

Desarrollo Local y Municipios Participativos¹

José Luis Coraggio

Palabras en el acto de apertura del Dr. Guillermo León, Secretario de Salud Pública de la Municipalidad de Vicente López

Les doy la bienvenida a todos y quiero agradecerles su presencia. Nuevamente estamos aquí reunidos porque creemos en la participación y en la democracia. Queremos discutir el nuevo rol del Estado y de la sociedad porque tenemos inquietudes sectoriales, porque estamos buscando nuevos caminos ante la crisis, ante la situación de desempleo, ante lo que se llaman los nuevos escenarios sociales. Esto implica pensar nuevas estrategias como la creación de empresas sociales, el voluntariado y todas aquellas ideas que se están gestando para contener esta situación social que ya lleva muchos años.

Hemos implementado, como modalidad de trabajo de los Foros, esta posibilidad de invitar, en calidad de oradores, a especialistas en diversas temáticas. Ustedes recordarán que estuvo presente en dos oportunidades el Dr. Mario Rovere, el Lic. Virgolini y el Dr. Oscar Canel. Hemos invitado a expertos que no tienen la verdad absoluta pero que han explorado por estos caminos y nos pueden ofrecer una visión, una mirada diferente con respecto a este tema de la reintegración social.

En esta ocasión hemos invitado al Profesor José Luis Coraggio, Rector de la Universidad Nacional de General Sarmiento que nos dará, seguramente un poco más de luz en este tema.

El Dr. Coraggio es economista, investigador, Docente Titular de "Sistemas Económicos Urbanos" en el Instituto del Conurbanos de la Universidad de General Sarmiento y, como ya dije, es Rector electo de esta cada de estudios. Es Experto Asesor de la Red Temática Políticas Sociales Urbanas del Programa auspiciado por la Unión Europea y coordinado por la Intendencia de la ciudad de Montevideo. Actualmente realiza investigaciones sobre economía popular urbana, desarrollo local y políticas sociales. Realizó estudios de Maestría y Doctorado en la Universidad de Pensylvania. Tiene experiencia prolongada como investigador, docente universitario y profesional en los campos de la economía y la planificación social urbana, metodologías de la investigación y análisis de políticas sociales en Argentina, México, Nicaragua, Ecuador y Estados Unidos. En 1982 fue distinguido con la Beca S. Gughenheim. Es autor de más de 80 artículos y 19 libros.

Ponencia del Profesor José Luis Coraggio

Buenos días. Muchas gracias por la generosa presentación. Muchas gracias a los organizadores por esta oportunidad de dialogar con ustedes.

¹ Charla realizada durante la Cuarta Jornada del Foro Municipal de Salud de Vicente López, Provincia de Buenos Aires, el 14 de julio de 2000.

Tengo una noción de lo que han venido haciendo y me parece que es extraordinariamente valioso el hecho de que ustedes están reunidos aquí buscando ese camino al que se hacía referencia antes; buscando alternativas de acción.

Yo vengo de una Universidad nueva, la Universidad de General Sarmiento, que desde su inicio se propuso no ser un enclave en la zona, de los siete u ocho Partidos de donde vienen nuestros estudiantes, sino ser un recurso público puesto al servicio del desarrollo local de la zona. Es una Universidad Nacional, que tiene también proyección y relaciones a nivel internacional, pero que tiene vocación de vincularse con su medio y, desde ese punto de vista, tenemos una experiencia ya de algunos años en el complejo camino de la promoción del desarrollo local. Es desde ahí que voy a hacer referencia al tema que me plantearon, que es desarrollo local y municipios participativos.

Una breve nota, no de pesimismo, pero sí de realismo: el contexto global, el contexto mundial y nacional, no es muy favorable. Están transformándose las estructuras económicas y políticas globales. Las tecnologías están revolucionándose de una manera inédita y esto golpea con brutalidad a nuestras sociedades. Uno de los indicadores más claros de esto es el continuado desempleo que es difícil de resolver, por más que haya una voluntad local de reducirlo, porque el sistema económico mismo expulsa gente, reemplaza a las personas por sistemas robotizados, por tecnologías que permiten bajar los costos, porque el trabajo es visto como un costo y no como la forma de realización de la persona humana y de integración social. Desde ese punto de vista la tecnología sigue apuntando a bajar los costos, lo que quiere decir menos gente ocupada y menos salarios.

