

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DD.HH. 2º AÑO. RESÚMEN PARA EL ESTUDIANTE. PROFESOR CHELO PABLO SEBASTIAN.



Política y sociedad.

La política social es una parte de la política general (de la acción de gobierno, de las propuestas programáticas de los partidos políticos y de la actividad de los llamados agentes sociales -sindicatos y patronal-) orientado a la sociedad. Es decir, la política social es la intervención del Estado en la sociedad. Busca la protección social frente a los efectos de la desigualdad social y de los desequilibrios sociales, se enfoca a la resolución de problemas sociales o asuntos sociales.

Las necesidades sociales que suelen considerarse son: alimentación y subsistencia, salud y servicios sanitarios, educación, autonomía-integración y servicios sociales, seguridad, vivienda y sostenibilidad medioambiental.

La sociedad política (o el Estado) se entiende como una organización social heterogénea, ya que está constituida por diferentes grupos étnicos previos (tribus, naciones en sentido étnico), orientada a mantener la propiedad del propio territorio frente a otras sociedades políticas, y a mantener el orden social manejando lo mejor posible los conflictos de los diferentes grupos y clases sociales. La organización de la sociedad política corre siempre a cargo de una parte de la misma que totaliza, a través del poder político, el resto de sus partes.

Participación, representación y protagonismo social.

La participación ciudadana se reinstaló con fuerza como concepto en la comunidad académica y política a partir de la década del ochenta y en especial, en la década del noventa. Su auge tuvo lugar en el mismo momento en que se acrecentó el desprestigio de lo político. Si bien esto puede parecer contradictorio, lo que sucedió puede tener que ver con que el nuevo concepto de participación hacía referencia a la participación de actores no tradicionales en la toma de decisiones, inscriptos en organizaciones sociales que no se relacionaban con los aparatos u orgánicas partidarias. Así surgió también el concepto de “organización no gubernamental”, teñido de una cierta valoración como espacio no contaminado de intereses. Esa participación fue alentada desde los organismos internacionales de crédito y desde los centros de poder, neutralizando la capacidad o aumentando el desprestigio de las instituciones de la representación. En el mismo sentido, apareció el concepto de “gestión asociada” (en una peligrosa frontera que recuerda al concepto de “co-gobierno”).

El problema es cómo rescatar los aportes valiosos de estas corrientes de pensamiento, sin que esto suponga perder las instituciones representativas, en democracias modernas y complejas que ya no pueden regresar a formas directas o semidirectas de gobierno.

La participación es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que construimos ese espacio. Es también “un tipo de rebeldía”, en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión. Participar es ser parte, tener parte, tomar parte, una forma de co-gestión o colaboración para el beneficio tanto individual cuanto colectivo. Participar es intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos. En virtud de estas definiciones, priorizaremos el uso del concepto Protagonismo Social a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas. Deberíamos precisar entonces distintos grados de participación, porque esta palabra ha sido usada para cuestiones diferentes. Asimismo, deberíamos precisar su relación con el concepto de representación.

Precisiones en torno al concepto participación

1- Una primera instancia de la participación es la información: con ella, dejamos de ser objetos pasivos de las políticas, porque ellas aparecen ante nuestro discernimiento con formas definidas, y esto abre la posibilidad de promoverlas, favorecerlas o interpelarlas.

La información no es participación, es sólo el paso previo para generar debate y permitir que las y los ciudadanos elaboren propuestas, entendiendo la dificultad que implica su concepción, si no les otorgamos el tiempo requerido y el apoyo necesario.

La metodología que favorece esta instancia participativa son las propias de una política de comunicación institucional, incluidas las reuniones informativas o ámbitos de recepción de consultas, a fin de abrir la posibilidad de esclarecer conceptos.

2- Una instancia superior de participación es la consulta: el sujeto es consultado acerca de la decisión a tomar, y esto puede ser vinculante o no vinculante con la decisión que finalmente tomará. El viejo derecho administrativo, que propone informes técnicos y dictámenes legales antes de producir el acto administrativo (reflejo legal de la decisión) se ve así enriquecido por una instancia que, superando la cuestión legal y la cuestión técnica, se instala en la gobernabilidad: en la aceptación social de la decisión. La metodología propia para este tipo de participación son las reuniones de consultas, foros, comisiones y consejos, nuevas técnicas sociométricas de obtención de opinión (encuestas de opinión) con grados diferentes en cuanto a la posibilidad de influir en la decisión. Las consultas y audiencias públicas (la banca del ciudadano) fueron otras metodologías promovidas en este campo.

3- Una tercera instancia participativa ya refiere al protagonismo social: los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario.

Los talleres de planificación, el presupuesto participativo, los gabinetes itinerantes, las unidades de gestión local u otras formas descentralizadas del gobierno local, son metodologías que pueden acompañar este protagonismo.

Participación y representación

Aquí aparece con fuerza el problema de las instituciones representativas, ya que a partir de la participación y el protagonismo social, los ámbitos legislativos y los concejos deliberantes no pueden jugar como espacios que compiten con las voces comunitarias llamadas a participar.

