo, cuando los principios monárquico-teológicos entran en crisis con el desarrollo de la modernidad, los seres humanos se ven nuevamente en la tarea de buscar nuevas bases de legitimidad para el orden político.

La teoría y la práctica política moderna fueron las encargadas de rastrear los principios y las instituciones que edificaran ese orden político. Un camino podría haber sido el desempolvar las viejas instituciones de la democracia clásica y adecuarlas al mundo moderno, tal como lo propuso J. J. Rousseau, entre otros. Sin embargo, la mayoría optó por un camino diferente, originándose los gobiernos representativos.⁵

⁴ Sin embargo hay que destacar que la idea de un gobierno “mixto” que combinara elementos institucionales de la democracia y la aristocracia propuesta originalmente por Aristóteles funcionó relativamente bien en los últimos 200 años de la República Romana.

⁵ Entre los pocos intentos de aplicar en la época moderna los principios de la democracia clásica podemos mencionar a los Jacobinos franceses y a la llamada Comuna de París casi un siglo después.

Los diseños propuestos por Montesquieu, Sieyès, Madison y tantos otros, buscaron una forma distinta de generar el control popular de los gobernantes y su accionar, básicamente poniendo en el lugar de los dirigentes a individuos que “representaran” a los gobernados. La representación, una útil herramienta conceptual ideada por Hobbes, permitió a los modernos de esta manera escapar de lo que ellos veían como una muy mala forma de gobierno: la democracia.

Tal como sostiene Madison en el famoso número 10 de *El Federalista*:

“La primera gran diferencia entre una democracia y una república es que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto.

”[...] [La república] afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país. Con este sistema es muy posible que la voz pública expresada por los representantes del pueblo esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado a ese fin” (Katz, Madison y Jay, 1998: 39).

Estos autores entendían que la democracia era una forma de gobierno incompatible con las sociedades modernas, donde la mayoría de los ciudadanos no tenían ni el tiempo ni el interés para dedicarse a participar de lo público, ya que su esfera de acción privilegiada era la de los intereses privados.

Por ello, nuestros diseños institucionales originarios no sólo no son democráticos, sino que llegan incluso a prohibir la concepción clásica de la democracia. Esto se refleja en nuestra Constitución a partir de dos artículos, a saber:

Artículo 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

Artículo 22º.- 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 este, comete delito de sedición.

Queda plasmada así la prohibición expresa de la democracia clásica, es decir, de los instrumentos participativos de toma de decisiones. El pueblo no tomará las decisiones ni participará en ese proceso sino que elegirá a quienes lo hagan en su nombre, sus representantes. La segunda oración del artículo 22º parece remitirnos claramente a la asamblea de la democracia griega cuando habla de “reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione en su nombre”. Asimismo el artículo 1º, al definir la forma de gobierno no menciona la democracia.

El control ciudadano se desarrolla electoralmente, los ciudadanos eligen a sus representantes y *ex post* juzgan su desempeño votándolos o no en la siguiente elección. Las elecciones y los partidos toman el lugar de la asamblea y el sorteo de la democracia clásica.

Todo el desarrollo conceptual de lo que llamamos democracia moderna o representativa es ajeno a aquella participación popular que no sea la electoral, despegándose casi por completo de los principios que edificaron a la democracia de la Grecia clásica.

Como planteó sin tapujos Schumpeter (1968), el pueblo actúa correctamente cuando vota y deja gobernar a sus representantes sin estar molestándolos con cartas o peticiones (efecto suegra en el asiento de atrás) y después de su mandato, juzga cómo lo ha realizado. Ahora bien, en su desarrollo histórico

la democracia moderna generó, también contra sus teóricos, rápidamente sus propios actores, es decir los partidos políticos que crecieron con la extensión de los derechos políticos.

Surgidos al calor de los procesos electorales en el siglo XIX, los partidos políticos se fueron volviendo imprescindibles para el funcionamiento de los regímenes democráticos, primero como meras agrupaciones de representantes y después como verdaderas organizaciones de masas que canalizaban la participación popular en las elecciones.

Si bien los partidos también fueron vistos en su origen como un fenómeno nocivo por tergiversar la libertad de elección individual, a lo largo del siglo XX se fueron imponiendo, hasta volverse un elemento central a la hora de definir a un régimen como democrático. Paralelamente al fortalecimiento de los partidos políticos, en el siglo XX se fue dando en las democracias centrales un proceso por el cual se comienzan a incorporar en los diseños institucionales distintos instrumentos que fomentan otras formas de participación ciudadana.

Impulsados por individuos que creían en los méritos de la participación popular para el crecimiento humano (como J. S. Mill o Kelsen) estos instrumentos han sido llamados “democracia participativa”. Dichos elementos son pensados como complementos de la representación e implican una intervención más activa de los ciudadanos en las decisiones públicas, en diferentes momentos y con diferentes efectos.

Sus ideólogos o propulsores pueden agruparse en tres vertientes:

- Los que los veían como meros instrumentos enriquecedores de la democracia representativa. Es decir, eran concebidos como complementos de la forma representativa de la democracia.

- Los que creían que ellos eran instrumentos importantes para controlar a los representantes, centrándose en el aspecto de la vigilancia que dichas herramientas permiten tener sobre los representantes.
- Finalmente, los que los veían como el camino para profundizar la democracia, llegando en el futuro incluso a reemplazar a las instituciones representativas.

Estas incorporaciones fueron problemáticas y entraron en contradicción con los instrumentos y los actores de la democracia representativa. Pese a ello, el desarrollo del constitucionalismo moderno permitió ir inscribiendo estos mecanismos en muchos diseños institucionales en el mundo.

Este es el caso de nuestra Constitución reformada en 1994 y de decenas de constituciones provinciales que suman en su articulado múltiples referencias a la participación ciudadana.

Artículo 39º.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del 3% del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Artículo 40º.- El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no

será obligatorio. El Congreso con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

El máximo exponente que podemos encontrar en nuestro país lo constituye la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que llega a sostener en su artículo 1º que la Ciudad “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Aunque no está claro lo que ello significa, muestra el punto de tensión entre ambas lógicas.⁶

Existen, básicamente, dos tipos de Instrumentos de Participación Ciudadana (IPC, en adelante):

- Sin efecto vinculante: que consisten en instrumentos para que el gobernante escuche la opinión de los ciudadanos. Por ejemplo, la audiencia pública, la consulta popular, o los procedimientos de doble lectura legislativa.
- Con efecto vinculante: son instrumentos llamados de democracia semidirecta, en el que el ciudadano decide directamente con su participación, como el plebiscito, el referéndum, la revocatoria de mandato y el presupuesto participativo.

La iniciativa popular legislativa se ubica en un punto intermedio.

⁶ Las audiencias públicas y la doble lectura de diversas leyes (63), la iniciativa legislativa o popular (64), la consulta popular (65), la revocatoria (66) y el presupuesto participativo (52 y Ley 70).

La participación y la representación hoy: una convivencia difícil

Así, en la actualidad muchos diseños institucionales combinan ambos principios de control popular. Ahora bien, los partidos políticos, elementos centrales del andamiaje representativo, van a estar siempre en relación problemática con estos nuevos instrumentos. En este sentido, tales mecanismos serán vistos por las agrupaciones partidarias con una desconfianza que se acrecienta cuando la crisis de credibilidad que estos experimentan hoy en el mundo pone aún más simbólicamente en riesgo su monopolio del control ciudadano. Esta desconfianza obedece a varias razones.

En primer lugar, los partidos políticos son organizaciones complejas que por su naturaleza voluntaria dependen de la participación libre y no coercitiva. Para obtenerla, generan y distribuyen lo que llamamos incentivos.

La cohesión del partido es fomentada a partir de la distribución de dos tipos de incentivos entre sus miembros. Por un lado, los colectivos, que son beneficios o promesas de beneficios que se distribuyen en igual medida a todos los participantes. Por el otro, los incentivos selectivos, que se distribuyen entre algunos, de modo desigual, y explican mejor la composición de elites, pero no la participación de todos los demás. Pueden reforzar pero no crear la identificación y son de carácter material o utilitarista (Panebianco, 1990).

Ambos tipos de incentivos se apoyan en su relación privilegiada con el Estado y la administración; es decir, las organizaciones partidarias pueden convocar adherentes por presentarse de forma verosímil como los canales por los cuales los ciudadanos pueden influir en el accionar del Estado, logrando de este último políticas públicas o espacios de poder. Obtener la participación es lo que los autores definen como la principal

“zona de incertidumbre” que la organización partidaria debe controlar para sostenerse en el tiempo.

En segundo lugar, la evolución contemporánea de los partidos políticos hacia el llamado “modelo de partido cártel” (Katz y Mair, 1997), acentúa aún más los problemas de las agrupaciones en relación a los instrumentos de control popular alternativos.

Brevemente podemos decir que con la complejización de las relaciones sociales y el desarrollo de la sociedad posindustrial, la participación se vuelve un bien más escaso aún. En consecuencia, para mantenerse en el poder, los partidos optan por acercarse más al aparato estatal, constituyendo lo que se diera a llamar la “cartelización” del sistema partidario. Se convierten prácticamente en agencias semi-estatales, que toman al Estado como su principal fuente de recursos, lo que les permite asegurarse la subsistencia. En esta colonización del Estado por parte de los partidos, se da una convivencia interpartidaria, en donde las diferentes agrupaciones comparten recursos y no compiten realmente por moldear las políticas públicas a fin de poder sobrevivir.

Este enquistamiento de las agrupaciones políticas dentro del Estado es mucho más pronunciado cuando no existe una verdadera organización burocrática, en sentido weberiano, funcionando en la administración pública y los partidos no encuentran límites para utilizar los recursos públicos en su propio beneficio (Abal Medina, y Nejamkis, 2002). Los fenómenos por todos conocidos del clientelismo en nuestro país ilustran con claridad esta cuestión.

Resumiendo, podemos decir que tanto los dilemas organizacionales propios de los partidos políticos como la cartelización partidaria que se conjuga con los déficit burocráticos del aparato estatal, se constituyen en fuertes puntos de confrontación entre las agrupaciones políticas y los instrumentos de participación ciudadana.

Ahora bien, ¿cómo se da en los hechos esta compleja relación? Sintetizando podemos decir que existen tres maneras o senderos en los que los partidos se vinculan con los instrumentos y los ámbitos de participación ciudadana

Desconfianza y rechazo: esta es la típica impronta partidaria que se hace más explícita en partidos cuya ideología conservadora o liberal no requiere más explicaciones, o de una forma más oculta en organizaciones que tienen que mantener un discurso progresista o de profundización de la democracia. En general se señala que estos instrumentos debilitan los mecanismos representativos y pueden ser utilizados con fines meramente “demagógicos”.

Cooptación y utilización: los partidos políticos utilizan los IPC para obtener militantes, para legitimar sus reclamos o para acceder también por este medio a la atención estatal. La relación de muchos partidos de la izquierda tradicional argentina con las asambleas barriales en el año 2002 ilustra esta modalidad, que llega muchas veces a ahogar el espacio de participación, sea originado desde el Estado o desde la sociedad misma.

Convivencia y utilización: al igual que la anterior los partidos políticos utilizan los IPC para lograr réditos, pero lo hacen de forma más cuidadosa, privilegiando los logros a mediano o largo plazo, antes que los beneficios inmediatos. Los partidos pueden utilizar la creación o el fortalecimiento de IPC para “demostrar” que quieren la participación ciudadana y así conseguir, por ejemplo, más votos en la elección siguiente, o para fortalecer a su militancia con la discusión abierta con la sociedad. Un ejemplo de este tercer camino podría ser el desarrollo que hizo el PT brasileño del Presupuesto Participativo. En este caso, el partido puede ocupar un rol motorizador de la he-

rramienta de participación, con un nivel de iniciativa y propuesta mayor que el ciudadano independiente.

Ahora bien, esta siempre problemática relación se acentúa, como señalaba anteriormente, cuando el nivel de desconfianza ciudadana respecto de los partidos se acrecienta. Así, se percibe que la aplicación de estos instrumentos es un ataque a la política como un todo, y se sospecha permanentemente que sean utilizados ocultamente por partidos rivales para obtener réditos específicos.

Los instrumentos participativos y el nivel local

Cuando analizamos el efecto de la aplicación de estos instrumentos en América Latina, nos encontramos con que han sido limitados y contradictorios. Así fueron empleados por dictaduras para intentar perpetrarse en el poder (Chile 1988 y Uruguay 1980), por sectores conservadores y tradicionalistas para impedir cambios progresistas, o por sectores populares para introducir cambios con resultados diversos e inesperados (Zovatto y otros, 2003).

Asimismo, cuando estudiamos los impactos de algunos de estos procedimientos a escala nacional en otros países, la experiencia no es muy alentadora. Basta recordar las consultas o referéndum que se llevan a cabo en California y otros estados de Estados Unidos para diversas cuestiones que van desde lo positivo hasta los derechos de los inmigrantes.

Sin embargo, la historia es muy distinta cuando nos movemos a los ámbitos subnacionales. Aquí existe una rica y larga tradición de aplicación de IPC que resulta muy interesante en países como Italia, Liechtenstein, Estados Unidos, Suiza y Brasil, para citar los ejemplos más importantes.

Esto no es casual, ya que como señalan importantes auto-

res, la instancia local se nos revela como el nivel por excelencia más propio para ampliar la participación. Tal como lo mencionaba Robert Dahl (1999), en teoría es incuestionable la idea de que un sistema político muy pequeño consiga un nivel muy alto de participación ciudadana, al cual nunca podrían llegar los sistemas más grandes.

A las cuestiones de escala es necesario sumar la cuestión de la lógica de estos instrumentos (Offe, 1984). En el plano nacional los IPC actúan con una monológica muy similar a la de los instrumentos electorales, en la que los participantes sólo pueden opinar sobre un menú ya dado. En el plano local, en cambio, pueden desarrollarse ámbitos dialógicos, de los que el Presupuesto Participativo o los mismos consejos consultivos son un buen ejemplo, en donde la participación puede darse de forma abierta y continua, recuperando la idea de la eklesia clásica. De esta manera, se comienzan a desarrollar experiencias de cogestión entre el Estado y la sociedad civil, que les permiten planificar políticas públicas en conjunto.

Obviamente en este plano también actuarán las desconfianzas de los partidos y las prácticas cooptativas o instrumentales que señalamos anteriormente, pero la utilidad de su aplicación escapa a otras consideraciones.

Siendo optimistas podemos señalar que al implementarse y ampliarse las prácticas participativas en los niveles locales, se irán generando mayores oportunidades para que estas se reflejen en ámbitos mayores.

Cuando la actual sensación de crisis de la representación parece condenar a las democracias actuales a convivir con el alejamiento y el desinterés ciudadano, parece una apuesta sensata profundizar la democracia acercándola a esas menos prudentes y equilibradas opiniones de las mayorías, que tanto irri- taban a Madison 200 años atrás.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Nejamkis, F. (2002): “Capacidades estatales: la construcción de capacidad administrativa y los cambios en el régimen de empleo público”. *Revista SAAP*, vol. 1, N° 1, octubre.
- Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires. Taurus.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1998): *El Federalista*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Katz, R. y Mair, P. (1997): “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, en Mair, P. *Party System Change*. Oxford, Oxford University Press.
- Manin, B. (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (1999): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Montesquieu, C. (1985): *Del espíritu de las leyes*. México, Editorial Porrúa.
- O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (eds.) (2003): *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Panbianco, A. (1990): *Modelos de partido*. Madrid, Alianza.
- Schumpeter, J. (1968): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid, Aguilar.
- Ware, A. (1996): *Political Parties and Party Systems*. Oxford, Oxford University Press.
- Zovatto, D., Payne, J. M., Carrillo Florez, F. y Allamand Zavala, A. (2003): *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?

*José Luis Coraggio**

1. El objetivo: otro desarrollo desde lo local

Por “otro desarrollo” nos referimos aquí a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional¹ sostenida de la calidad de la vida de todos los integrantes de una población.² Ello incluye, entre otros:

* Investigador del Instituto del Conurbano, Director de la Maestría en Economía Social del Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ La dimensión intergeneracional es fundamental porque la expectativa de que “los hijos vivirán mejor” marca las disposiciones de adultos y jóvenes a actuar en el presente. Es un error común creer que sólo el pasado y el presente marcan el presente. Otro futuro posible es condición para sostener la voluntad colectiva de invertir recursos. Esto incluye la convicción de que se podrá controlar la apropiación de los resultados, sin “sorpresas” ni saqueos institucionalizados.

² El “de todos” incorpora un componente de solidaridad como valor moral pero también un componente funcional: nadie puede vivir mejor si su entorno no mejora sensiblemente de manera generalizada.

- **Componentes económicos** (trabajo productivo, ingreso, satisfacción racional de necesidades legítimas, suficiencia y calidad de los bienes públicos...);
- **Componentes sociales** (integración en condiciones de creciente igualdad, efectiva igualdad de oportunidades, convivencia, justicia social...);
- **Componentes culturales** (autoestima, pertenencia e identidad histórica, integración a comunidades con contención, valores de solidaridad y tolerancia...); y
- **Componentes políticos** (transparencia, legitimidad y responsabilidad de las representaciones, participación directa responsable e informada de la ciudadanía en las grandes decisiones colectivas y en la gestión de lo público...).

Los arriba enunciados no son pre-requisitos para el desarrollo, sino el desarrollo mismo. Esto no siempre se ve así. Muchas veces se dice que en un determinado lugar no se da el desarrollo porque faltan algunos de estos requisitos. De aceptarse ese punto de vista, el desarrollo se dará dónde ya se dio, y no podrá darse donde no se ha venido dando... La dialéctica del desarrollo consiste en ir avanzando en espiral, a partir de una realidad que queremos superar, pero contando con los elementos de esa realidad en proceso de transformación.

Lo anterior se complica aún más por el hecho de que hoy ya no es posible, como se pretendía hace algunas décadas, ver los modos de vida y de producción de los países industrializados como el paradigma del desarrollo. Hoy sabemos que la universalización de los modos de vida y de producción predominantes en el Norte es inviable, porque la biosfera no podría soportarlo. Tenemos entonces que poner sobre la mesa de po-

der global la necesidad de una reducción sistemática de la brecha en la calidad de vida, donde la mayor racionalidad del consumo en el Norte vaya acompañada de una posibilidad efectiva –con la lógica consideración de las diferencias culturales– de que cada pueblo autodetermine su estilo de vida fuera de relaciones de explotación internacionales y nacionales como las que se vienen imponiendo.

Por lo “local” no nos referimos a algo minúsculo, parroquial, localista, sino a la condición común de una población que comparte una historia de asentamiento (que muchas veces desconoce) y la vida cotidiana cara a cara –aunque sea de manera más o menos desigual, más o menos conflictiva o solidaria–, en un territorio de radio variable, cuyos problemas están inmediatamente interconectados, y desde donde se vincula a otras localidades o microregiones y a su más amplio entorno regional o nacional.

El salto cualitativo que propone hoy la propuesta de un Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social³ es advertir que esas poblaciones no sólo comparten los problemas sino que, como regla general de creciente vigencia, si vamos a buscar un desarrollo en el sentido arriba definido, toda posible solución será viable si es también compartida. Tanto identificar problemas como idear soluciones se facilita si los diversos actores locales acuerdan una estrategia *compartida* para sostenerse, adaptarse y tomar la iniciativa ante los procesos de transformación global.

Pero las estrategias no son meros documentos. Son *sistemas*

³ Del cual el “Manos a la Obra” es un programa particular y el de los CLES un espacio que, habiendo nacido asociado al Plan de Jefas y Jefes, ahora se quiere que adquiera un alcance más vinculado al desarrollo, especialmente asociativo.

de *prácticas* que encarnan las estrategias acordadas en cada uno de los actores y de las funciones que requiere un proceso de desarrollo sinérgico, en este caso de ámbito local.

Por otro lado, en un mundo en proceso de globalización y revolución de las tecnologías de comunicación y transporte, desarrollar lo local no es ni puede ser un objetivo alcanzable en sí mismo. Sin embargo, es una formidable base de acción colectiva para avanzar hacia *otro desarrollo* de toda la sociedad nacional y para dar fuerza desde las bases a la política soberana. En tal sentido es coherente y eficaz que haya una política *nacional* dirigida a generalizar los procesos de desarrollo local.

2. La responsabilidad desde lo público: promover la movilización de las comunidades locales en pro de su desarrollo

En nuestro imaginario colectivo, el Estado sigue ocupando un lugar central, sea como responsable de lo bueno o de lo malo que ocurre. Pero no todo lo público es estatal. Cuando la tarea de promover el desarrollo es emprendida desde la iniciativa estatal, como es el caso de la política a la que ya nos referimos, debemos rápidamente pasar a entender por público no sólo lo propio del gobierno en alguno de sus niveles, sino también de otras instancias mesosociales y articulaciones de organizaciones colectivas (como Iglesias, Organizaciones Sociales, Corporaciones y Asociaciones de diverso tipo, sindicatos, movimientos, ONG, etc.), lo que implica una amplia inclusión de esos actores colectivos de nivel nacional para consolidar esta convocatoria desde el Estado a que en cada localidad se ponga en marcha un proceso participativo de definición de objetivos y estrategias de desarrollo.