Este contexto no se va a modificar por un tiempo largo. Seguramente habrá otros economistas que están en desacuerdo, pero somos cada vez más los que tenemos esta perspectiva que señala que el modelo económico global y su reflejo en nuestra sociedad no va a repuntar por su propia dinámica. Puede haber crecimiento, de hecho ya lo tuvimos, pero no necesariamente va a reintegrar de manera masiva a los millones de ciudadanos que hoy tienen enormes dificultades para obtener un empleo. Esto tiene consecuencias sobre todos los ámbitos de la vida, como ustedes bien saben.

Entonces, tenemos que partir de la base de que esta realidad va a durar. No es una emergencia coyuntural lo que estamos enfrentando. No es que hubo una inundación, las aguas van a bajar dentro de poco y estamos atendiendo la emergencia. Las políticas, las respuestas que demos no pueden ser para atender la emergencia solamente; tienen que tener una perspectiva de mediano y largo plazo. Es como si efectivamente hubiera habido una inundación pero supiéramos que las aguas no van a bajar hasta dentro de diez años. Nos organizamos distinto, nos agrupamos distinto, desarrollamos comportamientos distintos que si pensamos que pronto estaremos en tierra firme de nuevo.

Esto no es para que nos quedemos con una visión pesimista. Es realismo. A la vez quiero afirmar que creo que se pueden revertir las actuales condiciones sociales y sus tendencias; que se pueden mejorar sustancialmente e, incluso, mejorarlas con respecto a lo que fueron en el pasado. Que una vida social y personal digna, que la posibilidad de integración a una sociedad más equitativa es posible, pero esto requiere que atendamos a la emergencia desde una perspectiva de mediano y largo plazo que permita pensar en cambios estructurales significativos. Que la acción de todos los sectores esté orientada con una visión y una perspectiva de qué clase de sociedad queremos tener y no que estemos esperando que de algún lado venga la respuesta. El desarrollo, si ese es el objetivo, no va a venir de afuera. Puede ser que en algún municipio se instale alguna gran empresa pero, necesariamente, esa gran empresa va a ocupar a muy poca gente y, es más, va a tener una gran exigencia de infraestructura a nivel municipal y a la vez posiblemente aporte muy poco a nivel fiscal.

Entonces, el desarrollo no va a venir de afuera y no va a producirse en base a grandes inversiones. Sin duda que inversiones son necesarias, hay que promoverlas, eso es importante. Pero insuficiente de lejos para resolver la situación social. Tenemos que pensar, y eso está cada vez más generalizado en el pensamiento de los que buscan alternativas, que el desarrollo tiene que venir de adentro. Como dicen los especialistas, tiene que ser endógeno, desde adentro o desde abajo. Y desde ese punto de vista el desarrollo local se convierte en una guía de trabajo, de pensamiento y de acción, que incluso es una de las bases más importantes para el desarrollo nacional. EL desarrollo nacional no va a darse primero para que luego se derrame a lo local, es la misma cosa sin el desarrollo en múltiples localidades no hay nación en desarrollo.

No estoy viendo al desarrollo local como el problema de una comunidad que trata de desarrollarse a costa del resto de la sociedad sino de que se extienda esta posibilidad de que en cada rincón del país las comunidades estén reunidas, como están ustedes hoy aquí, buscando alternativas y encontrando caminos eficientes y eficaces, y así el país mismo va a cambiar. Desde ese punto de vista soy optimista. Hay que ser realista pero hay que ver que es posible modificar esto y que está a nuestro alcance.

Otro elemento que se agrega a este análisis es que, como en todos los países de América Latina, en la Argentina estamos experimentando un proceso de descentralización que consiste, básicamente, en que el estado nacional transfiere a las provincias y estas a los municipios, una serie de responsabilidades que antes no eran de su incumbencia. Responsabilidades que pocas veces van acompañadas de recursos suficientes para poder asumirlas. Dependiendo de la provincia a veces transfiere más, a veces transfiere menos. La Provincia de Buenos Aires es la que menos autonomía les ha dado a los municipios. Pero el actual Gobernador ha dicho que va a revisar este estatuto de autonomía de los municipios en el futuro.