Si asumimos el precepto constitucional por el cual el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, asumiremos que la representación es un método de participación para la toma de decisiones, para gobernar. El espacio irreductible e indelegable de esa representación son los cuerpos legislativos. El concepto de ciudadanía está íntimamente relacionado con esta convicción, ya que los ciudadanos son quienes pueden elegir y ser elegidos para representar a su pueblo o para gobernarlo. Pero hoy más que nunca, estos representantes elegidos por el pueblo deberán conocer y aplicar metodologías participativas, de manera de acrecentar la base de su representación. El proyecto o plan de gobierno será el eje orientador: el proyecto que proponga el Ejecutivo definirá compromisos, adhesiones o rechazos, los que serán acompañados por la legislación, la aprobación de programas que lo enriquezcan y los proyectos que lo hagan plausible o le corrijan el rumbo. Un plan de gobierno es el marco orientador de las decisiones que se abren al juego de la decisión compartida.

La nueva generación de legisladores y los nuevos cuerpos legislativos deben hacer propias las metodologías de la participación, buscando aquellas que mejor se adapten a la idiosincrasia de la comunidad: el presupuesto participativo, la consulta pública, el referéndum, los foros y reuniones de planificación, entre otros métodos, deben formar parte de la vida de los cuerpos legislativos. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo buscará las metodologías que mejor convengan a la implementación de los programas y proyectos de gobierno, a fin de que los ciudadanos propongan de qué modo quieren que estos programas se implementen en su barrio o su comunidad. Cuando el Poder Ejecutivo abre el juego para seleccionar entre las múltiples opciones de una decisión, la enriquece. Sin embargo, sus titulares deberán tener especial cuidado de no asumir estas metodologías al punto de gobernar de espaldas a los concejales o legisladores, dado que cualquier forma de consulta o participación también representa intereses (de cámaras empresariales, colegios profesionales, corporaciones, grupos sociales, credos). La legislación y el control sigue teniendo un espacio legítimo: el cuerpo deliberativo.

Transformación social

La democracia no tiene por qué considerarse como un fin en si misma. Lo que está en juego, lo que podría constituir la pregunta a hacerse sería: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, manteniendo además la aceptación de la diversidad como elemento estructurante en un escenario indefectiblemente globalizado? La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. Y que por tanto supere esa visión utilitaria, minimalista y encubridora, muchas veces, de profundas desigualdades y exclusiones que tiene ahora en muchas partes del mundo. Una democracia como respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y políticos a lo que nos enfrentamos. Recordemos que capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia ha causado más bien mal con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir de manera inevitable, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario será visto como distorsionador de las condiciones óptimas de funcionamiento del mercado. No queremos con ello decir que democracia y mercado son incompatibles, sino que no conviven sin tensión. Hemos de buscar fórmulas de desarrollo económico que recupere capacidades de gobierno que equilibren y pongan fronteras a lo que hoy es una expansión sin límites visibles del poder corporativo a escala global, con crecientes cotas de desigualdad y de desesperanza para muchas personas y colectivos. Y para ello necesitamos distintas cosas.

Por un lado, reforzar las fórmulas de economía social ya existentes y buscar nuevas formas de creación de riqueza y bienestar individual y colectivo, llevando el debate de la democratización a esferas que parecen hoy blindadas: qué se entiende por crecimiento, qué entendemos por desarrollo, quién define costos y beneficios, quién gana y quién pierde ante cada opción económica aparentemente objetiva y neutra. Por otro lado, buscando fórmulas que regulen-arbitren-graven las transacciones económicas y financieras de carácter internacional que hoy siguen caminos y rutas que hacen extremadamente difícil a los gobiernos su supervisión, aún en el hipotético caso de que quisieran ejercer realmente ese control. Por otro lado, explorar y potenciar formas de organización social que favorezcan la reconstrucción de vínculos, la articulación de sentidos colectivos de pertenencia respetuosos con la autonomía individual. En ese sentido, el reforzamiento de las aproximaciones y experiencias comunitarias en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas, es algo sin duda a seguir y consolidar. Así como también la articulación de entramados y plataformas que permitan vincular marcos locales de experimentación entre sí, permitiendo fertilizaciones cruzadas y reflexiones sobre las prácticas llevadas a cabo en distintos lugares. Recuperando el sentido político y transformador de muchas experiencias sociales que parecen hoy simplemente “curiosas” o resistentes a la individualización dominante.

Desde un punto de vista más estrictamente político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo es que política quiere decir capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente. No tiene demasiado sentido seguir hablando de democracia participativa, de nuevas formas de participación política, si nos limitamos a trabajar en el estrecho campo institucional, o en cómo mejoramos los canales de relación-interacción entre instituciones político-representativas y sociedad.

En muchas ocasiones parece que las organizaciones políticas que apuntan a la transformación social se debaten entre distintas alternativas que parecen excluyentes. Para algunos, si quieres tener incidencia política y/o sobrevivir como organización, tienes que trabajar en y desde las instituciones. Sólo así llegas a amplias capas de la población y sólo así cambias realmente cosas. Para otros, sólo es posible la transformación desde fuera de las instituciones. Estar “dentro”, implica de hecho reforzar esas instituciones, legitimar su manera de hacer y de actuar, una manera de hacer y de actuar que va perdiendo capacidad de transformación real. Desde este punto de vista, no hay transformación alguna dentro de los estrechos límites que marca el juego democrático-mediático. Y entre estos, los hay que simplemente están “fuera”, y practican la rebeldía frente a las instituciones, y otros que tratan de buscar alternativas que visualicen que otra política es posible. Es evidente que fuera de las instituciones, las contradicciones internas disminuyen, pero también es cierto que la capacidad de incidencia y de difusión de ideas y de mensajes puede reducirse significativamente.