Yendo al nivel local, en general se parte de condiciones de deterioro manifiesto, no sólo de la base productiva⁴ de las regiones y localidades, de la misma calidad de vida de sus poblaciones en términos materiales (pobreza, indigencia), sino también de las instituciones: educación pública, salud pública, sistemas de justicia, de seguridad, de representación política y social, medios de comunicación masiva, etc., así como de las condiciones de confianza, de convivencia y de las expectativas (algo que se manifiesta claramente en los procesos de emigración). Además, incluso las instituciones de la sociedad con mayor credibilidad (como podrían ser algunas iglesias) no tienen por sí solas capacidad para asumir la tarea de impulsar y sostener un proceso de desarrollo. Se requiere entonces una clara, consistente, renovadora y creíble acción de Estado para favorecer la construcción de voluntades colectivas dirigidas a recuperar, generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades que la crisis prolongada ha erosionado o debilitado.

3. El desafío central: la transformación de lo político para hacer efectiva la participación local

Se ha dicho que el desarrollo es un espacio de acción más que de pensamiento. Nada más erróneo que pretender optar entre ideas y acción. El activismo sin orientación produce desastres, así como la pura reflexión sobre las tendencias empíricas nos deja paralizados ante procesos vertiginosos que siguen operando y prometen más efectos negativos. No se trata de tener “el poder” para cambiar la realidad, sino de construir nuevos poderes, nue-

⁴ Incluida la infraestructura básica descuidada por la falta de inversión pública durante décadas.

vas capacidades de toda la sociedad y su Estado, que incluyen la de definir de manera autónoma qué es el desarrollo, cómo se vincula con la vida de los ciudadanos y cómo se va a lograr.

El desarrollo es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades, y sus posibilidades de efectivización (el tan mentado “empoderamiento”), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados.

Pero hay ciertas condiciones iniciales a tener en cuenta si se quieren acelerar estos procesos. Una dirigencia política o social local que asuma el objetivo de poner en marcha (no de pretender diseñar con pleno conocimiento técnico, implementar eficientemente y finalmente cosechar réditos políticos) un proceso de desarrollo como el que describimos, que no se basa en el “aterizaje” de una gran fábrica o una gran obra pública (que por otra parte han demostrado tener efectos muchas veces más nocivos que positivos a nivel local), debe tener capacidad de convocatoria para lograr movilizar la subjetividad y los recursos materiales, y ello supone credibilidad.

En algunos casos este recurso ha sido desgastado por convocatorias anteriores, acompañadas del recurrente “prometer sin realizar” de muchos representantes electos (o realizar lo contrario de lo prometido), y por ello es fundamental que la convocatoria sea hecha, desde el inicio, por un amplio (y por tanto muy heterogéneo y conflictivo) espectro de actores sociales, y suponga un compromiso previo de corresponsabilidad aún cuando no se sepa qué va a resultar del proceso de participación que se inicia. Tratar de monopolizar la convocatoria es, desde el comienzo, un acto contrario a la buena estrategia de desarrollo. Hacerlo con amplitud implica no exigir ni garantizar “pureza” histórica. Pero sí voluntad expresa de cambio, tan-

to más creíble si se funda en la autocrítica. En todo caso, la credibilidad y la confianza se ganan no meramente acordando y prometiendo otro desarrollo a nivel de dirigencia, sino mediante la calidad y autenticidad de los procesos de participación a los que se convoca. Y se confirman con los primeros resultados de dicha participación.

4. Temores y excusas: el caos y la ingobernabilidad

En democracia y con plena información, la ciudadanía tendería a elegir a quienes representen mejor sus aspiraciones y valores. En la práctica los candidatos son productos en los cuales no hay por qué confiar a priori. Por eso el “otro desarrollo” debe incluir la ampliación de prácticas que encarnen los valores democráticos y solidarios por sobre los oportunistas y predatorios. Desarrollo es no sólo más y mejores cosas, sino transformación cultural de la política y de los modos de vida.

A muchos gobernantes locales les resulta riesgoso o utópico convocar a la ciudadanía y sus organizaciones si no tienen nada para repartir inmediatamente. Temen a la “explosión de demandas” que se manifestaría a partir de las carencias acumuladas si se abre un espacio de participación pública para decidir cuestiones de la gestión y no meramente elegir en quién delegar el poder. Otro temor difundido es el de “perder el control” de un espacio donde los actores colectivos pueden tener proyectos particulares divergentes, en particular en lo referido al poder partidario o de organizaciones sociales con otra orientación política. Es innegable que ese conflicto existe. La cuestión es cómo se avanza para que no paralice al Estado y al sistema político, acentuando su ineficacia y no credibilidad ante la sociedad.

El desarrollo, si se quiere realmente lograrlo, requiere pasar de un modelo político basado en el control a uno basado

en la autoridad moral demostrada por la coherencia entre discurso y práctica y la vinculación prioritaria de ambos con los deseos de las mayorías, aunque atendiendo a las minorías en sus necesidades legítimas. *Un gobierno democrático es un gobierno para todos*, pero prioriza a partir de acuerdos sobre lo que, en cada momento, es mejor para todos como inversión en el camino al desarrollo integral e incluyente. Ya sabemos que un modelo de concentración de la riqueza nunca derrama, y por otra parte ya no hay más tiempo para esperar tal derrame. También sabemos que el mero asistencialismo a los indigentes vuelve la pobreza eterna. Y que el *statu quo* es un juego de suma cero.

Los temores mencionados deben ser vencidos, como imperativo del nuevo modo de hacer política y gestión pública que se requiere para avanzar por el camino del desarrollo arriba definido. *Otro desarrollo requiere otra práctica política*. Ella pasa menos por el personalismo de los influyentes mediadores de recursos externos –inauguradores de obras físicas “para la foto” cuando el desarrollo es sobre todo transformación de relaciones sociales y de instituciones–, así como controladores del espacio político local –garantizando una gobernabilidad que es vulnerable y, muchas veces, represiva por sus altas dosis de intimidación y violencia– y pasa más por ser mediador horizontal hábil y reconocido entre los diversos sectores e intereses que constituyen una comunidad local, potenciando alianzas desde las bases, facilitando la emergencia de las iniciativas y a la vez fortaleciendo las responsabilidades de todos por el desarrollo.

En desarrollo, el poder es cada vez menos algo que se estima por la influencia personal y el caudal de votos que se pueden comandar como masa de maniobra electoral, y cada vez más la efectivización y autoconciencia del potencial de una sociedad organizada, algo que atraviesa todas las relaciones y se construye sobre todo junto con la calidad del proceso mismo de resolución de las necesidades vitales de una población. Los

aprendizajes y desarrollos que ha provisto el sistema asistencialista están demasiado pegados al apenas cómo sobrevivir. Es preciso cambiar el objetivo: ya no se trata de sobrevivir sino de desarrollar todo el potencial humano de los ciudadanos. La nueva política propuesta, de efectivizarse, desarrolla esa capacidad y quienes mejor contribuyan a hacerlo serán valorados como buenos políticos, sean o no profesionales de la política, pues estarán contribuyendo a orientar la transformación de la sociedad.

5. ¿Qué hacer ante la propuesta de gestión participativa?

La realidad (no meramente la ideología) indica que la gestión participativa es a la vez parte constitutiva y condición del desarrollo local y tiene un potencial de cuya efectivización depende el éxito.

Una nueva política nacional puede convertirse en un eslogan vacío si en la práctica no hay convergencia de las acciones hacia el objetivo estratégico propuesto y esto es advertido de manera evidente por la ciudadanía. De ahí la gran importancia de reforzar la voluntad del gobierno nacional desde las primeras convocatorias a nivel local, en particular mostrando su amplitud y credibilidad. El político, el dirigente sindical, el dirigente barrial, el directivo de una ONG, que no arriesga sus bases de poder en nombre de mantener el control, y no admite la posibilidad de ser controlado y transparentado ante la opinión pública, sin arreglos secretos, sin manipulaciones, no tendrá cabida en las nuevas formas de gestión local, o se constituirá en un obstáculo a esta propuesta de política nacional de desarrollo.

Desde ese punto de vista, el mismo hecho de convocar con autenticidad, de manera amplia, y lograr que se dé un

proceso de concertación acerca de la mejor estrategia para impulsar el desarrollo, es ya un hecho fundante, parte él mismo del proceso de desarrollo. Es un resultado, un hecho palpable que la ciudadanía, si participó efectivamente, juzgará como un éxito inicial de los actores políticos y sociales, aunque aún no hayan madurado los proyectos y mostrado sus resultados socioeconómicos.

En las dos últimas décadas de estudios sobre el desarrollo local, *la confianza* ha sido identificada como un recurso para el desarrollo, presente en las sociedades locales que han sido ejemplo de desarrollo integral. Y la confianza es una relación que se puede construir donde no existe, con nuevas actitudes y comportamientos. Muchos agentes públicos, ante la complejidad de los problemas, quedan paralizados o improvisan. Es preciso reconocer que debemos incorporar todos los conocimientos disponibles, de técnicos, de trabajadores, de dirigentes, de organizaciones, aprendiendo de las experiencias existentes. Pero que en buena medida “se hace camino al andar”, porque cada situación local es, en muchos sentidos, única. Habrá que ser humildes y reconocer que el poder no garantiza el saber, a la que vez que habrá que ser ambiciosos en los objetivos. Habrá que inventar, pero de manera compartida y responsablemente.

Las primeras experiencias son críticas. Malas convocatorias pueden repeler en lugar de atraer, quemar en lugar de alentar la iniciativa de la sociedad. Reforzar los peores valores. Diálogos donde se excluye o censura al que piensa distinto, imposibilidad de intercambio entre la población y los técnicos, copamiento del espacio por un discurso retórico, son malos inicios. Generar confianza no implica pretender borrar de un plumazo la reticencia y una historia muy presente de incomunicación y mal manejo de los conflictos. Pero sí implica que, una vez asumidas nuevas reglas de juego sobre cómo se toman las

decisiones –por mayorías simples o calificadas, con o sin veto, con la participación de tales o cuales representantes–, y una vez tomadas las decisiones, tanto reglas como resultados sean respetadas por quienes asumen la responsabilidad de hacerlas cumplir. También que, en caso de rectificación necesaria –porque sin duda habrá errores– deberá ser pública y por nuevo consenso. Si hay participación, no sólo los logros sino también los errores deben ser compartidos.

La experiencia indica que al inicio se requiere voluntad política democrática para sostener estos espacios, que su construcción no se agota en un evento. Pero que a medida que van mostrando su eficacia y se dan los procesos de aprendizaje, se van consolidando, dando lugar a otro estilo de hacer política, donde la diferencia de intereses puede subsistir pero es tratada con otra racionalidad, orientada por el interés general definido de alguna manera por el conjunto.

El Presupuesto Participativo de Porto Alegre tardó años en instalarse y en generar un diálogo genuino entre profesionales de la política, técnicos-funcionarios, representantes populares y corporativos. Esto, en un ambiente de efectiva transparencia y rendición de cuentas, fortaleció una disposición a participar. Y la ciudadanía lo reconoció reeligiendo al PT en varias oportunidades y difundiendo esta experiencia a decenas de municipios. Hoy han pasado a otra instancia mucho más compleja: el diseño y la gestión participativa del Plan Director de la ciudad. Pero llevó una década y media de experiencia acumulada... Tuvieron que sortear la complicada relación entre los Consejos deliberantes y los órganos del Presupuesto Participativo... Todo menos resultados instantáneos.

En esto las organizaciones políticas y sus programas ideológicos pueden cumplir un papel fundamental al sostener la voluntad de sus cuadros partidarios en esta línea. Una línea que aparentemente viene a debilitar las bases de las estructuras ac-

tuales del poder pero que lo que hace es crear nuevas bases para la articulación entre las diversas formas del poder, incluido el político.

6. Economía y política: desarrollo local y economía social

Hoy hacer política se vincula estrechamente con la economía, pues la política pasa en buena medida por contribuir a resolver de manera siempre mejor las necesidades sentidas de la gente, de forma de desarrollar otra institucionalidad, otros valores más solidarios, y sociedades más igualitarias, más integradas, con capacidad para regular sus conflictos dentro del sistema democrático.

Esto significa que no todos pueden lograr todo lo que quieren al ingresar a un espacio participativo. Que habrá que tomar decisiones de manera colectiva. Que habrá conflictos, y que la sabiduría política de los actores colectivos estará en desplazarlos, regularlos o atacar las bases de su reproducción. Que en el espacio de la participación y la concertación los grupos pueden y deben plantear abiertamente sus intereses con la pretensión de que sean legitimadas por el conjunto de actores, pero deben estar dispuestos a que esto no ocurra y sin embargo permanecer en el espacio de gestión participativa, porque hay otras prioridades de las cuales son convencidos en aras del desarrollo de todos. En un espacio participativo, algunos pueden lograr más, no por ser influyentes sino porque su interés inmediato es convergente más rápidamente con el desarrollo local y regional posible.

Pero la equidad o la justicia social no puede ser una promesa a futuro. Toda propuesta debe tener expresión inmediata en un avance significativo de la justicia social que tanto ha sido postpuesta en el país y sus regiones. Pero no como favor, no co-

mo mera distribución, sino como acceso al papel de actor activo del desarrollo de todos. La legalidad de las acciones se recupera como valor cuando los poderes públicos comienzan a respetar la jerarquía de los derechos constitucionales interpretados en favor de las mayorías.

Y las aspiraciones o intereses ilegítimos –como el de una empresa a arrojar desechos contaminantes al río para bajar sus costos, o de hacer tabla rasa de los derechos más elementales de sus trabajadores en aras de una competitividad espúrea, o el de un sindicato a poner la defensa de su corporación por encima de los intereses de la ciudadanía a acceder a bienes públicos como la educación, la salud, el refugio, la alimentación, la seguridad; o el de un activista dispuesto a engrosar la caja política o el presupuesto de su ONG a costa de la legitimidad de las decisiones públicas...– deben ser públicamente analizados y vistos como no legítimos. Hoy muchos de esos intereses se satisfacen por debajo de la mesa pública, y esa es una de las causas de la ilegitimidad del sistema político al que se transfiere la de los intereses que protege. El desarrollo permite salir de un juego suma cero, donde todo lo que uno gane implique una pérdida para los demás. En el tiempo, las renunciadas particulares pueden significar la condición para avanzar posteriormente.

El Plan Nacional que se propone incluye expresamente una estrategia consistente en desarrollar un fuerte sector de economía social y solidaria, centrado en el trabajo, dando prioridad a las formas genuinamente asociativas, y proveyéndole recursos de crédito, asesoría técnica, capacitación y otros bienes públicos indispensables. Esto no entra necesariamente en colisión con los intereses de la empresa privada, ni con la multitud de microemprendedores de baja productividad, pero viene a impulsar con otra fuerza la respuesta que aquellas vías han demostrado fehacientemente que no pueden proporcionar.

Justamente el nivel local de programación del desarrollo permite visualizar las alianzas posibles entre esos dos sectores y la economía pública en aras de lograr el desarrollo del sector asociativo de alta calidad, articulado con los otros. Pero para lograr esto en la escala y extensión requerida para que haya sinergia, es fundamental que exista una generación de *promotores públicos y privados de la nueva economía social* que compartan valores y una estrategia de desarrollo en ese sentido. Los promotores sociales han estado más capacitados para asistir y aliviar a los más pobres que para promover organizaciones económicas productivas y gestionar nuevas necesidades. Esto debe ser encarado como un plan nacional y local de capacitación y de resignificación de las profesiones.

Los problemas que encara el desarrollo son complejos y requieren por ello respuestas multisectoriales, y por tanto un Estado integrado en su pensamiento y su acción, en particular en sus acciones en el territorio. A esto coadyuvará la constitución de una sociedad local organizada, cuyas estructuras y redes colectivas representativas, y sus propuestas y demandas, sean reconocidas independientemente de su color partidario, dando prioridad y articulando los recursos públicos locales así como los que vienen de otras instancias.

Se requiere aprovechar de manera socialmente eficiente los recursos, entre los cuales debemos contar la existencia de organizaciones que se conectan con la problemática del desarrollo y que están dispuestos a organizar la producción, el crédito y la distribución. Las capacidades para emprender son un recurso escaso y no se reducen al modelo del empresario privado. Al diseñar sus orientaciones generales, el Estado puede tener en cuenta que hay cuestiones que son especialmente apropiadas para fomentar esas capacidades junto con el sentido de solidaridad, ganando fuerzas para vencer las malas prácticas, como la del hábitat sano, la educación para todos, la calidad de la con-

vivencia, los derechos de género, la diversidad ecológica, la libertad de opinión y de iniciativa ciudadana, y que muchas organizaciones vienen trabajando en esa dirección, con lo que su experiencia es un recurso valioso para el desarrollo.⁵

No se trata entonces de meramente redistribuir ingresos para que la gente pueda acceder a los bienes que produce esta misma estructura económica, sino de generar nuevas estructuras. Sin embargo, en esto jugará un papel fundamental que el Estado asuma el principio de redistribución que le da sentido económico en las sociedades modernas. Es fundamental extender los subsidios de desempleo o de avance de salarios para el empleo autónomo asociativo a toda la población que lo requiera, y garantizar que su nivel es adecuado y se canaliza hacia los circuitos de la economía local, entrando en un círculo virtuoso.⁶

7. Desarrollo, conocimiento y actitudes

Las teorías y el conocimiento sistemático de los procesos de desarrollo local eficaces en otros lugares pueden ayudar a pensar vías alternativas, pero raramente replicarse como fórmula. De-

⁵ En México muchas organizaciones de ese tipo actúan como auditoras del buen gobierno local (esto debe tomarse con cuidado, porque no toda ONG tiene las condiciones para asumir tan delicada misión, y porque por último la ciudadanía puede remover o instalar a sus representantes políticos, mientras que las ONG no rinden cuenta de la misma manera).

⁶ En tal sentido, la propuesta de introducir el artefacto tecnológico de las tarjetas de débito puede atentar contra esta dinámica. Y la argumentación de que de por sí sería un instrumento de transparencia y bloqueo al clientelismo no es sostenible. Véase José Luis Coraggio, "Economía de base", *Página/12*, 19 de octubre de 2003 (<http://www.pagina12web.com.ar/diario/elpais/subnotas/27010-9785-2003-10-19.html>).

be haber un acompañamiento de asesoría, de sistematización y reflexión sobre la práctica para que haya un aprendizaje socialmente compartido y acordado también. Esto requiere, como ha propuesto el Ministerio de Desarrollo Social, convocar a las universidades, institutos tecnológicos, empresas, ONG y toda otra organización que sea corresponsable de la producción y distribución de conocimientos, para que constituyan una plataforma cooperativa para proveer servicios a los CLES, a los emprendedores colectivos, a los gobiernos locales.

La complejidad del desarrollo local es tal que requiere aproximaciones interdisciplinarias, interorganizacionales, inter-niveles: Estado nacional, Estado provincial, Estado local, regionales o federaciones de municipios; organizaciones de la sociedad, y de la política, concejos deliberantes y espacios de concertación sociopolítica como los CLES. La cultura de los “expertos” debe ser superada. Grandes catástrofes han sido causadas por expertos reconocidos como tales (comenzando por algunos de nuestros ministros de Economía del pasado y sus asesores nacionales e internacionales).

La protesta y la reivindicación colectiva suelen ser vistas como una acción disfuncional para la gobernabilidad, o como el recurso al que se empuja a los sectores que no pueden expresar sus necesidades y problemas, generados o por procesos que no pueden dominar o directamente por políticas públicas (o la ausencia de ellas). Ante la protesta en masa, las formas de ejercerla inducen decisiones que pueden ser tan cortoplacistas y ajenas al desarrollo como las del asistencialismo paternalista.

Lo que se está proponiendo hoy desde el Estado Nacional puede interpretarse como institucionalizar comunidades locales de aprendizaje, donde las necesidades particulares puedan manifestarse, sea como demandas, sea como problemas a los que el Estado no puede dar respuesta meramente distribuyendo recursos. En la medida en que ese espacio sea sentido como efec-

tivamente democrático y racional en sus decisiones, y en que se valoren las iniciativas de la sociedad, la protesta va dejando lugar a la propuesta y al aprendizaje colectivo. En la medida en que se consolide el espacio democrático local surgirán las concertaciones interlocales, las confederaciones entre municipios, las regiones. Los diversos agentes comenzarán a oír a sus contrapartes y aprender de otras formas de conocimiento, de otras experiencias.