Entonces, además de este diagnóstico de que no podemos esperar que cambie el contexto y es necesario trabajar desde lo local para cambiar lo que

nos pasa y el contexto mismo, tenemos por mandato que asumir esa responsabilidad, porque el sistema de gobierno está descentralizándose y pasando responsabilidades a los municipios.

Por todo lo que dije, los problemas que enfrentamos son extremadamente complejos porque, a la vez que hay que enfrentar problemas nuevos porque está cambiando el mundo, hay que desarrollar espacios públicos actualmente inexistentes para encarar estos problemas. Eso implica cambiar la cultura política, la democracia delegativa que supone votar y esperar o peticionar. No se puede estar esperando que de pronto empiece a haber empleo, hay que generar el empleo, hay que generar el ingreso, hay que generar la solución de los problemas desde la misma sociedad.

Pero los problemas son muy complejos además por la gravedad del proceso traumático que este país ha cumplido en los últimos treinta años. Aquí ha habido un proceso de degradación, no sólo del Estado, sino de la vida incluso en sentido casi biológico. Es una degradación sostenida y los expertos, los estudiosos de las sociedades, de las comunidades, saben que cuando se somete a una sociedad a un período prolongado de vivir casi a niveles de supervivencia se generan unas tendencias poco deseables. Tendencias al pragmatismo y al inmediateísmo, al “sálvese quien pueda”, tendencias a la supervivencia de cualquier manera y al conservatismo. Es decir, a quien ha sido puesto ha sido expuesto durante mucho tiempo a condiciones de estar en el límite de la supervivencia le cuesta mucho oír proyectos, oír visiones de futuro. Está muy atado al hoy, ni siquiera al mañana y, por lo tanto, se aferra a lo que tiene, lo cuida y al hacerlo tiende a reproducir el sistema que lo está excluyendo o que lo está marginando. ¿Qué quiere decir esto? Que ustedes, la gente que está movilizadada, que quiere cambiar las cosas, se puede estar enfrentando a una resistencia de la gente a participar, a oír proyectos, a que la gente diga “si me traen una solución, un recurso, entonces voy, pero hablar, reunirse, conversar, pensar en el futuro, esto no me interesa”.

Los problemas son sumamente complejos y, por lo tanto, requieren respuestas complejas. No hay respuestas fáciles.

En el pasado se pensaba que el desarrollo local estaba vinculado a grandes obras. Un buen intendente era aquel que conseguía recursos para hacer una gran obra. Incluso la inauguración de una gran obra se convertía en un acto político de primera magnitud. Buen intendente o buen gobernador era el que hacía grandes obras. Todavía puede ser que hoy esto sea parte de la cultura política, pero cada vez hay menos recursos para grandes obras y, por otro lado, la racionalidad de las grandes obras es cada vez más discutible, porque de lo que estamos hablando es de transformar las condiciones de vida de la sociedad y esto difícilmente se logra con obras monumentales, sobre todo aisladas de sistemas productivos. Entonces, hay que cambiar incluso la manera de hacer política para poder lograr estas transformaciones necesarias.

Es necesario agregar, juntar lo disperso, porque este proceso nos ha fragmentado. Quiero sin embargo aclarar que, siendo un proceso que tuvo todos los efectos negativos que dije, pasan cosas muy positivas porque, a la

vez que algunos sectores se refugian en el inmediatismo y en la competencia feroz, perdiendo conciencia social, otros han desarrollado comportamientos de solidaridad. Han surgido redes de contención, han surgido agrupamientos, redes, espacios donde la gente se encuentra y necesita de esto porque siente que el resto de la sociedad se lo está negando. Desde la sociedad misma, desde la comunidad, van surgiendo estos núcleos de solidaridad y de búsqueda. Hay que aprovechar esa fuerza de la solidaridad pero, además, hay que potenciarla, hay que darle fuerza. Hay que dejar que emerja un poder desde abajo, una capacidad que pueda definir hacia donde debe ir la sociedad.