La experimentación democrática

Si la apuesta es trabajar en los cruces entre instituciones y movimientos sociales, entre política institucional y política no convencional, con incidencia política y con voluntad transformadora, deberán escogerse o plantearse temas, problemas y formas de hacer que conecten bien con esa perspectiva. Dicho de otra

manera, tratar de responder con criterio y con igual legitimidad al conjunto de colectivos y audiencias que se relacionan en esa doble dinámica. Pero sin caer en una pura experimentación, ya conocida, que sólo busque mejorar la “comunicación”, la “empatía”, las “sinergias”, entre instituciones y sociedad.

No se trata de desafiar a la política convencional, pero sí probablemente de trabajar en los límites de lo convencional. Lo que se precisa es generar espacios de autonomía frente a la capacidad “recoge todo” de las instituciones y de las organizaciones políticas que trabajan exclusivamente en su seno. Por tanto será “útil” lo que (también) refuerce la autonomía de los actores sociales y no sólo lo que sea “útil” a las instituciones. Será “útil” lo que sirva para aprender, lo que refuerce y consolide, lo que dé más poder a movimientos y organizaciones sociales, y no (sólo) lo que legitime más a las instituciones. Será “útil” lo que desde lo local conecte con preocupaciones, problemas, movimientos y debates que suceden más allá, y no lo que sea (estrictamente) útil a los efectos de resolver “el problema” local. Conviene insistir en que no se trata de “mejorar” lo que ya funciona, o de “corregir” desviaciones coyunturales. Estamos ante problemas de cambio estructural y de creciente complejidad, a los que ya hemos aludido, que requieren abordajes también estructurales y complejos. Postulamos por tanto orientar las experiencias de democratización igualitaria en una perspectiva de alternativa al modelo de sociedad hoy predominante. No se trata sólo de hablar de transformación, sino de sentir, vivir formas distintas de convivencia, que, defendiendo las esferas de autonomía individual, construyan también autonomía y sentido colectivo.

Crece el número de los excluidos, de los sin “voz”. La política institucional trabaja con una lógica mediática en la que la perspectiva de implicación política se formula básicamente en términos de adhesión a distancia, que no requiere ni postula movilización alguna más allá de los momentos electorales, y aún entonces lo importante no es tanto el número de los que participan, sino el buen desarrollo del “rito”, para que se vuelva a reanudar lo que ya no sería entonces asunto de los electores, sino de los individuos electos.

La concepción de la ciudadanía que prima es la de carácter negativo. Los ciudadanos pueden usar sus derechos para desalojar a los gobernantes del poder si no les gusta lo que hacen en las próximas elecciones. O pueden pleitear contra la acción del gobierno a través de los canales judiciales previstos, o pedir que dimita el gobernante si creen que se ha extralimitado en el ejercicio de su poder. Son muy estrechas y tortuosas las vías para ejercer una visión positiva de los derechos de ciudadanía, a través de campañas, movilizaciones, iniciativas legislativas, consultas populares ya que se entiende que son las instituciones las que deben concentrar esos cometidos, y los partidos que en ellas trabajan los únicos capaces de liderar y promover tales actuaciones. Las experiencias de democracia igualitaria deberían tratar de incorporar, sobre todo, a los que usualmente no están presentes en la vida política convencional. Y ello exige cambiar las formas de entender qué es participación y qué es política. La tradición en la que se inscribe la izquierda occidental ha tendido a conectar los procesos de transformación social con procesos de cambio que básicamente ocurren desde “arriba”, y a partir de los recursos y conocimientos de “los que saben”.

En estos momentos, esas dos perspectivas son claramente limitadoras en la perspectiva de democratización igualitaria en la que estamos reflexionando. El problema a dirimir era “quién” ocupaba el poder institucional. Esa variable era la decisiva. Si el partido o las fuerzas políticas que lideraban las instituciones políticas tenían una perspectiva de transformación social y política, y poseían un apoyo electoral potente, el cambio era inevitable. Y por otro lado, el cambio estaba pensado y delimitado desde una visión ilustrada que aseguraba la “calidad” suficiente de las alternativas a desarrollar. Esa combinación es hoy tremendamente restrictiva y explica, en buena parte, el gran distanciamiento de buena parte de la ciudadanía ante un juego político-institucional en el que lo único que parece estar en juego es quién ocupa el poder, y quién se ocupa de administrar los recursos técnicos y el *know-how* que esas instituciones atesoran.

Lo que se apunta es que, la complejidad de las situaciones sociales hoy requieren abordajes colectivos para definir los problemas y para buscar soluciones a los mismos.

Por otro lado, conviene recordar que hay muchos tipos de conocimiento y de saberes, y que (por lo tanto) es muy importante recuperar las “memorias” de la transformación y de los cambios sociales, recuperar y valorar el conocimiento tácito e implícito de muchos actores sociales y de muchos sectores populares, que aspiran no sólo a ser objeto de atención política y de preocupación transformadora, sino también sujetos políticos con voz propia.

La democracia participativa e igualitaria por la que apostamos, debe recuperar la voz, la presencia y los saberes de los que han ido siendo apartados de los ámbitos decisionales. En definitiva, nos quedan muchas cosas por hacer.

Planificación participativa de políticas públicas.

El salto cualitativo que propone hoy la propuesta de un Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social 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 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.