8. Ante la crisis: un enorme potencial pero sin resultados automáticos

Que la crisis es una oportunidad es una frase repetida. Tiene un lado de verdad que, sin embargo, no se realiza automáticamente. La extrema necesidad de la mayoría de la ciudadanía convocada y el comportamiento oportunista de los dirigentes pueden resignificar las nuevas políticas propuestas, dando lugar a otra ronda de asistencialismo con otro nombre,⁷ de clientelismo inmediateista, a un acentuamiento del lado mafioso del sistema político, del lado oportunista de organizaciones confesionales o no gubernamentales, profundizando la pérdida de la cultura de derechos y acentuando la de los favores, incluso con la complicidad pasiva de la población que apenas legitima más de lo mismo. O puede ser vista, ante la imposibilidad de volver al pasado, como la oportunidad para un cambio profundo de comportamientos y actitudes y, junto con estos, de las personas y agrupamientos que los formatean.

⁷ No es un problema menor a vencer el que la matriz sobre la cual se intenta construir la nueva política es un sistema asistencialista como el de Jefas y Jefes de hogar implementado en gran medida clientelariamente.

Contamos con una oportunidad pocas veces disponible: la crisis y la falta de respuesta inmediata del mercado libre y del Estado han impulsado a la sociedad, desde las bases, desde sus movimientos y nuevos actores, a desarrollar iniciativas individuales, familiares, barriales, colectivas, formas de solidaridad y el manifiesto deseo de recuperar su integridad como ciudadanos y como trabajadores (no meramente como consumidores). Ante la imposibilidad evidente de que la inversión privada o el empleo público den respuesta a esta demanda, han recurrido a su libre iniciativa, al rebusque o a la organización fuera de los canales institucionales. El gobierno y las organizaciones públicas en general tienen la posibilidad y la responsabilidad de acompañar y potenciar este proceso, sin intención de cooptación, sino de refundar las bases de una economía más equitativa, capaz de resolver a la vez la necesidad de integración por el trabajo –mercantil, comunitario, de autoconsumo, etc.– y por la definición y resolución de las necesidades particulares y colectivas.

Esto requiere tener una perspectiva estratégica adecuada, para evitar que el microcrédito se convierta en un nuevo nicho de negocios para el capital financiero, que la investigación y la asistencia técnica sean de segunda para los pobres y de primera para las empresas, que los subsidios con contrapartida laboral sean otra forma de asistencialismo clientelar. Es preciso conocer los procesos de cambio desde la base. La casuística indica que para que un emprendimiento pueda sostenerse sobre sus propios resultados requiere un período de acompañamiento de un promedio de tres años. En tal sentido el programa de subsidios no puede ser precario y renovable anualmente, porque no induce a arriesgar e invertir a fondo. Del mismo modo, las plataformas regionales de apoyo a la economía social deben tener recursos en un plan interanual que garantice su sostenibilidad como algo más que una ventanilla de extensión universitaria

voluntaria. Caso contrario no habrá investigación buscando las tecnologías apropiadas para este nuevo sector de la economía. La propuesta de la tarjeta de débito como forma de pago de los subsidios debe ser rectificadas.

Quienes organizan nuevos emprendimientos saben que no es suficiente con subsidios que apenas cubren una parte de las necesidades de sobrevivencia de los trabajadores y sus familias. Hacen falta insumos, herramientas, conocimientos, coordinación, y estos no pueden cubrirse a costa de los alimentos y servicios indispensables para la sobrevivencia en la ciudad o el campo. Es igualmente fundamental trabajar con una perspectiva regional, rural-urbana, facilitando la emergencia de sistemas productivos y reproductivos con lazos de cooperación, formales o informales. Desde la práctica local de implementación, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social deberá ser tensionado por la constatación de que es poco viable si el Estado no lo asume con integridad institucional, coherencia lógica y recursos suficientes.⁸

9. Los tiempos: lo urgente, lo estratégico y el valor de la gestión participativa

Como vemos, los resultados del desarrollo usualmente requieren períodos prolongados de acción sostenida, y esto parece entrar en contradicción tanto con los tiempos de un sistema

⁸ Es un gesto que va en la dirección correcta la puesta en marcha del FOMICRO, línea de microcrédito del Banco Nación, así como algunos rasgos cualitativos de la propuesta. Pero la escala de lo comprometido hasta junio de 2004 es insignificante con respecto a las necesidades (apenas generaría 3300 nuevos empleos).

político centrado en los procesos electorales como con la urgencia de las necesidades y problemas que enfrentan las poblaciones. Un desafío central es que la sociedad, incluidos sus dirigentes, pueda superar el inmediatismo, dando respuesta a la emergencia con una estrategia sostenible como política de Estado sustentada no sólo en la mera continuidad de los dirigentes de turno sino en el consenso y la acción activa de organizaciones con otra duración.

Las cuestiones de largo aliento y de alcance generalizado deben ser consultadas casi por plesbicio, pero a una ciudadanía informada.⁹ El papel de los medios de comunicación es en esto central. Para ello deben poder ganar autonomía de los aportes de cajas políticas o de grupos empresarios que los condicionan. Es preciso vencer la tentación a la generación apresurada de hechos mediáticos para ocupar espacios que luego no pueden sostenerse.

Los funcionarios y sus sindicatos deben asumir su papel de agentes críticos del cambio de la gestión local, incorporándose a las prácticas participativas, aprendiendo a comunicarse con los ciudadanos-usuarios y recuperando su dignidad como servidores públicos. La cultura del pago de impuestos en base a una estructura tributaria justa de acuerdo a las posibilidades de cada uno debe ser establecida, reforzada o reestablecida por un uso transparente de los fondos en beneficio de la comunidad organizada, y ser aplicado todo el rigor de la ley a quienes no lo cumplen.

El Estado nacional debe contribuir a compensar las diferencias insoportables en los puntos de partida, aplicando un principio de redistribución que a la vez invierta en las zonas con

⁹ Quien dude de esta posibilidad debe estudiar la experiencia participativa de la Constituyente brasileña.

más alto rendimiento a condición de generar un fondo que vaya incorporando a las zonas hoy menos capaces de generar recursos excedentes. Es fundamental que el Estado Nacional acompañe esta política con un Fondo Nacional de Desarrollo Local, al cual puedan aspirar las comunidades que hayan generado programas viables de manera participativa, viabilidad que no puede verse independientemente del conjunto de propuestas de desarrollo a escala regional. A más cooperación, más valoración de los proyectos.

En una gestión participativa, las políticas públicas dejan de ser estatales, para ser construidas en la interfase de las representaciones políticas estatales y las sociales y económicas, así como culturales e ideológico-confesionales. Las Iglesias, las ONG, las Universidades, etc., pueden cumplir un papel en esto, pero deben pasar por el mismo tamiz de transparencia y legitimación de sus proyectos. Se trata de construir un espacio de concertación que vea a la comunidad y su desarrollo como un todo, en articulación con el de otras comunidades antes que en competencia –mucho menos político-partidaria– con ellas.

El desarrollo, como proceso de mediano plazo, requiere planificación y prospectiva, lo que supone aplicación de conocimientos científicos, buena información y sobre todo sujetos colectivos que puedan representar intereses intergeneracionales de la sociedad. Demostrada la imposibilidad de generalizar el desarrollo de las localidades mediante la atracción de inversiones externas, hay que *partir de y potenciar lo nuestro*, los recursos materiales que el mercado descartó y que la crisis sacó a luz y los que aún están por ser puestos al servicio del desarrollo, pero sobre todo las capacidades, iniciativas y la creatividad de la gente. La fuerza de la movilización colectiva genera una sinergia, un entusiasmo, unas expectativas que no pueden ser defraudadas una vez más. Esto tiene que ser alimentado además por la reactivación de la industria nacional y en particular

de las PYMES, lo que también demanda recursos y esto lleva a la responsabilidad por la recuperación de las rentas monopólicas y por la recuperación de lo saqueado a nuestro pueblo. No es posible pedir a las comunidades que resuelvan sus propios problemas con recursos escasos a la vez que se mantenga la impunidad de esas acciones que significan decenas de miles de millones de pesos.

En esto, la participación no es un obstáculo, es un recurso indispensable en la época de transición e incertidumbre por la que atravesamos, para que la economía no se defina a espaldas de la gente, sino que la incorpore como actor político, social y económico fundamental. Por lo demás, la solidaridad, la cooperación y la participación no son una restricción al interés particular, son potentes instrumentos para lograrlo.

Procesos de desarrollo local

Roberto Domecq

Sería muy malo que la sustentabilidad estuviera de moda no a pesar de su vaguedad, sino debido a dicha vaguedad.

Robert Solow

Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 1996

Introducción

Cuando un tema adquiere la difusión alcanzada por el desarrollo sustentable a nivel local, o más concretamente, por el desarrollo local y su promoción, y la enseñanza de las técnicas orientadas a su implementación son asumidas por la Academia y de un modo generalizado por fundaciones y organismos internacionales es siempre posible interrogarse si la “emergencia” de este fenómeno, o de este interés, no es sólo una moda o una expresión más de gatopardismo, o, por el contrario, como señala Pecquer “el desarrollo local continúa siendo espontáneo” y su aparición se ha producido “sin o a pesar de las políticas públicas”.

Responder a esa cuestión implica precisar ciertos conceptos. Por una parte el desarrollo local se resiste a las definiciones estrictas en virtud de ser fuertemente sensible a lo singular; por otra, es siempre posible identificar en este fenómeno su carácter procesal y su manifestación sistémica. Proceso en cuanto devenir social históricamente condicionado, y sistema, no

como conjunto acabado y sobredeterminado, sino como “conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas contribuyen a determinado objeto” (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia, 1984).

En este sentido podemos relativizar su manifestación absolutamente espontánea, ya que los *procesos* que conducen al desarrollo local solamente se dan en ciertas matrices socioculturales, en determinados desarrollos socioproductivos y en contextos políticos específicos. Dadas estas *condiciones* no se puede dudar de que el desarrollo local en su elaboración e implementación implica siempre una acción social deliberada. En la medida en que nos alejamos de dichas condiciones deberán ser más fuertes las políticas de inducción, la animación, la sensibilización, la capacitación y la cooperación.

Con respecto a la afirmación de que este fenómeno se ha producido “sin o a pesar de las políticas públicas” cabe reconocer que su “emergencia” no ha sido el producto directo de una dada política pública, pero es también necesario aceptar empíricamente que en los sitios donde efectivamente se hace desarrollo local existe un marco institucional de carácter nacional o regional que de algún modo “premia” y sustenta la innovación, la gestión social del desarrollo y los progresos en la gobernabilidad. Sin perjuicio de los niveles de participación del sector privado y público, la sustentabilidad del desarrollo local está ligada a su institucionalización como política pública y a su ductilidad y flexibilidad para adecuarse a los cambios en la naturaleza de los problemas y a la diversidad de situaciones y necesidades.

En una primera aproximación y con la finalidad de distinguirlo de las formalizaciones tradicionales de la administración del municipio y de las modalidades técnicas de gestión ambiental definiremos el desarrollo local como un modo participativo y consensuado de cambiar la realidad en un espacio territorial

determinado. Por estimulante que sea la elaboración de programas o planes estratégicos de desarrollo local, su vigencia y su evaluación sólo pueden efectuarse en función de los cambios que generen. Puede haber desarrollo local sin la expresión formalizada de un plan, no puede haber plan si no es posible reconocer en él, el modo en que va a actuar sobre la realidad y el modo en que actuó sobre dicha realidad.

El “modo participativo y consensuado” de actuar sobre la realidad, la relevancia del actor social como sujeto del proceso, la gestión social, la transformación del plan en un producto sociopolítico con consistencia técnica, y no en un producto técnico elaborado por expertos que interpretan las necesidades de la gente, constituyen, no solamente las características del desarrollo local que lo distinguen de la planificación tradicional, sino también el nexo que lo vincula con el desarrollo humano entendido como el aumento de las libertades reales y de la capacidad de optar de la gente.

Este trabajo busca explicitar las relaciones entre el Desarrollo Local y el Desarrollo Humano. Para ello estudiaremos en primer lugar la emergencia de lo local en el contexto de la globalización. En segundo lugar analizaremos la evolución de este concepto, de los polos de Desarrollo a la Valorización del Territorio, con la finalidad de seguir el aumento de atributos asignados a lo local en la programación económica y en las políticas activas. Finalmente, trataremos de sistematizar el concepto de Desarrollo Humano en base a los informes del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y a los aportes de algunos intelectuales que participaron en su formulación para compararlos con los atributos más relevantes del desarrollo local. Enfatizaremos las relaciones que se dan en el proceso de implementación del desarrollo local, o más exactamente en el cambio de naturaleza de las relaciones entre las organizaciones y los actores sociales que se dan en dicho proce-

so y el papel del conocimiento –del aprendizaje colectivo– en la mejora de la competitividad y de la calidad de vida en el territorio.

En el desarrollo local es siempre posible reconocer las características y los elementos de un proceso social complejo y como tal su abordaje trasciende lo disciplinar. La aproximación transdisciplinar nace de la naturaleza de los fenómenos de los que se ocupa el desarrollo sustentable a nivel local.

Lo local en el contexto de la globalización

“Prácticamente de la noche a la mañana la globalización se ha vuelto el asunto más apremiante de nuestro tiempo.”

Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*

“Un mundo en el que no sólo no sabemos a dónde nos dirigimos sino tampoco a dónde deberíamos dirigirnos.”

Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*

“Ya no es mañana vivir mejor que hoy, sino de otra manera.”

Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*

“La emergencia de una sociedad global tiene como premisa la existencia de procesos globales que trascienden los grupos, las clases sociales y las naciones” (Ortiz, 1997).

La existencia de estos procesos globales pareciera restar toda capacidad de iniciativa y de gestión diferenciada a los grupos locales.

La aceleración del procesos de globalización en la década de 1990 no solamente se expresó por un cambio cualitativo de

la dinámica de las variables (de 1990 a 1995 se duplicaron las exportaciones mundiales; se triplicaron las inversiones extranjeras directas; las fusiones y adquisiciones transfronterizas se multiplicaron por tres; en el 20% de los países más ricos se concentraron en 1997 el 82% de las exportaciones, mientras que el 20% más pobre sólo alcanzaba el 1%, en ese mismo año, el mismo grupo de países más ricos absorbió el 93,3% de la participación en Internet, mientras que el 20% mencionado de los países más pobres sólo alcanzaron el 0,2%) muy especialmente por las relaciones que las vinculan y las potencian.

A estos cambios asociados a las mutaciones técnico-económicas ocurridas en la última década se agregan otros que se vinculan con las transformaciones socioculturales y políticas y que sin duda se integran con los primeros para conformar el fenómeno que, por no tener nombre más adecuado, denominamos globalización. Estas transformaciones gravitan sobre el conjunto de la sociedad y de manera especial y específica sobre lo local. Sin pretender ser exhaustivos podemos enumerar las siguientes:

- la incertidumbre penetra en todos los intersticios de la sociedad;
- se advierte que la sustentabilidad del planeta estaría seriamente amenazada si el mundo sigue creciendo en los próximos cincuenta años de modo similar a los cincuenta precedentes;
- se debilita el Estado-Nación y las instituciones que regularon la vida republicana y acompañaron el desarrollo del capitalismo;
- la esfera audiovisual reorganiza la cultura, los valores y la vida ciudadana;

- las asimetrías en la capacidad de procesar el conocimiento dibuja una nueva geografía del desarrollo;
- la escuela y la familia dejan de ser el ámbito natural de socialización;
- surgen en las ciudades zonas protegidas como respuesta a la violencia y la violencia afecta el sentido mismo de la ciudad y de la vida urbana;
- se generaliza la exclusión y se incrementan las asimetrías sociales.

Si reservamos la denominación de globalización para los procesos económicos y tecnológicos recientes y mundialización para el campo de la cultura, la mundialización aparece como el universo simbólico específico de la sociedad actual.

Renato Ortiz reconoce en la mundialización dos atributos que permiten acercarse a su concepción: proceso y totalidad. “Proceso, en cuanto a fenómeno social total que impregna al conjunto de las manifestaciones culturales y totalidad en la medida que penetra en todas las partes y redefine su especificidad” (Ortiz, 1997).

La intersección de estos dos mundos, el simbólico y el económico, por una parte refuerza los procesos globales y por otra, al no estar mutua y absolutamente determinados, ni la cultura definida en “última instancia” por la base material, permite que sea siempre posible a la sociedad y a las personas procesar de manera diversa la globalización, leer de manera particular la realidad y llegar a formas variables de cohabitar con la cultura mundializada. En otros términos los procesos globales no determinan de manera mecánica la situación de las sociedades que atraviesan y las sociedades involucradas reaccionan y procesan de manera diversa dichos procesos.

Esto no significa dejar de reconocer el impacto que los cambios y la evolución de las variables económico-tecnológicas tienen sobre el empleo, los recursos, la distribución espacial de actividades, el desarrollo de ciudades y regiones, el medio ambiente y la vida de la gente. Ni de qué manera el universo simbólico penetra en nuestras vidas a través de los objetos y de los productos mediáticos.

Lo local se inscribe en ese mundo de relaciones. Condicionados cultural y económicamente los procesos de desarrollo local se diferencian –se identifican– por la capacidad y por la singularidad social, económica y cultural para procesar dichos condicionamientos y para definir consensualmente su propia modalidad de desarrollo.

Es a nivel local donde se expresan de manera más clara los problemas derivados de la globalización y de la mundialización. Dónde es más evidente la necesidad de asociarse para competir –para convivir– en un mundo global, para preservar valores y calidad de vida, y para atender colectivamente el compromiso humano y ambiental con las generaciones futuras.

Los procesos globales que “trascienden a los grupos, a las clases y a las naciones” se hacen táctiles y reconocibles a nivel local:

- no son los riesgos generales que amenazan el equilibrio ecológico del planeta, es el deterioro concreto del ambiente en un ámbito determinado;
- no son las transformaciones del Estado, son actividades públicas que se han discontinuado y desempleo evidente;
- no es solamente el incremento de las diferencias entre los que más ganan y de los que menos tienen; es la exclusión que se instala en la vida social que compartimos;

- no son mutaciones técnico-económicas que afectan la estructura de la producción, son fábricas que se cierran e industrias que se instalan;
- no son cambios culturales provocados por la mundialización, es la modificación de los productos que consumimos en nuestra vida cotidiana, es el mundo de los objetos que la cultura mundializada transforma en ubicuos;
- no es la esfera audiovisual que reorganiza la vida ciudadana, son productos mediáticos concretos y reconocibles que están presentes en los programas y en los mensajes de la radio, de la televisión que escuchamos todos los días;
- no es el deterioro de la vida social es la desesperanza concreta;
- no es el desempleo, son desempleados.

Esta apreciación compartida de los fenómenos que afectan e involucran una dada sociedad local, conduce a los actores sociales de la misma a explorar conjuntamente nuevas alternativas de desarrollo y asociación para:

- conformar redes de empresas y sistemas de servicios que mejoren la competitividad;
- organizar las ONG en función de objetivos vinculados con la mejora de la calidad de vida en aspectos específicos (educación, sanidad, ambiente, ordenamiento urbano, esparcimiento, etc.);
- favorecer la recuperación y/o transformación de las actividades afectadas por la crisis;
- generar redes solidarias para enfrentar los efectos de la desocupación y de la exclusión;

- afianzar los derechos humanos y las libertades reales de la gente.

y muy especialmente para generalizar los procesos participativos y la implementación de instancias de consenso: la respuesta a un problema que reviste carácter sistémico ha de ser también sistémica.

En efecto, si se pretende, por ejemplo, actuar sobre las diferencias de competitividad con otras localidades o centros, sin perjuicio de que este problema afecte al conjunto de la comunidad, es obvio que deben participar en la búsqueda de la solución el conjunto de agentes que definen la competitividad: las empresas, el sistema de investigación científica y tecnológica, la escuela, la educación superior, las cámaras y las asociaciones profesionales involucradas, las ONG especializadas, las fuerzas políticas, los medios de comunicación, etc. De igual modo encontraremos un conjunto de actores diferenciados para problemas tales como la preservación del medio ambiente, la exclusión, la recuperación de actividades, el ordenamiento urbano.

La participación de los actores involucrados con un problema dado constituye la condición necesaria para poder actuar sobre el mismo, la progresiva conciencia de la comunidad sobre su pertinencia confiere sustentabilidad a las propuestas.

La imposibilidad de una participación total de la comunidad para cada uno de los problemas que la afectan determina la relevancia del actor involucrado.

Podemos señalar algunas de sus características:

- ser parte del problema o estar asociado a su solución;
- estar informado sobre la naturaleza del problema que será considerado en el proceso participativo;

- tener idea de las opciones posibles;
- entender la lógica de la mediación y de la negociación –las posiciones irreductibles son incompatibles con los procesos participativos–;
- estar en condiciones de asumir compromisos: la validez y relevancia de una propuesta no nace de su originalidad sino de la posibilidad de ser asumida (las limitaciones de muchos procesos participativos proviene de la ambigüedad de las propuestas);
- aceptar la discusión racional de las alternativas y de la viabilidad;
- poseer la disposición de evaluar y ser evaluado.