Hay que sacar recursos de donde no los hay. No es fácil desde la Universidad, ni desde un Municipio ni desde ningún lugar pedir recursos al Gobierno Nacional y obtenerlos. Hay una lógica implacable centrada en el cierre de las cuentas fiscales que hace que sea muy difícil obtener recursos financieros aún para las causas más nobles. Se dice simplemente que no hay dinero en caja para estas cosas. Tenemos que ser creativos.

El desarrollo local no es una situación alcanzada o no, como sería decir: “ese municipio está desarrollado, ese otro no”. Uno podría decir que Vicente López es uno de los municipios con mayor desarrollo logrado del Conurbano Bonaerense. ¿Pero está satisfechos los vecinos? ¿o quieren mejorar la calidad de vida? ¿No quieren impedir que empeoren las condiciones de seguridad, de salubridad, etc.? El desarrollo es un proceso que nunca termina; siempre es posible mejorar la calidad de vida y, sobre todo, impedir el deterioro. Es un proceso que tiene que ser cada vez más participativo, que involucre a todos los sectores, que genere esa famosa sinergia de la cual tanto se habla pero que es tan difícil de lograr, donde lo que uno hace no es en un vacío de relaciones sino que se realimenta con lo que hace el otro. Si uno en un momento tiende a bajar la guardia, de pronto es estimulado y motivado por algo que está pasando en el resto de la sociedad. Es un movimiento continuo en búsqueda de mejores condiciones de vida.

El objetivo del desarrollo tiene que ser la calidad de vida todos los ciudadanos del municipio, de la provincia, de la región, del país. Un desarrollo local orientado a la consolidación de estructuras de extrema desigualdad donde hay sectores excluidos de manera estructural, me animo a decir, no va a generar mejor calidad de vida para nadie. Porque se puede buscar refugio en un barrio cerrado, se puede tener policía privada, pero después hay que tener policías que lo acompañen en safari cuando sale en auto para llegar a otro lugar. Es decir que incluso las propias acciones para mejorar las condiciones de seguridad personal, en un contexto extremadamente polarizado, no mejoran la calidad de vida. Las enfermedades, como ustedes bien saben, en algunos casos no respetan ni siquiera las diferencias de ingresos. Si hay epidemias esto va a afectar a todo el mundo. Lo que quiero decir, en definitiva, es que o nos desarrollamos todos o no se desarrolla ninguno. Puede haber gente en posiciones de poder o de riqueza pero es un disfrute momentáneo y siempre amenazado.

La política para el desarrollo tiene que ser **integral**, no puede ser sectorial, no puede avanzar sólo en salud, sólo en educación, sólo en empleo, sólo en transportes. El desarrollo requiere que todos los aspectos de funcionamiento de una sociedad vayan parejos. Ustedes saben que si queremos avanzar en salud también tenemos que avanzar en educación. No se pueden modificar las condiciones del proceso salud-enfermedad si no hay una campaña educativa y si no se trabaja desde los colegios. No se puede dejar la educación para otro sector y trabajar nosotros en salud o a la inversa. No puede haber educación si los niños están enfermos o desnutridos.

Tiene que ser además un desarrollo **integrador**, es decir, tiene que abarcar a todos los sectores. Desde este punto de vista quiero manifestar aquí, como lo he hecho en muchas oportunidades, mi desacuerdo con las políticas focalizadas en la extrema pobreza. Estas políticas tienen una inspiración moral correcta; el que está peor necesita ser auxiliado inmediatamente y está en condiciones de emergencia, esto es correcto. Como dije antes, si hay una inundación, concentramos recursos en la gente que se vio afectada por esta inundación y durante ese período todos los recursos de todas las instituciones se concentran en ese grupo. Después, bajan las aguas y volvemos a la política normal. Pero si la inundación va a durar diez o quince años no puedo tener políticas de emergencia, tengo que tener políticas estructurales. En este momento hay sectores de la población que están pasando por un momento de necesidad extrema pero hay otro sector, equivalente o más grande de la población, que está en un tobogán de degradación y que ve con vértigo hacia abajo. Sus expectativas están deterioradas. Es muy difícil lograr el desarrollo a partir y sólo con los sectores que menos recursos tienen, que menos capital social tienen, que menos capital cultural y educativo tienen. Por eso si se los aísla aunque sea para atenderlos, no sólo se los estigmatiza sino que se los condena al asistencialismo de por vida. Hay que trabajar con comunidades heterogéneas, con todos los ciudadanos. Que todos los niveles sociales estén trabajando por el desarrollo de un territorio o de un municipio.