LA RESPONSABILIDAD DESDE LO PUBLICO: 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 debemos rápidamente pasar a entender por público no sólo lo propio del gobierno en alguno de sus niveles, sino también de otras instancias sociales y articulaciones de organizaciones colectivas (como Iglesias, Organizaciones Sociales, Corporaciones y Asociaciones de diverso tipo, sindicatos, movimientos, ONGs, etc.), lo que implica una amplia inclusión de esos actores 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 productiva de las regiones y localidades, de la misma calidad de vida de sus poblaciones en términos materiales (pobreza, indigencia), sino de las instituciones: educación pública, salud pública, sistemas de justicia, de seguridad, de representación política y social, o de medios de comunicación masiva así como de las condiciones de confianza, de convivencia, y de las expectativas. 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.

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, nuevas 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, que se potencia en tanto haya 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 "aterrizaje" 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), sino que 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 de 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”. Pero sí voluntad expresa de cambio, tanto 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.

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 a 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.

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 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 (Teoría de Rostow), y por otra parte ya no hay más tiempo para esperar tal derrame. También sabemos que el mero asistencialismo a los indigentes vuelve a la pobreza eterna. Y que el status quo (lo que ya está, lo establecido) es un juego que nada suma. Los temores mencionados deben ser vencidos.

Otro desarrollo requiere otra práctica política. Esta política 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 hasta muchas veces represiva por sus altas dosis de intimidación, “aprietes” 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 el surgimiento 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 los desarrollos que ha provisto el sistema asistencialista están demasiado pegados al solo 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.

¿QUE HACER ANTE LA PROPUESTA DE GESTION 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 slogan vacío si en la práctica no hay convergencia de las acciones hacia el objetivo estratégico propuesto. 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 importante. 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 (por que 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 actuales del poder pero que lo que hace es crear nuevas bases para la articulación entre las diversas formas del poder, incluido el político.

ECONOMIA 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 pospuesta en el país y sus regiones. Pero no como favor, no como 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 en 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 salvaje competitividad, o el de un sindicato a poner la defensa de su corporación por encima de los intereses de la ciudadanía; o el de un activista dispuesto a engrosar la caja 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 eso es una de las causas de la ilegitimidad del sistema político al que se transfiere la de los intereses que protege.

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 microempreendedores 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 asistentes públicos y privados de la nueva economía social que compartan valores y una estrategia de desarrollo en ese sentido. Los asistentes 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. 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. 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 convivencia, 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. 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. 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.

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. Debe 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, ONGs 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 emprendedores colectivos, a los gobiernos locales.

La complejidad del desarrollo local es tal que requiere aproximaciones interdisciplinarias, interorganizacionales, interniveles: 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 socio-política. 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).

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 que ese espacio sea sentido como efectivamente 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 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.

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, de clientelismo inmedatista, 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 conforman. 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 (y 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 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 de 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 en el campo. Es igualmente fundamental trabajar con una perspectiva regional, rural-urbana, facilitando el surgimiento 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.

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 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, puedan superar el inmedatismo, 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 plebiscito, pero a una ciudadanía informada. 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 hecho 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 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 ONGs o las Universidades 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 la comunidad y su desarrollo como un todo, en articulación con el de otras comunidades antes que en competencia 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. 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, 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 lograr.

Supuestos básicos de la democracia digital o electrónica.

La inclusión digital es uno de los principales desafíos de los gobiernos en los próximos años, pero para cumplir con éste objetivo se debe prestar atención a las particularidades de la adopción de TIC en nuestra región, contemplando las diferencias socioeconómicas, culturales y motivacionales. El objetivo de este trabajo es analizar la inclusión digital en América Latina y el Caribe, con particular atención al caso de Argentina. Las hipótesis más importantes pueden resumirse en dos: primero, que los niveles de inclusión digital en la actualidad son en gran medida producto del mercado y la capacidad económica y de consumo de las clases medias y altas, pero que en base a los avances en las políticas estatales de inclusión digital la brecha digital se está reduciendo año a año. La segunda hipótesis es que las motivaciones en la adopción de TIC varían considerablemente según los años.

Análisis de experiencias en Latinoamérica y Argentina.

¿Qué es el Presupuesto Participativo? (PP)

El PP consiste en un proceso de intervención directa; permanente, voluntaria y universal en el cual la ciudadanía conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con parte del presupuesto municipal. Es un proceso orientado hacia la redistribución de los recursos de la ciudad a favor de los grupos sociales más vulnerables.

El PP es una herramienta de participación popular que combina la democracia representativa (indirecta) con la democracia participativa (directa). Es definido como: “una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y paternalista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes etapas de la preparación e implementación presupuestaria, con un énfasis especial en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.”

Uno de los primeros responsables del PP en Porto Alegre lo definió como: “un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión de gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública.”

Entre las principales características del PP que se valoran positivamente puede citarse:

- a) el cambio de las condiciones de vida y mejoras infraestructurales en toda la ciudad, manteniendo una propuesta reequilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico.
- b) La recuperación del prestigio social de la política.
- c) La participación ciudadana.
- d) La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables.
- e) La ruptura del clientelismo.
- f) El perfeccionamiento de la gestión local.
- g) El control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado.
- h) la combinación de democracia participativa y directa.
- i) La democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal.

Desde su origen en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) en 1989, ha transitado por tres fases históricas: Fase I: Experimentaciones, desde 1989 hasta 1997, Fase II: Masificación brasileña de 1997 a 2000, y Fase III: Expansión fuera de Brasil y diversificación, a partir de 2000.

En la República Argentina su aplicación ha cobrado relevancia con posterioridad al estallido económico, político y social de fines de 2001, en el marco de una profunda crisis de representación. A lo largo de la primera década del siglo XXI un creciente número de gobiernos locales ha comenzado a aplicar el PP, siendo en la actualidad unos treinta y tres (33) municipios. La importancia poblacional de tales territorios queda demostrada por el hecho de que en 2010 uno de cada cuatro habitantes de la Argentina vive en un municipio con PP, totalizando más de ocho millones de personas.