Es obvio que estas condiciones no siempre se dan en los procesos participativos, pero es evidente también que trabajar sobre estas características de los actores sociales contribuye al éxito del desarrollo local y es parte del aprendizaje colectivo que le da sustentabilidad.

Bibliografía

- Brunner, J. A. (1998): *Globalización Cultura y Posmodernidad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Canclini, Néstor (1999): *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Paidós.
- (2002): *Latinoamérica buscando lugar en este siglo*, Buenos Aires, Paidós.
- Hobsbawm, Eric (1995): *Historia del Siglo XX*, Madrid, Crítica.
- Louis, Woward y W.R. (1998): *Historia de Oxford del siglo XX*, Buenos Aires, Planeta.
- Ortiz, Renato (1997): *Mundialización y cultura*, Madrid, Alianza.

- Stiglitz, Joseph E. (2002): *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- Touraine, Alain (1997): *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pecqueur (1996), *Mener un projet de Developpement local*, París.
- Observatorio Siglo XXI (2002), *Reflexiones sobre arte, cultura, tecnología*, Buenos Aires, Paidós.
- PNUMH/NNUU: *Manual de Planificación para la Agenda 21 local. Territorio, Conocimiento, Competitividad* (2000), Buenos Aires, UNGS, Niño Editores, Antares.

Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión

*Antonio Camou**

El sentido de este trabajo es presentar, muy brevemente, algunos problemas en el estudio de eso que nos acostumbramos a llamar la “sociedad civil”, y de la necesidad de establecer puentes –conceptuales y prácticos– entre Estado, mercado y sociedad civil; en ese marco, destaco lo que creo es la gran responsabilidad y el papel que puede tener la Universidad. Presento estas ideas de manera muy esquemática y tentativa, sin pretender ofrecer conclusiones cerradas o terminantes, más bien hay que considerar la serie de tesis que van a leerse a continuación como invitaciones a pensar juntos estos problemas, como una guía para la discusión. Corresponde aclarar que parto de una definición muy elemental, y seguramente incompleta, de la sociedad civil en el sentido de un espacio social de actores vinculados por relaciones sociales horizontales,

* Sociólogo, UNLP. Doctor en Ciencia Política por FLACSO-México. Director del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata y profesor de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Ha publicado diversos trabajos sobre gobernabilidad, reformas del Estado y elaboración de políticas.

de cooperación o reciprocidad, y orientados a la búsqueda de objetivos comunes.

Hasta donde puedo ver creo que hay un par de ideas fuerzas que atraviesan las distintas tesis que voy a presentar. Por un lado, la primera “idea-fuerza” se refiere a que la “novedad” analítica de la problemática de la sociedad civil ha hecho que –desde las ciencias sociales– estemos a mi juicio todavía “retrasados” en su estudio, así como en la formación de recursos humanos capacitados para entender y actuar en el marco de las organizaciones de la comunidad, y esta creo es todavía una deuda que la universidad, los centros de investigación y los investigadores tenemos con la sociedad civil. Ciertamente, la reflexión sobre la *sociedad* acompaña al pensamiento político y social desde sus orígenes en la Antigüedad clásica, pero la preocupación por esto que nos hemos acostumbrado a llamar la “sociedad civil” –y más allá de los orígenes hegelianos de la distinción respecto del Estado– es mucho más reciente. Creo que es posible señalar, al menos, tres focos de irradiación de la problemática a lo largo de las últimas décadas. Un primer foco se refiere a las luchas que a finales de la década de 1970 y a lo largo de la de 1980 se emprendieron contra los autoritarismos tradicionales o militares en América Latina y contra los totalitarismos comunistas en la Europa del Este. Un segundo foco hay que buscarlo en el amplio espacio social que fue dejando al descubierto, y en muchos casos al decampado, la crisis del llamado Estado de Bienestar, y algunas de las más agudas consecuencias de las reformas de corte “neoliberal”, que dejaron en manos de pequeñas organizaciones y comunidades, familias e individuos responsabilidades que antes eran asumidas desde el sector estatal. Nótese que en ambos casos la sociedad civil aparece virtualmente definida por una contrafigura, es “lo que se opone” a los autoritarismos, es “lo que queda” después del tan mentado retiro del Estado. Un tercer foco de irradiación –y que en principio posee caracterís-

ticas algo más positivas– es el que emerge hacia finales de la década de 1970 en el caso europeo, y desde principios de la de 1980 en América latina, asociado a la irrupción de los movimientos sociales y al reconocimiento de la nueva “pluralización” de la sociedad. Pero este sentido positivo no deja de ocultar una cierta negatividad. Por un lado, la sociedad civil se nos aparece con cierta negatividad manifiesta, en el sentido de ser pensada como un espacio de participación de actores en contraposición a (y con pretensiones de superación de) los formatos tradicionales de participación ciudadana y social que habíamos conocidos como dominantes hasta entonces, a saber: partidos y sindicatos. Pero también es posible percibir un segundo nivel de negatividad menos visible; en este caso podríamos decir que el sustrato oculto de esa “nueva” pluralidad es la de pensar a los movimientos sociales y a la sociedad civil en su conjunto como entidades diversas, plurales y hasta heterogéneas, que ya no podían ser pensadas desde la clásica axiomática del marxismo sesentista. Aquí la oposición era con un “otro” articulado como cuerpo teórico que dejaba un muy reducido espacio para pensar las diferencias de aquello que –en última instancia– podía o *debía* ser reducido a una contradicción socioeconómica fundamental, la contradicción capital-trabajo. Si algo nos mostraron, como sabemos, la emergencia de esos nuevos movimientos sociales es que los reclamos de reconocimiento e identidad, o las demandas específicas de etnias, mujeres, movimientos de identidad sexual, verdes, derechos humanos, etc., no podían ser reducidos a los formatos clásicos de las luchas de partidos, sindicatos o clases. En resumidas cuentas, tal parece que teórica y prácticamente la sociedad civil se nos manifiesta como una constante oposición a un otro ya constituido (mercado, Estado, partidos, etc. y del que se sabe, o se quiere, diferente, aunque creo que tenemos más dificultades para definir en positivo lo que es.

La segunda idea fuerza se refiere a que los enormes desafíos que enfrenta la Argentina actual, en particular aquellos derivados de las llamadas reformas estatales de segunda generación, requieren –necesariamente– de la activa participación de la sociedad civil, pero esto nos lleva a la necesidad de formar una agenda estratégica trabajando sobre un muy escaso conjunto de problemas sobre los que podamos construir amplios consensos.

Tesis 1. La problemática del “tercer sector”/sociedad civil permanece como categoría residual de la teoría social contemporánea.

Podemos hablar, gruesamente, de algunas líneas de pensamiento en el campo del tercer sector/sociedad civil, pero estamos todavía lejos de algo así como un saber integrado y con algún grado mayoritario de consenso. A riesgo de ser simplista, casi podríamos decir que, para numerosos análisis, todo lo que no es el Estado ni el mercado es el tercer sector (y en este punto la denominación no deja de ser significativa). Naturalmente, podrá argumentarse que las ciencias sociales, en general, son un tanto huérfanas de teorías fuertes, lo cual es cierto, pero hay algunas diferencias. Para estudiar el Estado, su estructura, su funcionamiento, los problemas de elaboración de políticas, etc., tenemos una desarrollada “heurística positiva”, al decir de Lakatos, que nos ayuda bastante, y lo mismo vale decir, incluso con más razón, en lo que hace al estudio del mercado (tenemos modelos, tenemos teoremas, etc.), pero nada parecido a esos saberes asentados (y a sus “doctrinas” paralelas, es decir, a sus recomendaciones prácticas para el “uso”) tenemos para el caso de la sociedad civil. Ciertamente, son de enorme ayuda las muy vastas, complejas y ciertamente conflictivas tradiciones de la sociología, la ciencia política, la historia, el derecho, la economía, etc. Pero es claro que la especificidad del campo requeriría al-

gún grado de precisión y definición conceptual que todavía es muy incipiente, pese a los muy destacados esfuerzos realizados en los últimos años para delimitar, por ejemplo, algunos conceptos fundamentales (ONG, incidencia, tercer sector, etc.).

Tesis 2. Tenemos dos líneas de pensamiento fundamentales, en parte complementarias, en parte competitivas, para estudiar la problemática del tercer sector/sociedad civil.

Si tuviera que resumir esas líneas de pensamiento, tendría que reducirlas a dos grandes vertientes, que son apenas dos grandes etiquetas simplificadoras para dos muy ricas tradiciones de pensamiento: una versión más “instrumentalista” (objetivista, estructuralista) que piensa los problemas del tercer sector en vinculación con la noción de capital social, y que es, en general, tributaria del pensamiento económico (incluyo aquí a Bourdieu); y una línea más “hermeneútica” (subjetivista, accionalista), de lejana herencia aristotélica y hegeliana, y que llega hasta nosotros a través de la idea de sociedad civil (cfr. Norberto Bobbio, Arato y Cohen, etc.), ya sea como espacio donde emergen sujetos autónomos, o que directamente piensa a la sociedad civil –metonímicamente– como un sujeto más o menos autónomo. Esta contraposición entre estas dos grandes líneas no es nueva en las ciencias sociales, de hecho, la atraviesa de cabo a rabo en toda su historia, pero tiene para nosotros importantes consecuencias.

Tesis 3. Un desarrollo conceptual más refinado nos ayudaría a entender mejor la relación entre Estado, mercado y sociedad civil, y a poner en marcha iniciativas más realistas.

Ciertamente, la apelación a la teoría es importante no sólo porque “no hay nada más práctico que una buena teoría”, si-

no porque nos lleva a precisar mejor los vínculos analíticos entre Estado, mercado y sociedad, y nos evita “idealizaciones” o “maniqueísmos” que –en la práctica– raramente contribuyen a una acción más coordinada entre estos diferentes espacios y actores. Pensar que el clientelismo, la corrupción o la puja despiadada por la obtención de recursos están de un solo lado del mostrador es una manera de evadir la autocrítica, y también de bloquear la posibilidad de una comprensión más adecuada de realidades que en sí mismas son complejas, matizadas y diversas. Esa mejor comprensión creo que ayudaría también a evitar una serie de sesgos en la percepción de problemas que terminan por distorsionar las relaciones entre los diferentes actores. Entre esos sesgos y distorsiones pueden ser señalados los siguientes:

3.1. El sesgo entre eficiencia y legitimidad.

El acento en los aspectos instrumentalistas suele sesgar nuestro análisis de los problemas del tercer sector en términos de *eficiencia* (por ejemplo, contribución subordinada de las organizaciones de la comunidad a un papel de mero papel secundario en una más adecuada implementación de políticas o un más eficaz control del sector público), mientras que el acento en los aspectos hermeneúticos tiende a sesgarlos por el lado exclusivo de la autonomía, la libertad o la *legitimidad* (por ejemplo, fortalecimiento aislacionista de las organizaciones de la sociedad civil que no se “contaminan” con la práctica concreta de elaboración de políticas).

3.2. El sesgo objetivo/subjetivo.

El acento en los aspectos instrumentalistas suele sesgar nuestro análisis de los problemas del tercer sector en términos de *objeto* de políticas, mientras que el acento en los aspectos hermeneúticos tiende a sesgarlos por el lado de considerarlo *sujeto*

de políticas, cuando es obvio que la sociedad civil es, a la vez, objeto y sujeto de las políticas públicas.

3.3. El problema de los niveles de análisis. La necesidad de complementar lo micro con lo macro.

A las tensiones y complementariedades entre distintos enfoques analíticos se le sobreimprime habitualmente la elección por los niveles *micro* y *macro*. El análisis micro, centrado en las organizaciones e instituciones como unidades de análisis, nos lleva a preguntarnos por una serie de cuestiones de importancia: cómo gerenciar una ONG, cómo conseguir recursos, cómo capacitar nuevos gerentes sociales, cómo establecer lazos y articulaciones con instancias locales, etc. Lo macro, por su parte, nos lleva a preguntarnos por los sentidos y los proyectos sociales de más amplio alcance que podemos animar, y de los cuales las organizaciones de la sociedad civil pueden participar de una manera más congruente. Aquí hablamos de actores, de historicidad, de modelos de sociedad, de desafíos nacionales. En este nivel nos preguntamos cuáles son los retos centrales que atraviesa una sociedad en un determinado tiempo y lugar, y en qué medida las organizaciones de la comunidad pueden contribuir con sus recursos, experiencias, potencial crítico e innovador, demandas, etc., a la solución de esos retos.

Tengo la impresión de que en muchos casos la literatura sobre tercer sector se ha volcado con más énfasis a las cuestiones micro, y que ha dejado en un segundo plano los problemas macro. Las razones son comprensibles. Por un lado, hay cierta “afinidad electiva” entre la temática de las organizaciones comunitarias y los abordajes micro; o dicho de otro modo, quienes tienen menos inclinación por estudiar las macro estructuras organizadoras de la sociedad, el Estado y el mercado, comprensiblemente desarrollan una mayor sensibilidad hacia los problemas de pequeña escala. Por otra parte, es cierto tam-

bién que después de vastos y pretensiosos intentos de planear lo macro, y de los múltiples “fallos” del mercado o del Estado para responder a las demandas sociales, la atención se haya volcado con más dedicación a solucionar los “pequeños” problemas de la gente. A esto hay que sumarle el hecho de que, en buena medida, la literatura teórica más abundante sobre la cuestión se ha producido –como en tantos otros casos– en los países centrales, pero es en esos países donde las “grandes cuestiones” ya tienen, desde hace largo tiempo, respuestas consensuales definidas. Nosotros, para qué abundar sobre ello, todavía tenemos pendientes elementales cuestiones de desarrollo social, político y económico, que no se resolverán por una mera sumatoria desarticulada de voluntades, o por una agregación espontánea de energías sociales dispersas. En virtud de estas consideraciones creo que ganaríamos en nuestra comprensión de la problemática del tercer sector, y que podríamos hacer un uso más adecuado de los escasos recursos sociales de cooperación y asociación, si fuéramos capaces de articular –de manera plural, flexible y democrática– lo micro y lo macro. Naturalmente, esto es mucho más fácil decirlo que hacerlo, pero en este punto las universidades pueden todavía dar más de sí mismas y constituirse en un espacio institucional privilegiado para el análisis, la discusión y el intercambio de experiencias.

Tesis 4. La necesidad de transitar desde una nueva “moda” a una nueva realidad.

Una visión analítica más realista nos impide caer en el riesgo de que los estudios sobre el tercer sector se conviertan en una especie de “nueva moda” académica, como lo fueron, por caso, algunos estudios sobre los movimientos sociales en la década de 1980, que fueron vistos como una especie de prometeda panacea democrática y transformadora. Sin duda, el tercer sector ha tenido un crecimiento importantísimo en los últimos

años, y sus potencialidades son muy significativas, pero en términos comparados con la capacidad de movilización de recursos y de definición de oportunidades sociales que tienen, y seguirán teniendo por muchísimos años, los Estados y los mercados, el potencial del sector social es todavía reducido. Aquí no creo que haya que hacerse ni grandes ilusiones ni desfallecer antes de empezar; de hecho, conocer nuestras posibilidades y nuestros límites, de manera realista, es clave para intervenir con éxito en la realidad. En tal sentido, las dos grandes fuerzas orientadoras y organizadoras de las sociedades siguen siendo los Estados y los mercados. La coordinación social vertical, centralizada y autoritativa del Estado, y la coordinación horizontal, descentralizada y lucrativa del mercado siguen siendo las dos grandes fuerzas que estructuran las sociedades. Las organizaciones de la sociedad civil tienen por delante un camino de crecimiento y expansión, pero hoy por hoy parten de un lugar social que no convendría sobreestimar en exceso. De acuerdo con esto, tengo para mí que hay cierta ilusión injustificada (una ilusión que no es nueva en las ciencias sociales por cierto) en buscar en “otro” espacio social las virtudes que no encontramos en las áreas más estructuradas de la sociedad. En tal sentido, buscamos en los movimientos sociales, las pequeñas comunidades, las etnias, o lo que fuere, las bondades que no vislumbramos en la rígida burocracia o las competitivas empresas. Sin embargo, tiendo a creer que nuestra sociedad civil no es mucho “mejor” que nuestros mercados (y que nuestros empresarios, gerentes, vendedores, financistas, banqueros, etc.), o que nuestras instituciones estatales (nuestra clase política, nuestros funcionarios, nuestros maestros, profesores universitarios, médicos, militares, policías, etc.). Un poco por la perogrullesca constatación que gente buena y gente mala hay en todos lados, y otro poco por la obvia verdad según la cual es en buena medida en el propio seno de la sociedad civil donde se generan las

constelaciones de valores, los anclajes motivacionales, las identidades, las culturas y las prácticas –a veces muy poco loables– que impregnan nuestra actuación social, política o mercantil (cfr. Lechner, 1994).

Tesis 5. Las tres transiciones pendientes de la Argentina actual y el papel de las ONG.

Tengo para mí que la Argentina está atravesando y atravesará en los próximos años tres grandes desafíos, y creo que es necesario preguntarse claramente, desde el nivel macro hasta el micro, qué papel jugarán, pueden jugar, y deben jugar (y soy consciente de los “saltos” lógicos y valorativos de estas preguntas), las organizaciones de la sociedad civil en este complejo proceso. Dicho mediante breves etiquetas, esos desafíos son los del *desarrollo económico*, los de la *“sutura” de la brecha social* y los de la *modernización del Estado*. Los tres van juntos y no pueden ser pensados por separado. Desde el punto de vista económico, y centrando la atención en el objetivo estratégico de crecimiento a largo plazo con estabilidad macroeconómica, tal vez el principal desafío sea el de pasar de una economía no integrada y de baja productividad general a una economía plenamente integrada (tanto fronteras hacia adentro como fronteras hacia afuera) y de alta productividad. En el plano social, por su parte, aparece como prioridad la compensación de los efectos negativos del libre juego del mercado mediante una política activa de gerencia del desarrollo social y combate a la pobreza, poniendo énfasis en la centralidad del empleo como mecanismo disparador de las capacidades individuales para progresar socialmente, o dicho de otra manera, como vía regia de vinculación entre el crecimiento económico y el bienestar social. Finalmente, el fortalecimiento político, institucional, técnico y administrativo del Estado es la tercer pata del necesario proceso de transformación que tenemos por delante. En tal sentido, si la “pri-

mera” generación de la reforma del Estado fue efectuada básicamente con un criterio de eficiencia en la asignación de recursos, la hoy necesaria reforma del Estado de “segunda generación” supone trabajar en la provisión de bienes públicos de alta calidad (seguridad, educación, salud y previsión social, administración de justicia, etc.), y en políticas activas del complemento Estado-mercado. De este modo, eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública aparecen como los cuatro principios rectores de la nueva agenda de la reforma estatal. Creo que las organizaciones de la sociedad civil tienen mucho que aportar al desarrollo de esta compleja agenda.

Tesis 6. Hacia una estrategia común para neutralizar nuestras debilidades y potenciar nuestras fortalezas.

Mientras que las reformas estatales de *primera generación* estaban centradas en la reestructuración de las relaciones entre Estado y mercado, en términos de una redefinición de las respectivas esferas de influencia, la *segunda generación* se ocupa –principalmente– de las mejoras en términos de calidad institucional, en particular, de aquellas áreas de política que son funciones indelegables del Estado (justicia, seguridad, educación, marcos regulatorios orientados a la competencia, etc.). Ahora bien, es importante remarcar que existe una diferencia estructural entre la *lógica del campo de políticas* de la “primera” generación y el de la “segunda”, y por lo tanto se requiere una *estrategia política estructuralmente distinta*. El punto fundamental es que esta segunda generación de reformas requiere de la participación, o al menos de un grado de aceptación activa, por parte de los agentes públicos, cosa que era prácticamente innecesaria en el marco de las privatizaciones, la apertura comercial o las políticas de desregulación de la década de 1990. Podría llamarse a esta segunda, estrategia “participativa”, por oposición a la estrategia “vertical-tecnocrática” de la primera.

Esa nueva estrategia participativa combinaría, en un juego de suma positiva, presiones reformistas “desde arriba” (Estado, organismos multilaterales, etc.), “desde afuera” (sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, redes académicas transnacionales, etc.) y “desde adentro” (actores reformistas internos). Sin esta triple combinación de actores para conformar *coaliciones reformistas* parece difícil superar las *asimetrías en la ecuación de costos y beneficios de cualquier reforma institucional: costos inmediatos, ciertos y focalizados para los “perdedores” y beneficios mediatos, inciertos y dispersos para los “beneficiarios”*. El caso de la seguridad pública y de las instituciones policiales muestra un ejemplo palmario de esa asimetría de costos: los posibles perdedores de una institucionalidad policial más eficaz y transparente son pocos, corruptos y organizados, mientras que el grueso de la ciudadanía –potencialmente beneficiada con esas transformaciones– se encuentra dispersa y mal organizada.