Las propuestas de desarrollo tienen que tener **continuidad**. No puede ser que a alguien se le ocurre una cosa, la pone en marcha, después cambia, bien otro y pone otra cosa en marcha; así no funciona. Esto tiene que ser lo que se llama política de Estado. Pero tiene que ser una buena política de Estado, porque la mera continuidad de las políticas si estas políticas son malas es un mal signo. Tiene que ser una buena política y ser continua; tiene que haber acumulación de los efectos de estas políticas. Y esta continuidad puede exigir que se empiecen a institucionalizar los procesos de desarrollo, las relaciones de los agentes del desarrollo, y que surjan nuevas instituciones que le den fuerza, con tal que no se burocraticen.

Es posible que haya que pensar en modificar la estructura del Estado, la manera en que está organizado un municipio, la manera en que está organizada una provincia. Que haya espacios de gestión pública donde no sólo estén los agentes y funcionarios del Estado sino también los agentes y representantes de los diversos sectores de la sociedad. Estos espacios normalmente no existen; hay una estructura pública que se vincula o no con la

sociedad pero siempre en una relación externa, entre niveles o sujetos ajenos el uno del otro, con roles muy diferentes: el que pide. El que otorga (o no), el que sirve, el ciudadano-cliente. De lo que estoy hablando es que existan instituciones donde el encuentro sea permanente; donde la responsabilidad sea compartida. Esta institucionalidad tiene que ser abierta, no puede ser cerrada, dejada en manos de determinadas personas que se instalan como profesionales de la participación, del mismo modo que se hizo con la política. Tiene que haber una permanencia pero dentro de un continuo fluir; lograr que las mismas personas permanezcan a lo largo del tiempo en algo difícil. Algunas personas participan, se van, vienen otras. Que sea un fluir de la sociedad por estas instituciones permanentes del desarrollo.

Para que pueda contribuir al desarrollo, tiene que ser un espacio de gobierno participativo donde está instalada una capacidad efectiva para **crear alternativas** por parte de los ciudadanos reunidos, no un espacio para manipular a la gente. Implica, entonces, poder pensar a futuro, poder imaginar un futuro distinto; convertir esas ideas a veces utópicas en proyectos viables. Implica un sistema, una institucionalidad capaz de ver las oportunidades; porque para poder crearlas como posibilidades efectivas, primero hay que verlas. No se trata de pura invención. Si en un momento surge una oportunidad y uno no la advierte, pasó, se fue a otro lado, no se dio aquí. Supone estar alerta: como el mundo está cambiando muy rápidamente hay que estar muy bien informado de lo que pasa afuera para poder captar esos recursos para el desarrollo local.

Es importante reconocer que no hay un agente del desarrollo local; todos somos o podemos ser agentes del desarrollo local. Tiene que haber un pluralismo de identidades y lugares desde los cuales se participa; no sólo ciertas personas u organizaciones que están a cargo del desarrollo. Desde todas las actividades, desde todos los lugares: desde las asambleas de barrio, desde las organizaciones barriales, desde los sindicatos, desde las corporaciones profesionales, desde las universidades, desde el sistema escolar, desde los sistemas de acción social, desde los asistentes sociales, desde los médicos, desde los hospitales, desde cada uno de esos lugares se puede estar contribuyendo y se es agente del desarrollo local. Pero para ello hay que tener esta visión del desarrollo mucho más compleja y que va mucho más allá de lo que uno hace desde su quehacer cotidiano. Y poder pensar, cada vez que se toman decisiones, cuál es la más adecuada, vista desde el desarrollo en su conjunto. Esto requiere reflexionar sobre el desarrollo local, entender sus procesos, ver otros ejemplos y aprender de ellos y aprender, sobre todo, de la propia experiencia.

¿Por qué quienes me dieron el privilegio de compartir este tiempo con Vds. me pidieron que combine desarrollo local con municipios participativos?
¿Por qué lo de lo participativo?