Resulta notorio el importante crecimiento en la cantidad de comunas que desarrollan esta política, a partir del año 2008. Es evidente que la incorporación de nuevos municipios en los últimos años ha correspondido a comunas de mayor tamaño, dado que la población domiciliada en municipios con PP ha crecido más velozmente que la cantidad de distritos que han adoptado esta política.

A su vez, la experiencia desarrollada por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en la materia resulta interesante como ejemplo de las potencialidades de articulación entre instituciones académicas y distintos niveles de gobierno en la difusión e implementación de esta importante herramienta de democracia directa.

Presupuesto Participativo en la Argentina

Habiéndose desarrollado principalmente en América Latina, el Presupuesto Participativo se encuentra hoy en una fase de gran expansión a nivel mundial. Cada vez son más las ciudades que en Europa, Asia, África y América Latina adoptan y adaptan esta herramienta.

Las primeras experiencias de presupuesto Participativo en Argentina, surgieron tras la crisis de 2001-2002, en la mayoría de los casos como respuesta a las necesidades de relegitimación de las autoridades políticas y de reequilibrar el abismo económico-social entre ciudadanos/as mediante dispositivos más justos de redistribución de los recursos a nivel local.

En 2010 treinta y tres (33) municipios implementan el PP en Argentina. La mayor parte de los mismos se concentra en las provincias más pobladas y desarrolladas, especialmente Buenos Aires (14) y en menor medida Santa Fe (4), Córdoba (3) y Mendoza (2).

Se destaca asimismo la Provincia de Tierra del Fuego donde dos de los tres municipios existentes aplican el PP, concentrando entre ambos casi el 99% de la población provincial.

A nivel regional, además de la Región Central (la más desarrollada), el PP ha logrado una importante difusión en la Región Patagónica donde casi todas las provincias que la componen cuentan con al menos un municipio que está desarrollando esta política. En la Región Noroeste apenas un municipio tiene PP y en la Región Nordeste cuatro, con la particularidad de que en tres de ellos la aplicación de esta política data de los últimos dos años.

Experiencias en desarrollo:

Buenos Aires: Avellaneda, Berisso, General Pueyrredón, General San Martín, La Matanza, La Plata, Morón, Municipio de la Costa, Necochea, Quilmes, San Fernando, San Miguel, San Pedro, Tandil, Zárate.

Chaco: Resistencia.

Chubut: Comodoro Rivadavia.

Córdoba: Córdoba, Unquillo, Villa Carlos Paz, Villa María. Corrientes: Bella Vista, Corrientes.

Entre Ríos: Crespo, Concepción del Uruguay.

Jujuy: San Salvador de Jujuy.

Mendoza: Godoy Cruz, Junín, Mendoza.

Neuquén: Neuquén.

Río Negro: San Carlos de Bariloche, Viedma.

Sta Fe: Cañada de Gómez, Rafaela, Reconquista, Rosario, Santa Fe, Sto Tomé, Sunchales, Venado Tuerto.

Santa Cruz: Caleta Olivia.

Tierra del Fuego: Río Grande, Ushuaia.

Si bien no puede deducirse de los datos anteriormente citados una relación unívoca y directa entre grado de desarrollo y adopción de la herramienta, no puede ser casual el hecho de que el PP prácticamente no haya sido implantado en las regiones que presentan un mayor atraso relativo en términos de desarrollo. A su vez, la gran mayoría de las comunas que han adoptado el PP en Argentina, son ciudades con más de cincuenta mil habitantes. Actualmente, en el país hay 47 experiencias de Presupuesto Participativo, todos los años se registran ingresos, pero también hay algunos municipios que se desligan de la Red. Por ejemplo, el caso de San Fernando, que se había incorporado en 2008 y a partir del cambio de gestión no seguirá implementando el PP.

Formación de la Red Argentina de Presupuestos Participativos

La Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), se crea en el 2009 y su Consejo Directivo está constituido por la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Ministros de la Nación en conjunto con un representante del Municipio organizador del último Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo (ENPP), con un representante del Municipio organizador del próximo ENPP, por un representante de los siguientes partidos: Alianza Concertación Ciudadana, Concertación para el Desarrollo, Concertación Por Bariloche, Frente Coalición Cívica, Frente para la Victoria, Frente Progresista, Cívico y Social, Partido Justicialista, Partido Nuevo, Partido Vecinal, Unión Cívica Radical y Unión por Córdoba

El objetivo de la RAPP es crear una herramienta pública de promoción, sostén, fortalecimiento y expansión, desde los siguientes principios:

1-Concebimos al PP como una forma de democracia participativa.

2-Definimos el PP como un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal

3-Entendemos al PP como una herramienta de gestión asociada en el marco de una estrategia política orientada a democratizar la relación Estado-sociedad

4-Consideramos que los presupuestos participativos así concebidos deben incluir como mínimo los siguientes criterios:

- Auto-reglamentado;
- Libre acceso a la información pública;
- Universal: una mujer o un hombre, un voto;
- Vinculante;
- Control ciudadano de la ejecución presupuestaria;
- Rendición de cuentas deliberativo

Promovemos como valores de sustentación de la RAPP: diversidad, equidad, solidaridad, democracia y federalismo.