Ahora bien, estas observaciones nos llevan a señalar un importante corolario: cualquier proceso de cambio institucional requiere, al menos, de tres elementos básicos: proyecto, liderazgo y organización. La primera generación de reformas logró combinar una doctrina (la neoliberal), un liderazgo cupular (el de Menem-Cavallo) y una organización técnico-política galvanizada en su vértice capaz de llevarla adelante. En este sentido, y mal que nos pese, la segunda generación de reformas *no* tiene doctrina propia, no han logrado conformarse un conjunto articulado de “ideas específicas acerca de lo que se debe hacer en la administración”, ideas y valores que organizan el pensamiento y la acción de actores y grupos no necesariamente coordinados entre sí (cfr. Hood, 1997). Ciertamente hay buenas intenciones, algunas buenas ideas, ciertos mecanismos institucionales útiles, y vagas referencias (como las que hice más arriba) para combinar eficiencia con calidad, equidad y responsabilidad pública, etc., pero no hay mucho más que eso. Esto es

importante, porque sin doctrina es difícil encarar una empresa de reforma a gran escala que coordine la acción de actores dispersos. Por otra parte, estas reformas requieren, a su vez, un liderazgo enraizado y de carácter “local”, un liderazgo poseedor de una capilaridad transformativa capaz de superar otro tipo de capilaridad, la de la *microfísica de la resistencia* al cambio institucional.

En virtud de estas consideraciones es que se torna de gran importancia el proceso de formación de una “imagen-objetivo” compartida de las reformas a encarar por actores ubicados arriba (dirigencia política), adentro (agentes públicos) y “afuera” (sociedad civil) del Estado. De aquí también la centralidad de establecer una *agenda* común, mínima, básica, en las diferentes áreas como primer paso para desarrollar –hasta donde sea posible– una política consensuada.

Este proceso de construcción de una agenda común supone un ordenamiento de unos pocos problemas fundamentales que los actores relevantes del campo se avienen a debatir en conjunto y con ánimo de encarar sus soluciones. La construcción de agenda empieza por una tarea que suele ser desagradable: decir que “no” a ciertos temas, postergar el tratamiento de algunos reclamos, definir que las necesidades de tal actor o aquel sector no serán atendidas en el corto, y quizá tampoco, en el mediano plazo. Esta dimensión “negativa” de la construcción de la agenda es un hecho primordial de su constitución: allí donde “todo” está de discusión, nada se está discutiendo seriamente.

El siguiente paso consiste en establecer el debate en torno a la definición de problemas, y no en torno al enunciado de necesidades, declaraciones de intención, o listado de preferencias. Como es sabido, un problema es una situación negativa definida desde una doble coordenada: un “modelo analítico” (una representación simplificada de cómo es y cómo funciona el

mundo, incluidos nosotros mismos), y un “modelo normativo” (una representación simplificada de cómo debería ser el mundo, incluidos nosotros mismos). Definir un problema es una manera de elaborar un diagnóstico, por sobre una mera descripción de síntomas, enlazando causas con efectos, factores con resultados, intervenciones con consecuencias. No son pocos los actores sociales y políticos acostumbrados a confundir el diagnóstico con el síntoma o la intención.

Construir agenda es, también, formular alternativas de solución bajo restricciones. Las restricciones son la contracara de las oportunidades, y son, por lo mismo, condición de posibilidad de la elaboración de la política. La misma pared que no podemos atravesar permite que nos apoyemos en ella. Restricciones políticas, institucionales (legales y organizacionales), económico-financieras y técnicas están en la base de cualquier razonamiento “situado” sobre un problema. Quien piensa –exclusivamente– desde la axiomática de los “derechos” o los “principios” termina obturando el diálogo.

Tesis 7. Universidad y organizaciones de la sociedad civil: el desafío de caminar juntos.

¿Pueden nuestras organizaciones de la sociedad civil hacerse cargo de esta agenda de reformas? ¿Pueden nuestras Universidades ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a pensarse mejor en relación con los grandes retos sociales? Y si pueden hacerlo, ¿en qué sentido, mediante qué estrategias? Yo creo que la respuesta es positiva, pero es una respuesta que tenemos que construir de manera conjunta.* Por lo demás, sa-

* Valga un muy pequeño botón de muestra. El nuevo Plan de Estudios de la carrera de Sociología de la UNLP que pusimos en marcha en el año 2003 incluye –como nueva materia obligatoria– la asignatura Sociología de

bemos que no podemos llevar la nave de la sociedad (o del Estado, o del mercado) a puerto para repararla; estamos obligados a seguir navegando (actuando, educando, investigando) con nuestros problemas, nuestras virtudes y nuestros desafíos. Construir nuevos puentes entre las distintas instancias sociales es un imperativo de esta realidad crítica, pero también esperanzada, que nos toca enfrentar. En tal sentido, diría que la Universidad, por la especial posición estructural que ocupa en las sociedades complejas, en el centro de un imaginario triángulo que une al Estado, el mercado y las organizaciones de la sociedad civil, es una institución estratégica que puede y debe contribuir a tender esos puentes. Cuando observamos los enormes desafíos sociales, económicos y políticos que debe enfrentar nuestra sociedad, tanto a nivel local como a escala global, somos plenamente conscientes de que la tarea no será nada fácil. Como decía una vieja canción de Simon & Garfunkel de los años sesenta, estamos obligados a construir puentes sobre “aguas turbulentas”, las aguas turbulentas de este presente que tenemos que atravesar juntos. Que vamos a atravesar juntos.

las Organizaciones, entre cuyos contenidos mínimos se encuentran el análisis de la estructura y dinámica de las organizaciones de la sociedad civil. Creemos que es fundamental que este tipo de contenidos se transformen en elementos básicos de la formación de los jóvenes profesionales. Por otro lado, la carrera ha implementado –por tercer año consecutivo– un taller de investigación permanente sobre temáticas referidas a organizaciones de la comunidad. Es poco, pero se hace camino al andar.

Bibliografía

- Alexander, Jeffrey C. (1998): *Paradojas de la sociedad civil*, México, Taller FLACSO.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero (1986): *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. El modelo insnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1991): “La sociedad civil”, en *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser Pereyra, Luiz Carlos y Nurial Cunill Grau (1998): “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Buenos Aires, Paidós/CLAD.
- Dubiel, Helmut (1994): “Metamorfosis de la sociedad civil”, *Debats*, N° 50, Edicions Alfons El Magnánim, diciembre.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (2000): *Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID/FCE.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1997): *La Argumentación Administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, Norbert (1994): “La (problemática) invocación de la sociedad civil”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 5, diciembre.
- (1997): “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL*, N° 61, abril.
- Portes, Alejandro (1999): “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”, en Jorge Carpio e Irene Novacovsky (comps.), *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/FLACSO/SIEMPRO.
- Rabotnikof, Nora (1997): “El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas”, en Fernando Quesada (comp.), *Filosofía política I. Ideas y movimientos sociales*, volumen 13 de la *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Valladolid, Ed. Trotta/CSIC.
- (2001): “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de los bancos multilaterales de crédito”, *Nueva Sociedad*, N° 171, enero-febrero.
- Thompson, Andrés (1995): *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, Unicef/Losada.

- (1997): “¿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.
- Tussie, Diana (comp.) (1997): *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*, Buenos Aires, UBA/FLACSO.
- VV.AA. (1999): *Entidades sin fines de lucro. Introducción y herramientas básicas para la gestión*, Buenos Aires, Eudeba.

Detrás de las noticias... Construyendo democracia y equidad a través de los “espacios multiactorales” en América Latina*

*Félix Bombarolo***

Debajo de los titulares...

Nuevas noticias, nuevos secuestros, nuevas declaraciones, nuevos datos económicos, nuevos resultados deportivos, nuevos romances en el ambiente artístico..., *nuevos conceptos en el mundo del desarrollo social.*

Aparecen en la tapa de *El Comercio* en Quito, o de *El Mercurio* en Santiago de Chile, *La Opinión* en Cochabamba, *El Nacional* en Caracas, *El Tiempo* en Bogotá, el *Clarín* en Buenos Aires y últimamente hasta en el *Granma*, en La Habana. Son las noticias globalizadas, las que la “sociedad de la información” difunde a través de las grandes agencias de noticias, aquellas que terminan construyendo nuestra imagen del mundo y de las cosas que allí suceden. Percibimos el mundo a través de las noticias, recortamos la inmensidad a partir de

* Versión adaptada del artículo del mismo nombre preparado para la revista *Pobreza Urbana & Desarrollo*, del IIED-AL.

** Arquitecto argentino, con estudios en sociología y desarrollo local; especializado en diseño y evaluación de programas sociales en América Latina y el Caribe; docente Universidad de San Martín (UNSAM); asociado a “organización poleas”.

lo que las agencias nos señalan como “lo más importante de lo que pasa” en nuestros barrios y en el mundo entero. Así construimos nuestro universo común, hablamos de las mismas cosas y hasta construimos nuestras opiniones en relación a las de otros, que difunden las suyas a través de los medios de comunicación (periodistas, formadores de opinión, expertos en temas diversos...).

Aparecen en los últimos reportes del Banco Mundial, en los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, en los mega-eventos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); se expresan con contundencia en los nombres y contenidos de los “programas sociales de última generación” del FOSIS de Chile, o del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, o del Consejo Nacional de la Juventud del Perú (CONAJU); son difundidas también con convicción por las principales ONG y centros de investigación de la región, por las que componen Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), y también por aquellas asociadas a la International Society for Third-Sector Research (ISTR-LAC). Se trata de los conceptos y fórmulas globalizadas para el diseño e implementación de políticas y programas sociales; fórmulas que la “sociedad del conocimiento” transmite a través de las organizaciones, públicas y privadas, con mayor capacidad de difusión y mayor poder simbólico en el interior de nuestras sociedades. Percibimos los procesos de desarrollo a través de aquellas ideas y conceptos esparcidos, como noticias de actualidad, entre quienes, de una u otra manera, participamos del diseño e implementación de programas sociales. Así, construimos nuestro mundo común, hablamos de las mismas cosas y hasta construimos nuestras opiniones en relación a las de otros que difunden las suyas a través de los medios (académicos, funcionarios públicos y de ONG, expertos en temas diversos del desarrollo...).

Pues las últimas noticias del desarrollo dicen que la fórmula para alcanzar el bienestar general, reducir los niveles de pobreza y exclusión y mejorar la calidad e “intensidad” de nuestras democracias, se encuentra en la *construcción e institucionalización de espacios participativos multiactorales*, especialmente aquellos destinados a la definición de políticas y programas de orden público.

Tras esta esperanza hemos teorizado y actuado en las últimas dos décadas quienes trabajamos en el mundo del desarrollo latinoamericano. Esperanza muchas veces convertida en convicción y otras tantas en escepticismo. Porque, por cierto, debajo de aquellos titulares anunciados y difundidos hasta el infinito en este tiempo, encontramos una *muy diversa gama de intenciones y resultados*. Porque de pronto percibimos las bondades de aquello que muchas veces hemos promovido, y porque en otras tantas nos percatamos de manera traumática de que aquellas propuestas innovadoras y potencialmente revolucionarias del pasado, hoy aparecen en demasiadas ocasiones sólo como discurso (noticias...) y acciones cuyo sentido ya poco tiene que ver con aquellos ideales promovidos.

Qué perseguíamos, qué obtuvimos...

Pues *la buena nueva* de la participación, las alianzas estratégicas, los espacios de concertación y la generación de capital social se expandió por América Latina bajo diversas formas: *planes estratégicos, presupuestos participativos, consejos consultivos de políticas públicas, diseño participativo de programas sociales, sistemas de monitoreo intersectorial de la acción pública*, y tantos otros.

Podría resultar un interesante y útil ejercicio revisar, luego de más de dos décadas de instalación de procesos sociales participativos e intersectoriales en la región, qué nos va quedando

de aquello que se “suponía” generaría este modo de construcción de lo público.

Desde luego que aquí las opiniones varían. Veamos.

Más apertura a la participación en las decisiones de orden público...

Sin duda, se han abierto en los países latinoamericanos algunos espacios interesantes de discusión sobre el sentido general de la acción del Estado. Las reformas constitucionales de mediados de la década de 1990 y numerosas leyes y decretos orientados a generar una mayor participación ciudadana y a la descentralización de la administración de las decisiones públicas, refuerzan, promueven e “institucionalizan” esta apertura. Este no resulta un dato menor a la luz de la historia de América Latina, signada por procesos autoritarios, opresión de grandes sectores de la población, dictaduras sangrientas, concentración de poder y dependencia económica en el marco de las naciones del mundo. Los espacios multiactorales constituyen, desde esta perspectiva, un avance en la dirección deseada.

También es posible decir que buena parte de la acción pública en materia de política social se ha enriquecido con el aumento de canales de participación de los destinatarios en su diseño, implementación, control y evaluación. La apertura contribuyó a detectar deseos y necesidades particulares de algunos colectivos de personas, a mejorar los sistemas de gestión y también a generar mayores capacidades en algunos de los grupos sociales involucrados en las experiencias intersectoriales y participativas.

Los “espacios de igualdad”, una apuesta al cambio cultural...

Es necesario reconocer el valor que tienen los espacios interinstitucionales como “sitios de encuentro interpersonal”, donde es posible generar momentos de creación colectiva en contextos de profunda diversidad de clases, credos, géneros y edades. Los procesos de planeación participativa llevados adelante en centenares de planes estratégicos locales y programas de desarrollo comunitario en barrios y comunidades de toda la región, han dejado hermosas experiencias en esta dirección. Experiencias puntuales promovidas por ONG y diversos niveles estatales, apoyadas por la cooperación internacional y sostenidas por las organizaciones vecinales. Esta “igualdad de oportunidades”, al menos para decidir sobre algunas pocas cuestiones, ha permitido que buena cantidad de personas y organizaciones habitualmente relegadas de los espacios de debate sobre temas públicos que los afectan directamente, puedan presentar sus propuestas y discutir con quienes detentan posiciones de poder (Estado, empresas, organismos internacionales), especialmente a nivel local.

Es por este conjunto de alentadoras señales, que la buena nueva nos genera aún algunas esperanzas.

Qué perseguíamos, que no obtuvimos..., aún...

No obstante el reconocimiento de aquellos avances en el sentido de nuestros sueños, desgraciadamente no nos es posible decir con precisión hasta dónde se extendieron los efectos positivos de la implantación de *la buena nueva* en la región. Porque recordemos que, como argumentamos al comienzo de estas líneas, quienes apostamos hace ya dos décadas por la generación e institucionalización de espacios multiactorales de traba-

jo, lo hicimos con un objetivo muy claro: *generar mejores y más equitativas democracias*.

Si para buscar esta precisión indagáramos en la evolución de los tradicionales indicadores de desarrollo utilizados en el marco del sistema de valores dominante (índices de población bajo la Línea de Pobreza, número de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, nivel de conformidad de la población con los resultados alcanzados en los últimos veinte años de reinstalación democrática, estabilidad y crecimiento económico, niveles de equidad distributiva, o interés y participación de la gente en la vida política de los países...), el resultado alcanzado puede decirse que no aparece como muy alentador. Podríamos esgrimir que el tiempo transcurrido es muy poco para valorar procesos históricos de cambio cultural y que entonces, una vez más..., lo que queda es seguir así, y esperar a que los frutos aparezcan. Podríamos también argumentar que los cambios de contexto..., las crisis financieras internacionales..., el terrorismo... Pero en realidad, más allá de argumentos y justificativos, necesitamos reconocer que la avalancha de procesos participativos y multiactorales de los últimos tiempos, *aún* no nos ha conducido hacia el mundo mejor que todos anhelamos. *¿Qué es lo que ha sucedido con esta propuesta de cambio?, ¿es posible mejorar la calidad y eficacia de los espacios de concertación?*

Pues parece que *las noticias* nos muestran sólo un costado de la realidad construida por quienes las definen y expanden. No sólo hemos orientado buena parte de nuestros debates y acciones hacia la construcción de procesos participativos y multiactorales porque esa parecía ser la fórmula que nos sacaría de las tinieblas, sino que hemos aprendido a ver sólo una parte de este pequeño recorte intencionado de la realidad social en que vivimos. Quizá por temor a descubrir cuestiones no deseadas “detrás de las noticias”.

Intentaremos pues descubrir algunas cuestiones poco difundidas de la anunciada *buena nueva*, con el ánimo de colaborar a reconocer sus puntos oscuros y de mejorar nuestras acciones.

Los que “promovemos”..., los que son “promovidos”...

No sería difícil demostrar que una buena parte de las experiencias centradas en la participación y la multisectorialidad han sido promovidas a partir de deseos y estímulos externos a los propios actores sociales involucrados en ellos. Son comúnmente originados a partir de tal o cual programa con financiamiento internacional, o en el marco de procesos “forzados” por organismos públicos y privados ajenos a la realidad local de referencia. *¿Esto tiñe necesariamente de negatividad a la participación y alianzas generadas...?*, pues no necesariamente, no si no fuera porque en buena parte de los casos suceden dos hechos encañados y relevantes para el punto que estamos discutiendo:

- i. no siempre quienes promueven la construcción de los espacios multiactorales consideran la viabilidad y condiciones sociales y políticas locales para su puesta en marcha. Suceden entonces cuestiones como: a) procesos condicionados por exacerbados sistemas de clientelismo político, que enturbian la construcción pretendida (*asisten los que designa el partido que gobierna...*); o b) apertura de espacios multisectoriales donde se convoca a la participación de organizaciones sociales en localidades con una débil estructura institucional (*pocas y débiles organizaciones de la comunidad...*); o c) la convocatoria a un espacio multiactoral en una comuna donde ya existen otros tantos espacios del mismo tipo (*¿otro Consejo más...?!*);

- ii. como la agenda de temas, la convocatoria y la decisión del momento de la discusión intersectorial, es habitualmente externa (ajena al grupo en cuestión...), una vez desaparecido el estímulo, desaparece también la alianza o el espacio circunstancialmente construido.

Se trata aquí de un sentido del espacio multiactoral *funcional*, orientado generalmente por organizaciones ajenas al colectivo de organizaciones directamente interesadas, y dirigido habitualmente sólo a logros de objetivos casi siempre muy específicos y de corto plazo y propios de quien promueve el proceso en cuestión. Aparece así el efecto “relámpago”: *bonito mientras duró...*

¿Quién quiere participar y asociarse para qué cosa?

En todo caso, y arribados a este punto, podríamos ampararnos en la evidencia de que, al fin y al cabo, hasta la vida misma es efímera, ¿verdad?, y no por eso renegamos de la acción de vivir. Pues esto también resulta cierto, inobjetable, salvo que..., en demasiadas oportunidades los espacios participativos e intersectoriales generan en quienes son “invitados” a participar en ellos, profundos sentimientos de desánimo o desinterés. *¿Es que una mayor participación e intersectorialidad no genera necesariamente mayores deseos de participar e interactuar con otras personas y organizaciones sociales?* Pues la respuesta es no. A decir verdad, América Latina corre un serio riesgo en estos días de democracia precaria y promoción de la participación ciudadana: el *riesgo del descrédito*. Un riesgo vinculado básicamente a algunos “detalles” no poco relevantes de los procesos participativos que pueden llegar a generar en la población cierto escepticismo y hasta “rechazo” por las propuestas de aquella naturaleza aparentemente

benigna. Tres cuestiones centrales condicionan este potencial impulso destructivo:

- a. las personas nos cansamos de que nos hagan participar en sitios en los que luego no se respeta o considera siquiera nuestra opinión;
- b. nos decepcionamos cuando en el marco de un proyecto colectivo común (nuestra sociedad, nuestra ciudad, nuestro barrio), nos convocan sólo a compartir decisiones de importancia poco significativa;
- c. y por último, deja de interesarnos asistir a espacios intersectoriales cuando quienes representan verdaderamente a los sectores que detentan el poder sobre los temas sobre los que hay que opinar y decidir, no acuden a la cita (funcionarios o directivos que asisten sólo a inauguraciones y cierres de sesión, o envían a “representantes” con poco o nulo poder de decisión, o directamente, ni aparecen).

Se trata en este caso de procesos intersectorialidad *de baja intensidad*, orientados habitualmente a dotar de un tinte “participativo” a estructuras de decisión verticales, donde poco se discuten los temas relevantes de lo que se desea definir. Se trata de grandes procesos de consulta intersectoriales donde aunque los participantes digan “A”, quien convoca se reserva el derecho de decidir “B”. Hablamos de cientos de planes estratégicos de ciudades latinoamericanas elaborados en decenas de reuniones interinstitucionales, con amplísima participación, donde acuden a decir su opinión y presentar sus propuestas miles de ciudadanas y ciudadanos de una localidad, casi todos los actores sociales, salvo aquellos que deciden sobre la acción estatal (miembros del ejecutivo municipal, por ejemplo). En conclusión, la región se ha inundado en los últimos año de pro-

lijos “documentos de buenas prácticas”, bonitos y muy bien editados libros sobre “Planes Estratégicos” y numerosos llamativos casilleros de estructuras organizaciones estatales en los que aparece el título “Consejo Consultivo Intersectorial”, bellas acciones y productos participativos con escaso potencial de cambio real. Aparece aquí el conocido efecto: *mostrémonos juntos, que yo decido...*

¿Alguien sabe algo de café?