Bueno, en primer lugar, yo creo que es innegable que la política, la gestión, va a seguir generando y requiere de líderes, de personas que de alguna manera encarnan proyectos sociales, que expresan mejor lo que la gente quiere. No se trata de pensar en una horizontalidad de todos iguales,

todos con la misma voz. Esto es una utopía; siempre va a haber personas que tienen el micrófono y después otros hacen preguntas. Siempre va a haber personas que dirigen, que plantean las ideas, que toman la iniciativa. Sin embargo, no por eso teníamos que llegar a que nuestra democracia recuperada se convierta en un sistema de democracia delegativa, donde la gente vota y, después, el que ganó es dueño de hacer lo que quiere durante cuatro o diez años. Ese sistema de democracia, que predomina en América Latina, es muy cuestionable porque no moviliza, más bien, inmoviliza. La gente votó, puso sus esperanzas en el candidato o la candidata y después espera que le resuelva todos los problemas. Y no hay nadie que pueda resolver todos los problemas. Entonces vienen los cien días famosos, se espera a ver si los índices de popularidad bajan, suben o se mantienen. Este modo de hacer política ha desarrollado un componente, que es esto del liderazgo, de poner en alguna persona o en algún partido la esperanza, y ahora es preciso desarrollar la participación de todos si queremos un proceso de democratización profunda donde las mayorías no tengan que sólo sufrir los impactos de las decisiones que toman las mayorías, muchas veces a escondidas.

Esta participación de todos, en sí misma, es una contribución directa a la calidad de vida de una sociedad, porque parte de la calidad de vida es ser ciudadano. Una persona que no es ciudadana, sino que es cliente, que no tiene derechos, sino que sólo puede pedir favores, por más que consiga cosas materiales, está degradada como persona porque no es ciudadana. Desde este punto de vista, la participación de los ciudadanos, algo que obviamente es difícil a nivel nacional pero que a nivel local no hay razón para que no exista una participación mucho más directa, es en sí misma una contribución a la calidad de vida de los miembros de una sociedad.

Pero además vamos a dar un argumento pragmático, utilitarista, de por qué es necesaria la participación: sin ella se pueden cometer muchos errores en el gobierno, porque participar implica que todos los miembros de una sociedad están involucrados en un proceso de decisión, de diagnóstico, de priorización e identificación de los problemas y de cómo se asignan los recursos para resolver estos problemas. Y ahí hay muchos saberes. Está el saber de técnicos y profesionales, que tiene que ser buenos, pero también está el saber de los que no tienen el poder político para poder tomar las decisiones, que están en las corporaciones profesionales, en las asociaciones de médicos o de maestros, que no están en la posición de ser el que decide la política y que también tienen ese saber; está el saber de los trabajadores, el saber de los empresarios. Está el saber de los dirigentes de las asociaciones barriales que conocen lo que está pasando en su barrio, en su zona. Cuando todos estos saberes se encuentran, puede surgir una gran sabiduría. También hay conflictos, hay puntos de vista distintos, pero no hay desarrollo sin conflicto. Tiene que haber un espacio donde los distintos puntos de vista se puedan encontrar y no que alguien imponga el propio y la gente tenga que aceptarlo o rechazarlo.

Siempre que un municipio decide seguir el camino de la participación, este encuentro de saberes se topa con un problema al cual me quiero referir: el encuentro entre el saber técnico-profesional y el saber de la gente. Muchos

técnicos, cuando son puestos en lugares de poder decidir políticas, están convencidos de que saben lo que hay que hacer y saben lo que necesita la gente. ¿Qué puede agregar la gente con su saber? No digamos en el caso de la salud. Muchos de ustedes son médicos pero la gran mayoría somos pacientes y saben que hay una relación de poder. El médico sabe; el paciente simplemente da sus síntomas y el médico los interpreta, los diagnostica. Pero la gente sabe cosas. No sólo puede proveer información, tiene hipótesis. Devolverle la capacidad de hacer su propio diagnóstico me parece que es importante. Puede ser que en el ámbito de la salud esto sea más difícil pero en muchos otros terrenos no es así.