La RAPP organiza anualmente un Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo con el objetivo de generar un ámbito de aprendizaje en relación a las prácticas llevadas adelante por los municipios que integran la RAPP.

El Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo en nuestro país fue en la Ciudad de La Plata en 2008. Las actividades comenzaron con la inauguración de la Muestra Exhibición de algunas de las Experiencias de PP, en la galería del Centro Cultural Islas Malvinas. Las actividades del Encuentro consistieron en la realización de una muestra, conferencias, ponencias, mesas redondas y talleres.

Fue ahí en donde se resolvió la creación de una red de Presupuestos Participativos, con el fin de que todos los municipios (tanto quienes están ejecutando el PP, como aquellos que proyectan implementarlo) puedan estar en contacto así como también establecer redes de ayuda mutua, intercambio de información y de experiencias. En este sentido, se decidió la creación de una página web, que pueda ser el portal de la red, en donde se encuentre contenida toda la información de los municipios, donde todos puedan aportar e intercambiar datos y experiencias: www.rapp.gov.ar .

Para su funcionamiento se estableció una coordinación rotativa de la red y de la página web. La información se centralizaría en la Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación, pero además, uno de los municipios (durante un período determinado de tiempo, podría ser el mismo municipio que asuma la organización del Encuentro Nacional de ese año) ayudaría en esta coordinación, tomando a cargo ciertas tareas, entre otras

cosas, se encargaría de recabar información y de distribuirla entre los miembros, de la actualización de la página web, del envío de newsletters, etc.

Los destinatarios de la página web por un lado, serían los municipios miembros de la red y aquellos que estuvieran interesados en formar parte de la misma; y por otro lado, los ciudadanos en general. Se acordó que ambos espacios, dentro del sitio web, deben estar bien diferenciados.

¿Por qué implementar el PP a nivel local?

Los gobiernos locales constituyen la instancia de poder formal más próxima a la ciudadanía, por eso mismo los municipios son el ámbito donde las políticas públicas tienen un impacto más directo sobre la vida de ciudadanos y ciudadanas y resulta fundamental entonces apoyar la implementación en dicho ámbito de mecanismos de participación ciudadana directa en las decisiones de políticas públicas. En ese sentido la mayor riqueza del Presupuesto Participativo es su contribución a la democratización de la relación Estado-Sociedad. A partir de ella, es posible recuperar la credibilidad del Estado mediante una experiencia a nivel local que lo ubica en estrecha conexión con los intereses populares.

Por otro lado mediante el PP se abren las puertas a un proceso de cogestión de los asuntos públicos entre el gobierno y la sociedad contribuyendo, así, a la profundización de la democracia en el espacio local.

Vale recordar que el PP, por definición, consiste en la distribución de una parte de los gastos presupuestados en un determinado año a través de la decisión de una parte de la ciudadanía identificada como aquellas personas que habitan un territorio y que tienen la voluntad y disponibilidad de formar parte de tal proceso. De allí que, a la hora de medir su importancia cuantitativa en un lugar y tiempo dados, resulta clave conocer la proporción de la población de un distrito que forma parte del proceso decisorio desarrollado a través del PP. Al respecto, resulta necesario extremar las precauciones a la hora de sacar conclusiones a la luz de los datos relevados. Esto se vincula principalmente con la forma en que cada comuna desarrolla el proceso de PP y por ende de cómo cuantifica la participación de la población.

Dado que el PP suele llevarse a cabo a través de una serie de reuniones (asambleas, jornadas o talleres, según corresponda) en cada una de las zonas en que se divide el territorio (división imprescindible al menos en las comunas con decenas de miles de habitantes) una primer cuestión que surge es acerca de cómo se va a medir la participación. Es decir, por ejemplo: ¿Debe considerarse igual a dos personas que asisten a una reunión cada una que a otra que participa de dos reuniones?. ¿Hay que establecer un número mínimo de presencias para considerar a un mero asistente como un participante real? Un segundo interrogante se da a partir de determinadas formas de implementación del PP. Así en algunas experiencias se establecen foros barriales cuyos asistentes, en muchos casos, definen prioridades, escogen alternativas e incluso diseñan (o al menos codiseñan) los proyectos a ejecutar.

En otras experiencias la decisión final corre por cuenta de un colectivo más amplio que el de los participantes en los foros. Los asambleístas tratan de “vender” sus ideas y propuestas en eventos de carácter más masivo comúnmente denominados ferias de proyectos donde suelen asistir ciudadanos que no han tomado parte en ninguna reunión previa. Es claro que no es equivalente la participación de quien desarrolla todo el proceso a la de quien se limita a participar (mejor o peor informado) en la elección final y aún en este caso resta resolver el grado de correspondencia entre quien asiste personalmente a una feria de proyectos y quién vota en forma no presencial a través de Internet, teléfono u otras vías.

En resumen lo que cada comuna considera participantes está íntimamente ligado al concepto de participación incorporado en el diseño del PP en cada municipio. Relativizados por tales consideraciones, según los datos informados por los propios gobiernos subprovinciales, se involucra en el PP, para el conjunto de las comunas que aplican la herramienta, el 1% de la población. Similares consideraciones pueden realizarse respecto al papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil ya que el número de organizaciones participantes depende en buena medida del tamaño, en términos poblacionales, de cada comuna. Aunque en este caso también surge como variable explicativa el grado de asociativismo presente en cada distrito y el rol que cada diseño institucional del PP reserva a tales organizaciones.