Los cosas no serían tan serias si sólo fuera que algunos espacios multiactorales poseen poco poder de decisión sobre cuestiones que resulta urgente modificar. Una jugosa anécdota quizá nos ilustre sobre complejidades adicionales no siempre manifiestas.

Compartimos hace algunos años la coordinación del proceso “participativo y multiactoral” de diseño de un Plan de Desarrollo Local en un bonito paraje centroamericano, cuyo principal medio de vida es la producción de café. Participaron de aquel rico proceso cerca de 300 personas de diversas organizaciones locales, cooperativas de campesinos, representantes de la cámara de comercio, de las instituciones tradicionales, autoridades del gobierno local, y hasta algunos representantes de organismos multilaterales que veían con muy buenos ojos la experiencia (por aquello de la búsqueda de “buenas prácticas”...). Todos los que aparentemente debían estar, allí estaban. Colaboraban en la coordinación de la reunión dos promotoras sociales; asistieron también un contador de la alcaldía, el cura párroco y dos maestras de escuelas del lugar. En un determinado momento del proceso de diseño, al finalizar el tercer día de trabajo, luego de realizar los correspondientes diagnósticos, de revisar de arriba hacia abajo la historia y necesidades de aquel si-

tio, de confirmar y reconfirmar las principales potencialidades del lugar, luego de extensos discursos, y de empapelar todas las paredes del centro comunal con enormes papelógrafos repletos de matrices cuando sólo nos quedaban un par de horas de trabajo por delante, un humilde campesino se levantó desde el fondo del salón, pidió la palabra y preguntó en voz muy baja: *“todo lo que hablamos está muy bien, lo de la participación, la organización comunitaria, el capital social, el rol del Estado, el listado de necesidades priorizadas; estoy realmente orgulloso de haber participado de esta reunión, pero... ¿cómo hacemos para producir mejor y vender más café?, ¿hay alguien aquí que sepa de café?”*.

No había nadie allí que pudiera responder aquella pregunta tan simple e importante a la vez. Este episodio se repite una y otra vez en los espacios de diseño multiactorales. Arma- mos estructuras, espacios y reuniones a los que invitamos a decenas o centenares de personas cuidando especialmente que estén representadas las instituciones locales, pero habitualmente descuidamos un detalle importante: *necesitamos que a la cita acudan personas que sepan de lo que se va a hablar, discutir y decidir*. Aparecen entonces por aquí y por allí, mesas intersectoriales que deciden sobre la adjudicación de fondos para generación de emprendimientos productivos, sin que allí participen quienes conocen a fondo tal cuestión; consejos de salud en los que no participan médicos; planes participativos de desarrollo urbano donde no aportan su saber personas que conozcan de urbanismo; y espacios intersectoriales de definición de políticas sociales compuestos por personas que poco conocen de tan compleja cuestión. ¿Es que acaso es posible definir acciones sociales de calidad sólo a partir del sentido común o alguna experiencia puntual que algunas personas hayan tenido en su vida sobre la cuestión a decidir?, ¿es que los procesos multiactorales resultan valiosos por sí mismos, más allá de la calidad de lo producido a partir de ellos?

Pues la respuesta es nuevamente, no. Aparece aquí un punto de difícil resolución, signado por múltiples condicionantes, entre los que se encuentran:

- a. no siempre se plantean con claridad los temas/problemas sobre los cuáles es necesario discutir y decidir, ni se brinda información previa a los asistentes a las mesas de decisión;
- b. es bastante común que se convoque a espacios multiactorales a personas e instituciones que no tienen ni interés ni conocimientos específicos sobre los temas sobre los que se pretende discutir y decidir;
- c. en las localidades y espacios institucionales en los que se llevan adelante procesos participativos, no siempre se dispone de recursos técnicos especializados capacitados para analizar temas complejos y presentar alternativas al colectivo;
- d. la apertura a procesos sociales participativos implica, en la mayoría de los casos a los que nos estamos refiriendo en este artículo, la inclusión en estos procesos de personas que han tenido pocas posibilidades de formarse en el sistema formal y que tienen pocas posibilidades de acceso a la información sobre numerosos temas que afectan su vida cotidiana

Desde esta perspectiva, estos no son temas menores. No será posible fortalecer estilos de gestión multiactorales, si no se realizan esfuerzos para asegurar que de estos procesos surjan *productos de muy buena calidad* (políticas sociales, planes urbanísticos, proyectos comunitarios u otros). Esto requerirá ser muy claro a la hora de la convocatoria, no hacer parte de aquel espacio a quienes nada tienen que ver con él y decir sobre las cosas que allí se analizan, involucrar a personal técnico especiali-

zado en los temas a decidir y capacitar e informar previamente al resto del colectivo, al menos mínimamente, sobre los puntos básicos y alternativas que se presentan a la hora de tomar las decisiones.

La tecnocracia y la gente: hagamos “como si”

¿Cuáles son las herramientas con las cuales se gestionan los procesos de diseño y evaluación participativos e intersectoriales?, ¿han sido efectivas para generar procesos creativos, de amplia participación, de horizontalidad y para mejorar los niveles de equidad social?

Es posible decir que las técnicas de diagnóstico, planificación y evaluación de proyectos introducidas en el quehacer de las organizaciones sociales y el Estado en América Latina en la década de 1980, han contribuido a ordenar diversos procesos sociales (políticas, programas, proyectos) y a potenciar el impacto de las acciones y el uso de los recursos en estas áreas.

Sin embargo, a más de dos décadas de iniciada esta etapa de reconversión tecnológica, y luego de echar una rápida revisión de los procesos de diseño participativos vividos al amparo del ZOPP, el Marco Lógico, y otros métodos del tipo (utilizados masivamente y con aparente convicción por organismos internacionales, estados y ONG), también es necesario decir que estas técnicas han demostrado tener serios límites. Mencionamos algunos:

- a. ¿es pertinente utilizar esquemas metodológicos rígidos y “lineales” para procesar y potenciar procesos vivos, cambiantes, en marcos inestables como los latinoamericanos? Pues la experiencia parece demostrar, cada vez más, que no. Con sólo observar los cambios abruptos de contexto

(políticos, sociales y económicos) sucedidos en los últimos años en Argentina, Venezuela, o más recientemente Bolivia, podríamos poner en serias dudas a aquellas técnicas y esquemas estrictos. He aquí una enorme dificultad aún no saldada. Y no es sólo un obstáculo “formal” (delimitación de tiempos, definición de costos y actividades de un proyecto de mediano o largo plazo); el principal contrasentido inherente al uso de aquellas técnicas radica en que no son capaces de “acompañar procesos sociales dinámicos”. Siendo así, algunos métodos de planeación social en lugar de contribuir a potenciar el camino hacia el cambio social, actúan como herramientas para “congelar”, inmovilizar aquellos procesos que supuestamente pretende activar;

- b. es necesario considerar también la posibilidad que tienen las personas que participan de los procesos multiactorales, de *conocer y apropiarse* de aquellas herramientas que deberían permitirles generar y producir los procesos colectivos pretendidos. Pues aquí existe un límite muy marcado de métodos como el ZOPP o el Marco Lógico, el de la capacidad y voluntad de las organizaciones de aprender e incorporar estas herramientas a su andar institucional. Las metodologías demasiado “cerradas en sí mismas” y complejas, son difícilmente comprendidas y aceptadas por organizaciones sociales “de base”, que las perciben más que como herramientas para potenciar su labor, como instrumentos de control externo, ajenos a su cultura. Los métodos actúan en estos casos como herramientas para concentrar el poder en los procesos colectivos, el poder de quienes los conocen y manejan;
- c. otra cuestión a considerar es la validez de los métodos utilizados para generar la “participación” de las personas en su diseño y evaluación, objetivo expresado una y mil veces

por quienes promovemos procesos de desarrollo intersectorial de nivel local. La pregunta aquí es: ¿hasta dónde la rigidez, complejidad y premura permiten la participación “real” de los destinatarios de las acciones sociales? Pues no siempre las metodologías han actuado como facilitadoras de la participación. Ya sea por dificultad de comprensión, por “rechazo o descreimiento”, por premura o por alguna otra dificultad menos explícita, no es posible asegurar que los proyectos surgidos de aquellos procesos “orientados” con los métodos de moda, hayan sido diseñados “verdaderamente” por los destinatarios de las acciones, más bien sí es posible decir que, dada la dificultad de comprensión, muchas veces los mismos han quedado “en mano de los técnicos” (como suele ocurrir). Tampoco es posible decir que *todos los involucrados* han participado en la evaluación de los procesos, nuevamente, la rigidez/dificultad de los formatos de evaluación (indicadores y procedimientos), el tiempo y recursos destinados para tal fin, no han permitido realizar un verdadero trabajo participativo de “autoevaluación y aprendizaje” de todos los involucrados en los procesos multiactorales analizados.

Es por todo esto y algunos otros puntos quizá menos relevantes, que desde hace algunos años y desde diversos ámbitos (académicos, organismos de cooperación internacional y ONG), se ha puesto en crisis la validez de los tradicionales “métodos lógicos y naturalmente rígidos y complejos”. Es posible decir que se ha conformado en los últimos veinte años en el “mundo del desarrollo”, una dinámica promovida por diversos actores (financiadores, receptores de la cooperación, técnicos contratados desde uno u otro lugar, el mundo académico), tendiente a “forzar” la estricta inclusión de estos métodos en la definición de las políticas programas y proyectos. Se ha creado

a partir de esta dinámica la sensación de que si las matrices de los proyectos están bien realizadas, los proyectos serán eficaces..., que si existe prolijidad y claridad en la elección de objetivos, metas y actividades de un proyecto, existe naturalmente una buena percepción del problema y sus soluciones. Confundimos a veces la pulcritud de “la forma” con la verdadera potencia “del contenido”. Hacemos “como si...”, y nos conformamos con complejos métodos de múltiples conceptos sólo comprensibles por formadísimos técnicos del desarrollo (escenario, diagnóstico, problema, necesidad, propósito, fin, población objetivo, población meta, población beneficiaria, beneficiarios directos, beneficiarios indirectos, cobertura, objetivo general, objetivo específico, meta, actividad, eficiencia, eficacia, efectividad, resultado, efecto, impacto, indicador, pertinencia, relevancia, sostenibilidad, monitoreo, riesgo, etc.).

¿Quiénes son esos que van a concertar?

¿A quiénes representan las organizaciones y personas involucrados en los procesos participativos multiactorales?, ¿a quiénes los miembros de ONG y grupos diversos que participan de las mesas de concertación y consejos consultivos en la definición de políticas públicas?, ¿es posible encontrar “mayores y mejores” niveles de representatividad en las organizaciones de la sociedad civil que en el aparato del Estado (vinculado al sistema tradicional de partidos políticos)?

Pues aquí también se presentan problemas de envergadura para los famosos espacios multiactorales. Y es que aquellos son promovidos y conformados, inicialmente, para “enriquecer” los canales formales de representación institucional, hoy en crisis (cargos electivos del ejecutivo y legislativo de diversos niveles del Estado), con mejores propuestas de representación

democrática y participación ciudadana. Pero las cosas no funcionan habitualmente así, al menos por tres motivos:

- a. el “proceso de convocatoria y selección” de los participantes de aquellas mesas y espacios de decisión, pocas veces es “democrático y transparente”. Resulta tan viciado de nulidad en estos términos, la participación de un legislador surgido de un proceso eleccionario fraudulento o plagado de prácticas políticas clientelares, como la del representante de una ONG o grupo elegido “a dedo” por la autoridad convocante, cualquiera fuera ella. ¿Quién le ha otorgado a aquella ONG potestad para decidir sobre el destino de la ciudadanía? Es posible decir que la transparencia y representatividad deseadas resultan más fácilmente alcanzables cuando se trata de espacios multiactorales radicados en territorios “acotados”, barriales o comunales, en los que la determinación de los actores involucrados resulta más “natural” y es posible identificar a aquellas organizaciones que participan en la vida del lugar, que generalmente representan intereses de grupos de vecinos y son reconocidas con mayor facilidad;
- b. también se encuentra en cuestión la aptitud y actitud de las personas que participan en los espacios multiactorales para “representar verdaderamente” los intereses del colectivo que les ha delegado tal responsabilidad. Resulta demasiado frecuente encontrarnos con asociaciones que no prevén ningún tipo de espacio de comunicación e interacción entre los supuestos representantes y los miembros de la organización, con lo cual los participantes adquieren plena autonomía respecto al grupo social al que pretenden representar. En el camino de búsqueda de un sistema de representación más transparente y legítimo, será necesario también que los representantes de las propias organizacio-

nes sociales rindan cuentas de su acción a las colectivos que dicen representar;

- c. pero allí no termina el desafío, porque en realidad podríamos también preguntarnos: *¿quién representa a las personas que no pertenecen a las organizaciones convocadas a los espacios multiactorales?* Sería un error suponer que todas las ciudadanas y ciudadanos participan en agrupaciones o instituciones; más bien podríamos arriesgarnos a decir que en buena parte de las ciudades y pueblos de la región las personas que participan en algún tipo de organización son minoría en relación a las que no. Entonces, ¿cómo lograr representatividad de los espacios multiactorales, convocando sólo a grupos institucionalizados?

Es importante reflexionar en este punto también, la existencia de ciertos “prejuicios” que hemos ido construyendo y que suelen dificultar la conformación de los espacios multiactorales. Solemos asignar “cualidades” especiales a las instituciones y grupos de personas según el “sector organizacional” al que pertenecen (Estado, mercado, sociedad civil). Asumimos casi con naturalidad aquella teoría “triseccional” desde la cual se pretende ordenar y explicar la dinámica social y, junto con ella, asumimos juicios de valor y “estigmas” que se yerguen sobre cada pretendido “sector”. Con estos prejuicios caminamos el camino de la construcción multisectorial; suponemos que el Estado está representado por el poder ejecutivo y que será todo un problema lidiar con su natural clientelismo, ineficiencia y corruptela, creemos que la sociedad civil está conformada por algunos grupos de base y las grandes y tradicionales ONG, y que estas serán naturalmente aptas, transparentes y capaces para participar del proceso multiactoral, y damos casi por sentado que los representantes del comercio y la

empresa privada no estarán interesados en sentarse a la mesa de trabajo, salvo en honrosas excepciones. Pues debemos decir que esta manera de pensar en el armado institucional de los espacios multisectoriales no nos ha servido demasiado para generar los procesos sociales deseados. No es posible ni conducente hablar de *la* postura del Estado, ni de *la* visión de las organizaciones de la sociedad civil, ni de *la* posición de los empresarios.

Y es que el Estado, en cualquiera de sus niveles (local, provincial y nacional) es bastante más que sus representantes del poder ejecutivo y su riqueza y diversidad deberían ser tenidas en cuenta a la hora de la convocatoria. Similar situación sucede con las organizaciones sociales, resulta imposible “encasillar” las múltiples formas que adoptamos las personas para organizarnos y participar en la vida de una comunidad, así como pretender unificar las visiones, acciones e intereses de tal variada gama de organizaciones. Será necesario entonces considerar esta diversidad a la hora de convocar a las mesas multisectoriales, ya que una organización vecinal no bastará para representar al conjunto de organizaciones de su tipo, ni la participación en la mesa de trabajo de una ONG de las “tradicionales” será suficiente para representar al conjunto de ONG de una localidad, ni mucho menos.

El trabajo, de “orfebrería institucional”, requerirá de nosotros una delicada búsqueda de representaciones institucionales si es que deseamos “realmente” que el espacio construido signifique el motor del desarrollo de una determinada comunidad o localidad. No pueden ser ajenos a él quienes representen los intereses comerciales y empresarios del lugar, aún cuando sepamos que su presencia implique “poner sobre la mesa” los conflictos sociales existentes. Es precisamente la posibilidad de explicitar y dirimir estos conflictos el mayor potencial transformador que podemos asignar a los espacios multiactorales para

que se conviertan en verdaderos espacios generadores de equidad y cambio cultural.

En busca de otras noticias...

Pues si resulta cierto que *percibimos los procesos de desarrollo a través de aquellas ideas y conceptos esparcidos como noticias de actualidad entre quienes participamos del diseño e implementación de programas sociales*, quizá sea necesario construir y esparcir nuevas ideas si es que queremos que las noticias de actualidad resulten a la medida de nuestros deseos más hondos.

Increíblemente, de una forma arrolladora, cada uno de los conceptos e ideas transformadoras surgidas y difundidas en las últimas dos décadas en la región, se han ido transformando en banderas de aquellos que persiguen perpetuar las formas dominantes de pensar y de construir el mundo. Así, conceptos como “educación popular”, “desarrollo local y comunitario”, “participación”, “economía social” y tantos otros, forjados en las décadas de 1970 y 1980 para promover procesos transformadores, hoy forman parte del conjunto de “buenas noticias” difundidas y naturalizadas, bajo cuyos titulares encontramos poco de aquel ideal precursor.

Con rapidez y facilidad fantásticas, tomamos el formato de aquello que se propone para el cambio, y lo utilizamos para evitarlo. Nos toca entonces insistir desde el espanto y ganarnos quizá la antipatía de quienes, o prefieren asumir con vehemente optimismo que “de todos modos, hemos avanzado”, y ya, o se ven amenazados por la evidencia de aquel descubrimiento: “al final, nada cambió”.

Habrá que navegar bastante aún para que la participación ciudadana en los procesos colectivos sea verdaderamente motivadora, creativa y efectiva; para que aquellos espacios multisectoria-

les sean realmente representativos de las personas afectadas por lo que allí se discute y decide; para que el producto de su labor sea auténtico y de calidad más allá del formato tecnocrático que adopte; y para que allí se revisen y transformen cuestiones centrales inherentes al reparto del poder (político y económico) que no permiten alcanzar verdaderos niveles de bienestar general.

Concluimos entonces con un conjunto de “otras buenas nuevas”, aquellas que debemos promover, ya no como titulares de moda, sino más bien como logros más hondos. Imaginemos entonces que en *El Comercio* de Quito, *El Mercurio* de Santiago de Chile, *La Opinión* de Cochabamba, *El Nacional* de Caracas, *El Tiempo* de Bogotá, en el *Granma* de La Habana, y en todos los periódicos locales de cada rincón de Argentina, el próximo domingo aparecieran en tapa los siguientes titulares:

“LOS VECINOS DEL BARRIO 1° DE MAYO, EN CLORINDA, FORMOSA, PROMUEVEN POR INICIATIVA PROPIA, UN ESPACIO DE ENCUENTRO PARA DISEÑAR Y DECIDIR SOBRE EL PROCESO DE REFORMAS URBANAS DEL BARRIO, E INVITAN A PARTICIPAR AL GOBIERNO LOCAL, LA FACULTAD DE ARQUITECTURA Y A LAS EMPRESAS Y ORGANIZACIONES DE LA ZONA”

“A CUATRO AÑOS DE SU LANZAMIENTO, EL GOBIERNO DE GOYA, CORRIENTES, Y LOS DIVERSOS ACTORES LOCALES INVOLUCRADOS EN EL PROCESO INTERSECTORIAL DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PLAN, CUMPLEN EN UN 90% LO ACORDADO EN EL PLAN ESTRATÉGICO DE LA LOCALIDAD”

“SE REFORMA EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO, SE TRIPLICAN LOS IMPUESTOS DIRECTOS Y SE REDUCEN A LA MITAD LOS INDIRECTOS; LA INICIATIVA SURTIÓ DE UN AMPLIO PROCESO DE DISCUSIÓN INTERINSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL, CON AMPLIA PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES DE TODO EL PAÍS”

“LAS ASAMBLEAS BARRIALES DE BUENOS AIRES, JUNTO CON DIVERSAS ORGANIZACIONES DE DESOCUPADOS, PRESENTAN UN PROGRAMA DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA DE LA CIUDAD, CON EL APOYO DEL GOBIERNO LOCAL, LA PARTICIPACIÓN DE LOS EMPRESARIOS Y LA ASISTENCIA DE ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, EN BUSCA DE UN NUEVO Y MÁS EQUITATIVO MODELO DE ECONOMÍA SOCIAL”

“CONVOCAN PARA PARTICIPAR DE LAS DELIBERACIONES DEL MES PRÓXIMO DE LA MESA INTERSECTORIAL DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MISIONES, A LOS MEJORES EXPERTOS LATINOAMERICANOS EN PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE TABACO Y YERBA MATE”

“SE REALIZARÁ EL FIN DE SEMANA LA CONSULTA POPULAR EN LOS BARRIOS DEL CONURBANO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA, PARA ELEGIR REPRESENTANTE AL CONSEJO PROVINCIAL DE POLÍTICAS SOCIALES. NO SERÁ POSIBLE LA REELECCIÓN DE MIEMBROS DEL ACTUAL CONSEJO”

“SE REALIZARÁ EL PRIMER DOMINGO DE MARZO, EN TODO EL PAÍS, LA ELECCIÓN POPULAR DE LAS PERSONAS Y ORGANIZACIONES QUE INTEGRARÁN LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR A NIVEL DE CADA LOCALIDAD. A PARTIR DE ESA FECHA, NINGUNA ASIGNACIÓN PÚBLICA DEL PLAN PODRÁ REALIZARSE SIN QUE SEA APROBADA POR EL CONSEJO”

“LA OFERTA DE PRESTACIONES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE ARGENTINA SE DECIDIÓ Y CANALIZÓ ORGÁNICAMENTE DURANTE 2004, EN UN 87%, A TRAVÉS DE LOS ESPACIOS MULTIACTORALES DE NIVEL LOCAL”

¿Qué buena noticia le gustaría incorporar? Escríbala aquí.

Gestión pública participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local

*Magdalena Chiara**

1. A procesos complejos, entramados complejos: ¿quiénes son los actores del desarrollo local?

Para avanzar en la comprensión de estas cuestiones, es necesario definir a qué nos referimos cuando hablamos de *desarrollo local* y por qué creemos que estos procesos pueden ser promovidos en distintas escalas.

Con *desarrollo local* estamos aludiendo a procesos complejos a través de los cuales —por medio de diferentes estrategias— se aumentan y desarrollan las capacidades de los actores de modo de orientarlos a la mejora integral de la calidad de vida de la población en sus aspectos económicos (ingreso, satisfacción de necesidades, trabajo), culturales (identidad), sociales (integración social, oportunidades de acceso a salud, educación) y políticos (participación en las decisiones públicas, legitimidad de los representantes, entre otros).¹

* Investigadora docente del Instituto del Conurbano; Directora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Desde esta perspectiva, la UNGS viene desarrollando desde el año 2001 tres ediciones del Curso de Posgrado en Desarrollo Local para Áreas

Lo *local* –desde esta perspectiva– no está apelando necesariamente a una escala micro (barrial o vecinal) sino a aquella que se constituye en un territorio configurado por la *historia de relación entre los actores* y por las *cuestiones* que los ponen en relación (Coraggio, 2003).

Esto significa que un actor se constituye en *actor de lo local* en la medida en que actúa de manera comprometida en relación a cuestiones socialmente problematizadas en la escena local. En ese sentido, consideramos como “actores” de procesos de desarrollo local al gobierno local, a organismos provinciales y nacionales, a una ONG de desarrollo de alcance regional o provincial, a organizaciones sociales de base, sindicatos, todos ellos preocupados, comprometidos y actuando en relación con esos procesos locales. Desde esta perspectiva es la categoría de “acción orientada al desarrollo local” la que define la inclusión como actor en esos procesos.

Enfatizamos entonces que esto no significa que todos los actores por el solo hecho de actuar en la escena local sean relevantes para los procesos de desarrollo en esa localidad; dicho de otro modo, que su relevancia pueda ser definida por fuera del *sentido* de su acción. En esta perspectiva, la definición que propone Arocena permite captar la *diversidad* pero a la vez el *sentido* de la *acción* cuando afirma, “bajo la fórmula de *actor local*, entendemos a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales” (Arocena, 1988). El corte aquí es definido en función del sentido, la intencionalidad y los propósitos de la acción.

Metropolitanas e iniciará en agosto de 2004 la Carrera de Especialización en Desarrollo Local.

La acción pública de los *actores locales* así definidos tiene alcances diferenciales conforme sean las *cuestiones* desde las cuales esta es interpelada. Esto significa –en términos concretos– que su alcance territorial variará según los marcos de la experiencia, la problemática y las cuestiones sobre las cuales pongan estos en juego su capacidad de acción pública (barrio, localidad, cuenca, región sanitaria, municipio, distrito escolar o región educativa, provincia, nación). La complejidad se torna aun mayor en tanto estos procesos nos enfrentan con actores (individuos, grupos o instituciones) cuya actuación pública no sólo tiene –como hemos dicho– un alcance territorial diferente, sino que también sus intereses se despliegan en más de uno de esos territorios, con influencias más o menos explícitas sobre el ámbito local.

Complejizando aún más el fenómeno del cual estamos intentando dar cuenta, conforme la dimensión en la cual legitiman su acción, estos actores están ligados con distintos aspectos de los procesos de desarrollo; las decisiones (político-institucionales), las técnicas particulares (expertos, profesionales) y la acción sobre el terreno² son –en términos muy generales– las tres grandes dimensiones en que se puede desplegar la acción; esto fortalece la idea de “territorio” como resultado de una compleja construcción.

En este sentido, entonces, la definición misma del territorio (como alcance y a la vez escena de su acción) es resultado de un *proceso de construcción social, político y también simbólico*. Los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo política y también simbólicamente una *terri-*

² Recuperamos aquí la tipología propuesta por F. Barreiro Cavestany, “Los agentes del desarrollo”, *Cuadernos del CLAEH*, N° 45/46, Montevideo, Uruguay, 1988.

torialidad de referencia en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local.

La construcción de un *territorio de referencia* así definido se convierte en “tarea” cuando se inician estos procesos de trabajo colectivo y no puede ser pensada como pre-requisito de la acción para lograr el desarrollo local, ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica. Las distintas experiencias nacionales y latinoamericanas relativas a procesos de planeamiento participativo y estratégico local ponen en evidencia ese trabajo-proceso de construcción colectiva.

Si centramos el análisis en los *actores*, la reflexión debe poner en el centro *el sistema de relaciones que estos generan, que se va modificando a lo largo del tiempo y que, al mismo tiempo, los condiciona*.³ Esto se funda en el supuesto de que los actores no definen aisladamente su acción pública, no tienen una homogénea capacidad de acción en el ámbito público, ni tampoco permanecen constantes a lo largo del tiempo.⁴ Indagar en la capacidad de actuación de los actores en el marco del sistema de relaciones que los constituye y condiciona, implica poner en el centro de la reflexión el desarrollo local en tanto todas las categorías comprendidas en ese campo (“desarrollo”, “sociedad”, “políticas”, “identidad”, “cultura”, “sistema político”, “participación”) suponen la existencia de actores que tienen capacidad de actuar en lo local (Arocena, 2003: 2).

Estos actores y las relaciones que establecen entre sí constituyen un *entramado de intereses*, con dinámicas de relación y ca-

³ Remito aquí a la conferencia inaugural “La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo” realizada por José Arocena (2003).

⁴ Para esta perspectiva de análisis aplicada a la gestión local de los programas con financiamiento externo véase Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2003).

pacidades de acción pública diferenciales. Es en el marco del “entramado” local más que en las relaciones institucionales formales (aunque ellas condicionan su estructura y dinámica), que los actores públicos y privados “toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema”.⁵ Este entramado de intereses, preexiste a las políticas (condicionando su implementación) y resulta también modificado por ellas.

A fin de dar cuenta de la complejidad de cada entramado, una primera pregunta que debemos hacernos es acerca de *quiénes son sus actores*. Estos actores son de distinto tipo: gobiernos locales y diferentes áreas del ejecutivo y legislativo municipales, organismos y programas provinciales y nacionales que actúan en la escena local, organizaciones sociales de base, organizaciones específicas como las de tierras y vivienda o salud, ONG de alcance regional o nacional, sindicatos, escuelas, universidades, los medios de comunicación, entre otros.

El problema que se nos plantea, tanto en el análisis como en la intervención, es que no siempre los individuos, grupos o instituciones (que forman parte de este entramado y están comprometidos con esos procesos) tienen la misma capacidad de actuación. Si bien las capacidades están latentes, su mera existencia no da lugar de manera automática a la actuación pública. La construcción y deconstrucción de los actores está marcada así por el conjunto de las *relaciones sociales y políticas* en el marco de las cuales esos actores definen su acción y también por las *representaciones* que se construyen en el marco de dichas relaciones.

En este punto, una política pública nacional y provincial orientada hacia el desarrollo local puede incidir positivamente sobre este espacio —que sabemos como configuración particular

⁵ Para el concepto de “entramado”, véase Jordana, 1995 y Subirats, 1989.

y única— no sólo desde las *reglas de juego* (tendiendo a modificar las relaciones sociales y políticas), sino también desde las *representaciones* (las visiones sobre el proyecto de sociedad, la política, la legitimidad de la representación, la distribución del poder, etc.).

2. Un mapa de actores modelado por la crisis y las políticas públicas: las “marcas” de la gestión pública local

Los actores a los que hemos hecho referencia han sufrido una doble transformación. Por una parte, la derivada de los cambios abruptos en las condiciones de reproducción de la vida de los que ellos mismos han sido y son sujetos; la incidencia de la pobreza se duplicó en la mayoría de las provincias entre el año 1998 y 2002, mientras que la indigencia llegó a triplicarse en el mismo período.⁶

Estos datos ponen en evidencia transformaciones profundas en las condiciones de reproducción de la vida de estos individuos, grupos y comunidades pero a la vez los aceleradísimos cambios en los problemas y cuestiones con los cuales deben enfrentarse y en función de los cuales re-elaborar representaciones, acordar estrategias y construir prácticas comunes.

⁶ Sólo para ilustrar la brutalidad de estos cambios, destacamos que la pobreza pasó en el período 1998/2002 del 31% al 62% en la provincia de Buenos Aires; del 29% al 58% en la provincia de Córdoba; del 42% al 71% en la provincia de Entre Ríos; 35% al 62% en la provincia de Santa Fé; del 6% al 21% en la Ciudad de Buenos Aires. En el mismo período, la indigencia se triplicó pasando del 9% al 29% en la provincia de Buenos Aires; del 7% al 27% en la provincia de Córdoba; del 13% al 39% en la provincia de Entre Ríos; 11% al 31% en la provincia de Santa Fe; del 1% al 6% en la Ciudad de Buenos Aires (SIEMPRO, en base a datos EPH, INDEC).

La fragmentación y la dificultad para generar estrategias concertadas en estos tres planos (representaciones, estrategias y prácticas) puede ser interpretada también desde la brutalidad de estos cambios.

Por otra parte, los actores han visto modificada en la última década su propia constitución como resultado de los procesos de reforma: los procesos de *privatización* (en tanto redefinición de las fronteras del Estado con la sociedad y el mercado) y los de *descentralización/desconcentración* (en tanto replanteo de las tareas hacia dentro del Estado con el consecuente replanteo de las relaciones con la sociedad en los distintos niveles) significaron un profundo replanteo del papel, expectativas y relaciones entre los actores gubernamentales y de la sociedad.

Si nos concentramos particularmente en el papel desarrollado por los gobiernos locales a lo largo del tiempo, vemos que fueron los procesos de la década de 1990 los que transformaron de manera más decisiva su papel frente a la sociedad. Más allá de las diferencias que podemos encontrar en materia de competencias municipales en los distintos regímenes provinciales, una situación generalizada es el papel relativamente reciente que han tenido los municipios en la gestión de lo social, en lo que algunos autores han dado en llamar la *municipalización de la crisis*. Y esto ha sido resultado de un cambio que involucró fuertes transformaciones en las políticas sociales, no sólo en la *descentralización* sino también en la *privatización* (a modo de transferencia de las responsabilidades al mercado y a la familia de la reproducción de la vida de la población) y la *focalización* (definiendo por la vía de canastas básicas de bienes y servicios aquella población que por su vulnerabilidad debía ser atendida por el Estado).

Estos procesos de reforma han tenido consecuencias en los aspectos funcionales de las políticas y también en sus aspectos políticos, es decir, en las *cuestiones* en torno a las cuales estruc-

turan sus relaciones de poder con la sociedad, poniendo en crisis los tradicionales modelos de representación.

Haciendo particular referencia a la *descentralización*, los procesos de transferencia tuvieron lugar en un campo de instituciones locales caracterizadas por una baja autonomía y por una importante dependencia en términos de su capacidad de asignación de recursos. Esto dio lugar a la configuración de un *nuevo papel para los gobiernos locales* frente a la *cuestión social*, cada vez más acotada a la *cuestión de la pobreza*, en condiciones de muy baja capacidad de gestión.

Este nuevo papel de los gobiernos locales se fue modelando en el transcurso de la última década en un contexto en el que la agenda nacional y provincial/local fue diferenciándose: mientras el nivel central nacional fue centrándose en cuestiones macroeconómicas, los niveles provincial-local fueron progresivamente ocupándose de las consecuencias de las decisiones tomadas a nivel central en términos de las condiciones de reproducción de la vida. Dada entonces esta brecha entre el nuevo papel y las capacidades de gestión, las consecuencias en clave de *crisis de legitimidad y credibilidad de los gobiernos locales* cuando apuntaron a ser los “explicadores del ajuste” fueron dramáticas.

Los procesos de reforma antes aludidos tendieron también a modificar la configuración de las organizaciones sociales comunitarias y las ONG. Por una parte, la iniciativa de involucrarlas en la gestión de programas —contribuyendo con el desarrollo de las capacidades necesarias— jerarquizó su lugar frente a las unidades domésticas como generadoras de intercambios de distinto tipo de recursos y de información de los programas sociales.⁷ En al-

⁷ Según un estudio realizado en los partidos de J.C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel, el 42% de los hogares está vinculado con otro a través de intercambios domésticos y un 34% de los mismos participa en ámbitos de organización comunitaria (Kohan y Fournier, 1999).

gunos casos, se destaca particularmente la capacidad para articular intersectorialmente recursos en tanto “las redes sociales y las organizaciones comunitarias tienen la particularidad de habilitar el acceso a una multiplicidad de recursos, característica que las diferencia de otras fuentes vinculadas al mercado o al Estado” (Di Virgilio, 2003).

Por otra parte, las relaciones construidas en el marco de los programas generaron una dinámica que concluyó en casos muy aislados con el fortalecimiento del entramado local, estableciendo relaciones radiales desde los programas nacionales, exigiendo como prerequisite la existencia de organizaciones sociales mediadoras, poniendo en competencia a las organizaciones sociales y ONG por los recursos y, en algunos casos, jerarquizando a las organizaciones sociales frente a los municipios para la gestión de los programas.⁸

El lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados implicó en cierto sentido una recentralización de las relaciones que se cristalizaron en la década pasada con la reaparición del gobierno nacional como ejecutor del programa más importante de transferencia de ingresos,⁹ con las tensiones respecto de la descentralización resultante de las funciones asumidas por las instancias provinciales y el papel previsto en el diseño del programa a los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales.

En el contexto mismo de la crisis en los últimos años de la década, fueron modelándose nuevos actores —aunque en

⁸ El diseño del Plan Trabajar fue un ejemplo de esto último (Chiara y Di Virgilio, 2001).

⁹ El Plan se desarrolla desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tiene prevista una inversión en 2003 de aproximadamente 3000 millones de pesos, con una cobertura de 1.800.000 Jefes/Jefas de hogar desocupados (SIEMPRO, en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

muchos casos recuperando experiencias políticas previas—; nos referimos a los movimientos de trabajadores desocupados en sus distintas manifestaciones políticas, las redes de trueque (Hintze, 2003a), las empresas recuperadas,¹⁰ y las asambleas barriales.¹¹

Con las diferencias a que cada uno de ellos nos enfrenta, se trata de propuestas de nuevas formas de organización colectiva y resignificación de la democracia que refieren a un desplazamiento de la macro representación a la micro construcción de voluntad política, a través de la jerarquización de la *calidad* de los procesos cara a cara, referidos a territorios concretos y con altos niveles de reflexividad (Hintze, 2003b: 6). Un fenómeno a destacar es la existencia de experiencias que integran las formas de protesta con la gestión de distintas iniciativas o proyectos de producción o autoconsumo orientadas a lograr la independencia socioeconómica mejorando las condiciones de reproducción de las familias, así como reorientando programas de empleo en el desarrollo de emprendimientos (Hintze, 2003b: 12).

La experiencia de los Consejos Consultivos Municipales muestra espacios diversos tanto en su conformación (los actores que participan), como en los alcances de la acción pública. La tipología elaborada a partir de un estudio nacional realiza-

¹⁰ Se trata de una cantidad creciente de emprendimientos que alcanzan desde la industria metalúrgica hasta el sector educativo, y dan lugar a la organización de cooperativas de trabajo o la propuesta de estatización bajo control obrero y son gestionadas por los ex empleados de establecimientos en convocatoria, quebrados o a punto de cerrar (Hintze, 2003b: 9).

¹¹ Un análisis de las alternativas políticas que estos nuevos actores sociales formulan ante tal crisis de representación puede encontrarse en Hintze, (2003b: 9).

do hacia principios de 2003¹² muestra cinco configuraciones particulares: CC formalizados pero con escasa incidencia en el ámbito local; CC orientados a la función de auditoría; CC promotores de proyectos comunitarios o socio productivos; CC promotores de desarrollo local; y CC sostenidos por la propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil.

El análisis de facilitadores y obstáculos de estos procesos nos hacen poner la atención en dos aspectos: por una parte, la *capacidad de gobierno* tanto de los actores gubernamentales como de la sociedad, como factor crítico para su desarrollo y pasaje a modelos superadores de lo asistencial; por la otra, la necesaria reflexión acerca de lo que se le puede pedir a los CC y lo que no. Esta parece ser una reflexión pendiente.

En suma, nos encontramos con una arena local compleja, diversa y heterogénea, modelada por las políticas, fragmentada, con actores con desigual capacidad de acción pública, de gestión y credibilidad.

Esbozada esta situación, la pregunta es cuál puede ser el papel de una estrategia nacional o provincial en el sentido de convertir a estos actores en sujetos de las políticas.

¹² SIEMPRO-CENOC-Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2003): “Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales” (coord. D. Arroyo).

3. La tarea estratégica: fortalecer los espacios de gestión pública participativa orientada hacia el desarrollo local

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, del cual el “Manos a la Obra”¹³ es uno de sus componentes más importantes, reconoce la necesidad de que el Estado se constituya en articulador de las políticas a la vez que promueva la consolidación de los vínculos entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil,¹⁴ en función de contribuir con el desarrollo de emprendimientos de la economía social orientados hacia el desarrollo local. En la perspectiva del Plan, *economía social y desarrollo local* son conceptos que se relacionan estrechamente.

El Plan supone un nuevo rol para los Consejos Consultivos que, trascendiendo la administración del Plan Jefes y Jefas de HD, se conviertan en espacios asociativos articuladores de políticas sociales y generadores de proyectos productivos.¹⁵ Esta iniciativa significa un cambio difícil y audaz en las *reglas de juego* (expresado, entre otras en el replanteo de programas para integrarlos en ejes acotados de políticas,¹⁶ en la promoción de

¹³ www.desarrollosocial.gov.ar

¹⁴ Aunque los proyectos para el componente “Manos a la Obra” pueden ser presentados por Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil o Consejos Consultivos, esta orientación se ve expresada en que se priorizarán aquellos proyectos avalados por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Ver condiciones para presentación proyectos en sitio web: www.desarrollosocial.gov.ar.

¹⁵ Los resultados de la experiencia de la Provincia de Buenos Aires deberían ser evaluados en este sentido, dado que en sus objetivos iniciales se planteó convertir a los Consejos Consultivos en Consejos Económico Sociales Locales (CLES).

¹⁶ Los programas existentes están integrados en tres ejes: Producción Solidaria, Redes y Seguridad Alimentaria.

vínculos entre actores gubernamentales y de la sociedad) y también en las *representaciones* a las que se apela e insiste en fortalecer (la necesidad de fundar otra economía centrada en el trabajo, nuevas formas de construcción de legitimidad, otra forma de concebir la acción de gobierno, por señalar las más difundidas).

Desde la dinámica de los emprendimientos, las investigaciones sobre los emprendimientos sociales orientados hacia el desarrollo de la economía social o solidaria señalan al *apoyo y seguimiento* como factor crítico para su sostenibilidad. Esto llama la atención sobre la necesidad de apoyar el desarrollo de instancias subnacionales que puedan tener presencia cotidiana pero que sean promovidas, estimuladas, orientadas y fortalecidas por el nivel central, cuando sea necesario.

En este contexto y dadas estas orientaciones, la generación de espacios de *gestión pública participativa* para el desarrollo local es un desafío que requiere de una estrategia específica que la promueva, apoye y sostenga con la finalidad de recuperar la capacidad de intervención del poder público (en los distintos niveles) en tanto regulador de la vida social. Sin embargo, y según lo dicho antes, ni todos los entramados locales están en condiciones de avanzar en procesos de este tipo ni aquellos que han avanzado sostenidamente encuentran un camino exento de problemas.