A su vez, la tendencia general respecto a la participación de la población en el PP, guarda gran correspondencia con la calidad del proceso, medida por su capacidad para generar oportunidades reales de participación, promover un mayor involucramiento popular y cumplir en tiempo y forma con las obras decididas colectivamente. Por ello, resulta especialmente preocupante el hecho que el 30% de los municipios que han contestado la encuesta reconocen que la participación de la población, en términos cuantitativos, muestra una tendencia decreciente en el tiempo. Un potencial factor explicativo de la baja participación y en menor medida de la declinación de la misma son las fallas en la comunicación a la ciudadanía acerca del atractivo, las potencialidades o, inclusive, la mera existencia de la herramienta. Así como la inexistencia de mecanismos previos de información mermaba la calidad del proceso de participación, una estrategia comunicacional poco satisfactoria puede atentar seriamente contra el objetivo de lograr un importante número de participantes. Los

datos empíricos parecen apuntar en esa dirección ya que tres de cada cuatro municipios estudiados califican el nivel de visibilidad de la experiencia de PP entre la población de las respectivas comunas como regular. Siendo a su vez la información una cuestión de vital importancia en la implantación del presupuesto participativo ya que no es posible una participación adecuada sin una buena información previa. Al respecto el hecho de que casi el 80% de los municipios con PP que han participado de un relevamiento nacional desarrollado por la UNGS y que constituye la principal fuente de la presente Sección, reconozcan que en las experiencias por ellos desarrolladas no existe un proceso previo de información a los ciudadanos acerca del presupuesto participativo evidencia severas fallas en la implementación de la herramienta. Que en términos generales suele ser bastante relevante según surge de lo manifestado por los propios gobiernos comunales. Por su parte otra hipótesis interesante, más complementaria que alternativa a la explicitada ut supra (ya que apunta más a explicar la reducción de la participación que niveles inicialmente bajos de la misma) se centra en la calidad de la ejecución de las obras. Es razonable pensar que, si los proyectos que los vecinos ayudaron a definir en el PP de un año dado no se materializan ajustados a la cantidad, calidad, tiempos y aún costos prometidos, se desestimulará la participación en posteriores procesos. Tales incumplimientos vacían de sentido a esta política, ya que en buena medida su legitimidad descansa en su capacidad para incidir positivamente en los niveles de participación popular. El medio escogido para ello es la demostración de que tal participación permite obtener efectos (aunque modestos) reales, palpables y más o menos inmediatos. Dicha explicación parece tener cierto correlato en la realidad ya que uno de cada cuatro municipios, en el universo de los que han accedido a responder a esta pregunta, admiten que el funcionamiento de los mecanismos de ejecución de las obras y servicios es regular o malo.

El PP y las estructuras tradicionales del municipio

Otra forma de relevar la importancia de esta política en las agendas públicas locales es analizar el impacto de las mismas en las distintas estructuras de los gobiernos municipales. Así, es importante considerar si el PP nace vinculado a más de un poder, dado que si en su diseño, implementación y evaluación están involucrados tanto el poder ejecutivo como el legislativo, así como diversas fuerzas políticas y un importante número de ciudadanos será más factible sostener en el tiempo su aplicación. En Argentina el 60% de los PP surgen de una Ordenanza municipal, a su vez el 55% de las comunas consultadas consideran que el Poder Legislativo local tiene un rol relevante o muy relevante en su implementación.

Por su parte, al interior del Poder Ejecutivo Municipal son importantes las estrategias intersectoriales que permitan lograr el compromiso de funcionarios de distintos niveles y diferentes dependencias. Así, más del 90% de los gobiernos locales consideran, cuanto menos, relevante la participación de sus estructuras técnicas sectoriales para el éxito del proceso. Cabe consignar cierta debilidad en las estructuras que llevan adelante la política, ya que en dos de cada tres municipios relevados no hay más de cinco funcionarios del área responsable involucrados en la gestión del PP, mientras que el número total de funcionarios involucrados, de diferentes áreas en la política de PP no excede la decena en casi ningún municipio. A nuestro juicio no se considera adecuadamente que el PP, como cualquier otra política pública, necesita de una determinada masa crítica de recursos no solamente financieros, sino también humanos, para funcionar correctamente. Sin perjuicio de ello, corresponde aclarar que el PP al ser una política orientada a la participación puede asimismo nutrirse de recursos humanos ajenos a la planta de cada comuna, al contar para su desarrollo con apoyos de otros municipios con experiencia en la cuestión, de niveles superiores de gobierno, de organizaciones sociales o instituciones académicas, entre otros.

Actores extra-comunales y Presupuesto Participativo

Así, respecto a los actores, cobra cabal importancia el juego de apoyos y alianzas que el gobierno que busca impulsar la política logra tejer a los fines de dotar de sustentabilidad técnica y legitimidad social al PP. Así, además de los distintos sectores y poderes del gobierno local respectivo, es fundamental poder impulsar la política en conjunto con actores externos a él. No asombra entonces, el hecho de que dos de cada tres municipios encuestados señalen que han contado con tales apoyos. Las Universidades constituyen casi el 40% de los apoyos recibidos por las comunas. Destacándose, que han colaborado, primordialmente, con el objetivo de dotar de solvencia técnica al proceso. Resulta interesante considerar si el rol de las universidades se ha limitado a atender las solicitudes de asistencia técnica de las comunas o si además han funcionado como agentes de difusión y promoción del PP haciendo visible esta cuestión en las agendas políticas de los gobiernos locales. La idea de que el papel de las universidades en los procesos de PP se relaciona con su vinculación con el territorio se verifica por tratarse de instituciones públicas cuyo radio de acción se identifica con las zonas en que más se ha desarrollado la herramienta, tales como la región nordeste de la Provincia de Buenos Aires, la Patagonia o los márgenes del alto Paraná.