Parte del balance realizado en distintas oportunidades permite insistir en esta línea. A pesar de las críticas y dificultades que encierran las experiencias de gestión de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de HD, las organizaciones sociales comunitarias siguen manifestando el interés institucional en participar de estos espacios multiactorales, valorizan la importancia de ser convocadas como sujetos de las políticas no sólo para acceder a recursos para resolver demandas, sino para participar en su diseño; aunque coinciden en

que distan aún bastante de constituirse en espacios de gestión pública participativa.¹⁷

Estas consideraciones nos permiten afirmar que una política que pretenda convocar y fortalecer *espacios de gestión pública participativa* debe tener en cuenta que no va a poder llevarse a cabo en todas las localidades y que en todas ellas tendrá que ser asumida como proceso de aprendizaje, no sólo de los actores que forman parte del espacio local, sino también de aquellos que actúan desde la nación o las provincias. La calidad de los proyectos y sus consecuencias en la sustentabilidad, el desarrollo de estrategias de comercialización y las posibilidades de estructuración de cadenas de valor entre emprendimientos sociales, depende directamente de la posibilidad de organizar este entramado que los promueva, apoye y sostenga.

Ahora bien, el desarrollo de una política en este sentido requiere de acciones de distinto tipo pero básicamente interpela a sus actores, en particular al Estado en sus distintos niveles y organizaciones, a poner en juego capacidades que no son exactamente idénticas a las desarrolladas en la década pasada. Para el Estado (en sus diferentes niveles y enfrentándose a conflictos de diversa naturaleza), implica recuperar la capacidad de *impulsar procesos de negociación entre los distintos actores* con el propósito de mejorar la calidad de vida de su población.

Desde las *instancias centrales de gobierno*, la necesidad de pensar este objetivo como objetivo de política requiere necesariamente del involucramiento de los distintos organismos (economía, trabajo, producción, infraestructura, salud, educación, entre otros) y no sólo de las áreas relacionadas con “lo social”.

¹⁷ Conclusiones sobre el Seminario Nacional sobre Espacios Asociativos para la Gestión de las Políticas Sociales realizado por el CENOC el 24 y 25 de junio de 2003.

Las *instancias provinciales* tienen un papel muy importante a desempeñar impulsando procesos de convocatoria y negociación entre actores, facilitando articulaciones regionales, generando servicios de apoyo, articulando con el sistema educativo y sanitario, y facilitando la participación de actores como las universidades, a fin de lograr la organización de un sistema de apoyo en capacitación, asistencia técnica y financiamiento.

Promovidas estas estrategias, los *gobiernos locales* se enfrentan a la tensión entre el mandato electoral y la participación de distintas organizaciones en el transcurso del período electivo; la operación sobre esta tensión es compleja en tanto la tarea consiste a la vez en desmontar las estructuras administrativas y corporativas armadas en función de la lógica electoral, y no sólo la estructura partidaria, que es la que se nos aparece como la más evidente. Los distintos espacios de participación tienen la particularidad de tensionar la relación entre lo particular con lo general, de contraponer demandas específicas a necesidades de satisfacción de interés general;¹⁸ frente a estas tensiones se pone en juego un modo diferente de gobernar.

Es muy importante destacar que no nos estamos refiriendo a un nuevo proceso de transferencia de responsabilidades a las organizaciones sociales y menos aún de *empoderamiento* del tercer sector. Las iniciativas frente a la crisis, las apuestas de la sociedad y de los gobiernos están marcando que las fronteras entre el Estado y la sociedad no tiene límites precisos y dados, sino que son resultado de presiones y negociaciones.

¹⁸ A estas tensiones hace alusión para el caso brasileño, S. Caccia Bava (2003): “Participación, representación y nuevas formas de diálogo público” En: Pobreza Urbana y Desarrollo, Alianzas para el Desarrollo Local, Año 9, Nº 21, junio. Serie Programa FORTAL.

Esta propuesta tampoco tiene como prerrequisito la complementariedad armónica; pensamos que esa articulación se resuelve –en algunos casos– por la vía del conflicto. Lo central de esta mirada es pensar que el Estado tiene una responsabilidad principal en garantizar un pacto político de inclusión y ese debe ser el objetivo que oriente a la gestión pública.

El desarrollo de una política en este sentido exige un cambio en el paradigma que orientó el desarrollo de capacidades institucionales en la década pasada; esto es, tenemos que pasar del desarrollo de capacidades para que la sociedad se haga cargo de lo que antes se hacía cargo el Estado, a fortalecer las *capacidades de gobierno*.¹⁹

Cuando hablamos de *capacidades de gobierno* nos referimos no sólo a actores gubernamentales sino también a los actores de la sociedad (organizaciones de base y las ONG). Nos estamos refiriendo tanto a las capacidades técnico administrativas como a las capacidades políticas, especialmente a la posibilidad de articular intereses en propuestas.

Si, como sostuvimos más arriba, consideramos a estos procesos de desarrollo local como únicos y a las capacidades de gobierno como críticas, no existen “expertos” que –por fuera de la posibilidad de operar sobre este sistema de relaciones sociales y políticas– puedan hacer *un aporte que resulte significativo y sostenible*.

No se trata sólo de poner en funcionamiento operaciones de corte técnico, frente a este desafío se trata de movilizar procesos sociales y políticos (con su componente de reglas de juego, prácticas y representaciones) que estén muy bien informa-

¹⁹ Para el debate en relación al concepto de *capacidad institucional* y la necesidad de un enfoque relacional puede consultarse F. Repetto (2003): “Capacidad Institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”, en *Boletín Tecnología para la Organización Pública*, N° 5.

dos por contenidos rigurosos sobre los aspectos sociales, económicos y técnicos.

Por último, parte de la construcción de una *identidad de estos espacios locales de gestión* pasa por la posibilidad de definir políticas que trasciendan los programas desde los cuales se motorizan estos procesos y que involucren en los procesos de desarrollo local a dimensiones más integrales de las políticas: salud, educación, infraestructura y ordenamiento urbano, por señalar las más relevantes. Además de la construcción de una identidad de gobiernos y sociedades comprometidas con el desarrollo local, esta aproximación facilita la sostenibilidad en el sentido de *convertir al desarrollo en objetivo* a la vez que *condición contextual* en cada una de estas dimensiones.²⁰

Esto tiene distintas consecuencias para la promoción y sostenibilidad de procesos de este tipo, dado que el desarrollo local es objetivo (contenidos, procesos institucionales intrasectoriales, gestión estratégica del sector) y a la vez condición contextual (necesidades de proceso sinérgico, expectativas, contexto político institucional sectorial y extrasectorial) y que permiten alianzas más amplias entre distintos sectores sociales desde la resolución de problemas.

Bibliografía

Arocena, J. (1988): “Discutiendo lo local: las coordenadas del debate”, *Cuadernos CLAEH*, N° 45/46, Montevideo, Uruguay.

²⁰ Para un análisis en esta línea relativo a educación véase Coraggio, J. L. “Educación y Desarrollo Local”, conversación sostenida con integrantes de la Fundación SES (sustentabilidad, educación y solidaridad) el 19 de octubre del 2001, Buenos Aires. Véase www.fronesis.org.ar.

- (2003): “La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”, Conferencia inaugural, Escuela Regional de Verano América Latina y el Caribe, Programa MOST-UNESCO / Maestría en Desarrollo Regional y Local, Universidad Católica del Uruguay / Centro Latinoamericana de Economía Humana, 27 de octubre-1° de noviembre.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M (2001): “Las transformaciones de los lineamientos de las reformas de la política social en el nivel local: la gestión de programas de empleo y salud en un municipio del Gran Buenos Aires”, en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre.
- (2003): “La gestión de programas sociales en la última década: un análisis en clave local”, en G. Badía y E. Pereyra (orgs.): *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, La Plata, UNGS-Ediciones Al Margen.
- Coraggio, J. L. (2003): “El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo)”, junio.
- Di Virgilio, M. M. (2003): “Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales”, Buenos Aires, IIGG-UBA/ICO-UNGS.
- Hintze, S. (comp.) (2003a): *Trueque y Economía Solidaria*, Buenos Aires, ICO/UNGS-PNUD-Prometeo.
- (2003b): “Democracia participativa y nuevos actores en la sociedad civil argentina”, mimeo.
- Jordana, J. (1995): “El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas pública y Estado?”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, mayo/agosto.
- Kohan, G. y Fournier, M. (1999): *Estructura social y desigualdades socio-espaciales: El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento.
- Subirats, J. (1989): “La puesta en práctica de las políticas públicas”, en *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*, Madrid, MAP.

Relatoría de talleres

Inés González Bombal

Cuando se abordó con los participantes del Seminario la situación de los Consejos Consultivos existentes, preguntando si los criterios con los que fueron conformados en su momento serían los más pertinentes para favorecer la concertación social y el desarrollo local, los participantes coincidieron en que los Consejos están signados por el contexto de emergencia social en que surgieron. Los Consejos han quedado asociados al Plan Jefas y Jefes de Hogar y a lo que puede entenderse como una política de transferencia de responsabilidades a la sociedad civil en el control del mismo. En ese sentido, se marcaron algunas contradicciones internas del diseño llevado a la práctica:

- 1) Si son instrumentos para el control, sus integrantes no debieran ser nombrados por quienes tienen que ser objeto de ese control.
- 2) Los Consejos Consultivos han quedado colocados en un lugar difícil, ya que son canales de transmisión y de amortiguación de conflictos, pero en su diseño inicial no pueden dar respuestas a las demandas de que son objeto.
- 3) Fue señalado que los Consejos Consultivos presentaron ciclos en la participación. Funcionaron especialmente durante el empadronamiento y luego en las asignaciones de contrapres-

taciones. Es decir que el interés en la participación está directamente asociado a las posibilidades de tomar decisiones y manejar recursos.

4) Por estos motivos fue planteada la necesidad de profundizar la descentralización y el poder de decisión de los Consejos Consultivos.

Frente a la propuesta de superar el concepto de control del Plan Jefas y Jefes de Hogar atribuido a los Consejos en la etapa de la emergencia y avanzar hacia la idea de concertación de políticas para el desarrollo local, fueron vertidos diversos conceptos:

1) La idea de concertación para el desarrollo local requiere nuevos actores y otra base institucional en la que, por ejemplo, el municipio tiene un rol relevante, por lo que habría que reformular los Consejos Consultivos.

2) Los Consejos Consultivos en su actual conformación no tienen capacidades técnicas para la co-gestión y la concertación, por lo que habría que apoyarlos en esos aspectos.

3) El Estado también presenta problemas de coordinación y fallas de concertación entre sus diversos niveles y entre ministerios y programas que se traducen negativamente en el plano de lo local, por lo que es necesario avanzar hacia conceptos de políticas sociales integrales que no reproduzcan la fragmentación en el nivel local.

En general, los participantes coincidieron en que pasar de objetivos de control a la concertación es un proceso complejo. Fueron citados varios casos en diferentes provincias donde en los hechos los Consejos Consultivos han evolucionados hacia

formas más complejas de concertación (Santa Fe, Misiones, Córdoba, etc.). Sin embargo, esto fue posible porque existían en esos lugares experiencias previas que fueron recuperadas por los actuales Consejos. La mayoría de los Consejos Consultivos, librados a la lógica y dinámica que tienen en la actualidad no podrían asumir el nuevo desafío. *Hubo quienes opinaron que era necesario re-fundar los Consejos Consultivos para adaptarlos a las nuevas funciones propuestas.* Para esto fueron realizados algunos señalamientos:

1) Es conveniente despegar a los Consejos Consultivos de un programa social en particular.

2) Es recomendable definir nuevamente los ámbitos de incumbencia y de decisión de los consejos consultivos y plasmarlo en una nueva normativa.

3) Hay que evitar superposiciones de programas y espacios institucionales de decisión.

4) Es necesario “bajar” la idea de desarrollo local primero a funcionarios y técnicos involucrados en el trabajo con los Consejos.

En conclusión: si hay cambio en la orientación de la política social –de lo asistencial a su vinculación con lo productivo– debe corresponderle un cambio en la institucionalidad de los Consejos Consultivos. Pero el buen funcionamiento de los Consejos en los niveles locales requiere a su vez, el funcionamiento de una “autoridad social” que los trascienda y les dé el sustento necesario. Es decir, *la concertación en el nivel de lo local debe ser acompañada por un espacio de concertación de las políticas sociales, productivas, educativas, etc., en el nivel de lo nacional.* Esta instancia es considerada por los participantes como estratégica para evi-

tar superposiciones, no emitir mensajes contradictorios a los actores sociales que afectan la confianza y dar coherencia a las decisiones que se toman en los niveles locales, provinciales y nacionales.

Al interrogarse sobre los actores sociales convocados o a convocar y su representatividad y legitimidad para participar, hubo coincidencias en señalar que los Consejos –en su conformación actual– reflejan la situación de emergencia en la que surgieron. En aquel entonces respondieron a la convocatoria especialmente las iglesias y algunas ONG y hubo problemas para atraer al sector privado. Las funciones principales que ejercieron fueron el control en la distribución de los recursos y la amortiguación del conflicto social.

En general se admitió que, si se propone ahora un cambio en las funciones y objetivos, debiera haber una nueva convocatoria bajo criterios diferentes a los utilizados a partir de la crisis de 2001.

Se coincidió en que una nueva convocatoria requiere legitimidad y representatividad de los actores sociales. Sin embargo, los criterios para determinar legitimidad y representatividad debieran ser acordes con las nuevas funciones que se esperan de los Consejos Consultivos en el futuro. Para evitar el descrédito de la nueva iniciativa, se recomendó “no convocar si no se sabe adónde se quiere ir”, “no convocar si no se sabe para qué”. También se advirtió que para que la participación sea efectiva debe tener un fin que suscite el interés de los actores a convocar. Si los Consejos consultivos serán diseccionados hacia la concertación para el desarrollo local, en general se coincidió en que debieran estar presentes además los siguientes actores:

1) El sector privado tanto urbano como agropecuario: los empresarios a través de las cámaras empresariales, las pequeñas y medianas industrias y órganos de representación, los comerciantes, etc.

2) El sector productor de conocimiento: las universidades y los colegios profesionales. También fue mencionada la necesidad de vincularse con el sector educativo y cultural.

3) El sector del trabajo: sindicatos pero también organizaciones de desempleados.

Una interesante y profunda polémica se suscitó en relación a la cuestión de la representatividad de los actores sociales. En primer lugar, se señaló el problema de cómo “representar a los no representados”. En segundo lugar, se debatió en torno a cómo determinar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y si corresponde al Estado esta definición. Frente a la difícil resolución de estos dilemas, se recomendó proceder de acuerdo a principios que busquen favorecer la diversidad, promover el diálogo y evitar las exclusiones. También se advirtió que no es fácil hacer operativa esta indicación, ya que un número muy alto de integrantes en los Consejos Consultivos trae dificultades en la participación y en los procesos de toma de decisiones. Al respecto fueron sugeridas medidas tales como distinguir entre miembros permanentes y no permanentes, o en grandes localidades convocar por áreas temáticas (infancia, salud, etc.).

Los participantes fueron unánimes al sostener que, para hacer efectiva la aspiración de convertir a los Consejos Consultivos en ámbitos de concertación, *es necesaria una “inversión” por parte del Estado, en especial en producción y puesta a disposición de información relevante para la toma de decisiones y en capacitación para los actores sociales que se sumen a la iniciativa.*

Entre las medidas más concretas a aplicar en referencia a los Consejos Consultivos, se mencionaron las siguientes:

1) Concentrar la relación con todos los programas sociales en un solo Consejo Consultivo por jurisdicción.

- 2) Dar mayor importancia a los Consejos Consultivos provinciales y municipales.
- 3) Otorgar a los Consejos Consultivos la atribución sobre las altas y las bajas en los programas sociales.
- 4) Promover que en cada municipio funcione efectivamente un Consejo Consultivo.
- 5) Mapear los actores sociales y producir información relevante.
- 6) Otorgar mayor énfasis a los micro-emprendimientos y el autoempleo en los programas sociales y que los Consejos tengan la capacidad para evaluar proyectos.
- 7) Redefinir el sentido de la contraprestación vinculándola más a la capacitación, a la educación y a la cultura.

Como puede comprobarse, los debates en los talleres abordaron temas sustantivos como el origen de los Consejos y la necesidad de adecuarlos a nuevos requerimientos propios del desarrollo local. Con este objetivo se identificaron los actores sociales que debieran ser protagonistas de procesos de concertación en el nivel de lo local. Finalmente, se propusieron algunas medidas para fortalecer los Consejos y adaptarlos a los nuevos desafíos de concertar políticas para el desarrollo local.

Anexo

II Seminario Nacional: Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local*

Objetivo General:

1. Potenciar espacios institucionales de concertación para una gestión pública participativa que tienda al desarrollo local

Objetivos Específicos:

- a. Incorporar criterios para la identificación y selección de actores relevantes en una estrategia de gestión pública participativa.
- b. Establecer mecanismos de articulación regional para el fortalecimiento y optimización del funcionamiento de los Consejos Consultivos existentes.

El Seminario está dirigido a los equipos provinciales responsables de la coordinación y seguimiento de los Consejos Consultivos existentes.

* Organizado por Universidad Nacional de General Sarmiento y Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Provincia de Buenos Aires, 19 y 20 de noviembre de 2003.

Primera jornada

Apertura a cargo de los organizadores del Seminario:

- Lic. Erika Roffler, Jefa de Gabinete de la Secretaría de Políticas Sociales, del Ministerio de Desarrollo Social.
- Lic. Beatriz Orłowski de Amadeo, asesora en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, a cargo del CENOC-
- Dr. Silvio I. Feldman, Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento
- Lic. Inés González Bombal, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Primer Panel: **“Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local”**, a cargo de:

- Dr. Juan Abal Medina – UNSAM-UBA-CONICET
- Dr. José Luis Coraggio – UNGS-ICO
- Dr. Roberto Domecq – UNGS-IDH

Segundo Panel: **“Identificando actores en la sociedad civil para una gestión pública participativa”**, a cargo de:

- Dr. Antonio Camou – UNLP
- Arq. Félix Bombarolo – UNSAM, organización poleas
- Lic. Magdalena Chiara – UNGS-ICO

Talleres.

Plenaria y Cierre de la primera jornada.

Segunda jornada

Tercer Panel: **“Espacios asociativos multiactorales para la gestión de políticas sociales”**, a cargo de:

- Lic. Daniel Arroyo, Secretario de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
Por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Plan Jefas y Jefes de Hogar –CONAEyC-:
- Pablo Robiralta, por el Foro del Sector Social
- Juan Sosa, por la CCC
- María Elena Rubio, Secretaria Ejecutiva del Consejo
- Lic. Adriana Clemente, IIED-AL, Coordinadora Regional del Programa Fortal y responsable del componente Evaluación y Difusión del Programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos del CENOC.
- Pfra. Elizabeth Iñiguez, Coordinadora área de Fortalecimiento Institucional – CENOC-Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Talleres.

Plenaria y Cierre del Seminario.

Listado de participantes

Asistentes	Provincia
Patricia Maldonado	Catamarca
Beatriz Perretti	Ciudad de Buenos Aires
María José Leavy	Ciudad de Buenos Aires
Juan Gomez Borruat	Ciudad de Buenos Aires
Eduardo Ortega	Córdoba
Juan Grosso	Córdoba
Gustavo Balbi	Córdoba
María Lorena Vianna	Corrientes
Mirta Castellano (T-T)	Corrientes
Eva Alicia Nuñez	Chaco
Stella Nazzeta (T-T)	Chaco
Patricia Inés Ledo	Entre Ríos
Javier Franco	Entre Ríos
Juan Guillasasti	Formosa
Daniel Quiñones	Formosa
Betina Demattei	Jujuy
Vilma Zulema Izaguirre	La Pampa
Beatriz Tello	La Rioja
Adriana Silvina Moreno	La Rioja
Andrés Casaban	Mendoza
Diego Salcedo	Mendoza
Walter Sosa (T-T)	Mendoza
Daniel Félix Centeno	Mendoza
César R. Silva	Mendoza
María Cecilia Larocca	Mendoza

Marta Simons	Misiones
Pablo Juan Tschirsch	Misiones
Sandra Ferrero	Neuquén
Juan Dzierza	Provincia de Buenos Aires
Viviana Monardo	Provincia de Buenos Aires
Javier Saldías	Río Negro
Omar Pizzio	Río Negro
Jorge Vallazza	Río Negro
Lucía Battaglia	Salta
Horacio Ruiz (T.T)	Salta
Claudia Naveda	San Juan
Alicia Emilia Serrano	San Juan
Elsa Nydia Poblete	San Juan
Liliana Coyola	Santa Cruz
Jorgelina Nago	Santa Cruz
Patricia Maldonado	Santa Cruz
Cesar Malatto	Santa Fe
Miriam Zelaya	Tucumán
Alicia Olmeda	Tucumán
Juan Gelossi	Tucumán