A su vez, el 30% de los apoyos obtenidos por los Municipios para desarrollar el PP ha provenido de otros actores estatales, tales como otras comunas con experiencia en la materia, estados provinciales, el Estado Nacional y gobiernos de otros países. En este caso se ve nuevamente la potencialidad, en términos de sinergias y aprendizajes cruzados de la instauración de foros de intercambio de experiencias acerca del desarrollo del PP en Argentina. En cuanto a los apoyos de Organizaciones de la Sociedad Civil, que constituyen casi un 20% del total, se destaca el rol de las Organizaciones Barriales, especialmente en Municipios muy densamente poblados, como los del Conurbano Bonaerense, que justamente por tener su acción circunscripta a los problemas de una sección específica del territorio tienen un especial interés en la utilización del PP, comprendido como forma de mejorar las condiciones de vida de la población a través de su participación respecto a parte de las decisiones públicas que la afectan en tanto habitantes de un determinado barrio. Justamente, la necesidad de potenciar tales articulaciones, vinculando a los gobiernos locales deseosos de implementar esta técnica, con otros con experiencia en la materia, con el apoyo técnico de las Universidades, con el conocimiento del campo de las organizaciones sociales y con la capacidad del gobierno nacional para dar visibilidad a la cuestión y dotar de recursos al proceso es lo que ha permitido la creación de la RAPP, espacio cuyo funcionamiento, en el marco del estudio. El 10% restante de los apoyos registrados corresponde a un conjunto heterogéneo de instituciones que van desde actores corporativos (empresarios y trabajadores) y político partidarios, hasta compañías privadas que han prestado apoyo técnico al proceso, pasando por organizaciones de carácter más plural tales como mesas de concertación locales que han contribuido a dotar de legitimidad y transparencia a esta política.

La articulación municipio-Universidad en el proceso de Presupuesto Participativo

Desde el año 2006 la Universidad Nacional de General Sarmiento acompaña y articula con diferentes actores sociales la promoción e instalación de Presupuestos Participativos en el nivel local de gobierno. Una primera actividad fue la de asistir a organizaciones sociales y políticas del Municipio de San Miguel que impulsaban el desarrollo del PP en el distrito. Posteriormente se acompañó y asistió al propio Municipio en la implementación de esta política. Asimismo, desde el año 2008 la UNGS asiste al Municipio de Zárate en la formulación e implementación del Presupuesto Participativo en su territorio. Finalmente la universidad es miembro constituyente de la RAPP, red intergubernamental que nuclea a los municipios argentinos con PP, organizada por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior. La Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP), está integrada por la secretaria de Relaciones Parlamentarias, de la Jefatura de Gabinete de la Nación; la secretaria de Asuntos Municipales, del Ministerio del Interior, más todos los municipios que apliquen o proyecten implementar el Presupuesto Participativo. Su misión fundamental, es transformarse en una herramienta pública de sostén, promoción, fortalecimiento y expansión del Presupuesto Participativo (PP).

Pablo Caruso, secretario general de la RAPP: “Desde la secretaria comenzamos en el 2007 a trabajar en un programa cuyo propósito fuera apoyar la implementación en los municipios del Presupuesto Participativo. No hay ningún equipo que trabaje a nivel Estado provincial en la promoción de este aspecto y nosotros entendemos el apoyo en tres líneas de intervención: por un lado, la promoción y mantención de la Red con los encuentros provinciales y regionales. Por otro, las publicaciones en la web, y por último, lo que creemos el corazón del programa que es la capacitación y la asistencia técnica a los municipios para la implementación del PP”. En relación a la capacitación, Caruso afirmó que “es fundamental para preparar a los municipios que van a hacerse cargo de una política pública de una complejidad relativamente alta”.

Adherirse a la Red es muy simple, solo hay que enviar una nota al Consejo Directivo, cuyo formato se puede visualizar en la Web (www.rapp.gov.ar), firmada por la autoridad máxima de la organización. “Nosotros trabajamos a demanda, nos convoca un municipio y vamos, todo con cero costo para el solicitante. No les damos plata, pero tampoco le cobramos. Es un equipo de profesionales que brinda capacitación y asistencia técnica a los municipios, con cero costo, todo lo paga Jefatura de Gabinete”.

Por último, el secretario general de la RAPP, dio su opinión acerca de los aspectos positivos de la Red y sostuvo que “el beneficio es poder contar con un equipo que pueda brindarle capacitación y asistencia a los municipios. También es importante por la transmisión de experiencias y posibilita generar vínculos para luego llevar a cabo la implementación”.

BIBLIOGRAFÍA.

- Joan Subirats, « Democracia, participación y transformación social », *Polis* [En línea], 12 | 2005, Puesto en línea el 17 agosto 2012, consultado el 15 julio 2013. URL : <http://polis.revues.org/5599> ; DOI : 10.4000/polis.5599
- Territorios en Transición, José L. Coraggio, CIUDAD, Quito, 1987.

- José Luis Coraggio, Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Instituto del Conurbano, Programa de Desarrollo Local San Miguel, Pcia. de Buenos Aires, 1998,
- http://www.ungs.edu.ar/foro_economia/wp-content/uploads/2011/03/UNGS-DemocraciaParticipativa-Accotto-Martinez-Adaro1.pdf
- www.claudiabernazza.com.ar