El técnico tiende a dar la receta: “ésta es la solución, si hace esto se salva, y si no...”. “Si se adopta esta reorganización del tráfico, el transporte va a funcionar mejor, si no...” Esto es inaceptable. ¿Por qué es inaceptable? Primero, porque no es democrático. Segundo, porque hay un saber de la gente. Si la gente dice: “aquí quiero un semáforo y no una rotonda” y el técnico dice: “aquí tiene que venir un semáforo”, son dos opiniones. Una está informada técnicamente y otra está informada por haber visto cómo se daban los accidentes de la zona, porque se vive ahí. Ambas se basan en supuestos, con son verdades absolutas. Pero además es inaceptable porque la historia de nuestros países está plagada de errores cometidos por los técnicos. Los técnicos se equivocan a cada rato. Tiene un saber pero no es infalible.

Entonces, en ese encuentro, hay un proceso de aprendizaje mutuo fundamental. Yo hablaba con el responsable de transporte de la ciudad de Porto Alegre; no sé si ustedes saben que en Porto Alegre hay un proceso participativo donde la gente, desde asambleas locales, va opinando y finalmente hay una institución donde toman decisiones sobre cómo se invierten los recursos. Entonces yo le preguntaba a este funcionario cómo resolvía este problema, porque los técnicos de transporte tienen toda una tecnología y una sabiduría, trabajan con mapas, con indicadores cuantitativos, etcétera.

Él me respondió que le costó mucho resolverlo pero finalmente decidió dar la siguiente indicación a sus técnicos: *“salvo que haya una situación clara de riesgo para la gente, ante dos opiniones encontradas, la de los técnicos y la de la gente, hagamos lo que dice la gente. Puede ser que se equivoquen pero la gente aprenderá, o puede ser que tengan razón y nosotros aprenderemos”*.

Si se equivoca el técnico, muchas veces las consecuencias del error son mucho mayores y la gente aprende de una manera muy parcial. Tratar de devolverle el poder de decisión a la gente tiene que ver con una auténtica participación; no para que se haga cualquier cosa, tiene que existir un saber y también tiene que haber un proceso de capacitación continua, una socialización del conocimiento. Como ustedes saben, parte de la resolución de los problemas de salud es que la gente sepa más de las condiciones que generan la enfermedad y no meramente que haya más hospitales para curar a los enfermos.

Otro problema de la participación son los intereses. En todo proceso participativo aparecen intereses distintos. Ciertas empresas quieren una cosa,

otras quieren otras; las Pymes quieren que el Municipio haga una cosa, las grandes empresas pueden querer que haga otra, los sindicatos pueden querer otra cosa, las organizaciones barriales algo distinto. Una empresa puede decir que ésta es una buena localización y los vecinos dicen que no quieren esa radicación porque contamina. Hay intereses distintos. Lo bueno es que en un proceso participativo estos intereses se tienen que transparentar. No hay que ocultarlos ni negarlos. Es deseable que aparezcan, que se expresen y que se busque la manera de conciliarlos, si se puede, y si no, finalmente, decidir cuál es el interés predominante en nombre del interés general. Esto es hacer política democrática. Además, detrás de muchas decisiones que son presentadas como técnicas, en realidad atrás hay una influencia, una presión o un lobby que actúan detrás de las instituciones legales o políticas y que hay que investigar o imaginar. En cambio en un proceso participativo genuino, todos los intereses deben transparentarse. Todos los intereses deben hacerse evidentes y públicos y, sobre todo, debe haber espacio para que se expresen los intereses de las mayorías, de los que no tienen voz cuando los medios de acceso están monopolizados por los expertos en traficar influencias. La forma participativa es otra manera de hacer política y de hacer gestión. No quiere decir que se van a imponer determinados intereses, no se sabe cual va a ser el resultado, y esto es bueno; es un desafío para los políticos y los funcionarios que esto funcione de esta manera.

Para la participación es fundamental pensar que no es sólo un sistema que desde arriba se vincula con el de abajo sino que hay un encuentro horizontal. Uno de los problemas que tenemos en nuestra sociedad es la falta de vinculación horizontal. Falta que las partes de la sociedad se vinculen, que los distintos intereses, que las corporaciones se encuentren. Que haya un espacio de encuentro y reconocimiento del otro. No hablamos entonces de participación cuando sólo desde arriba se convoca y la gente puede hablar con los funcionarios, sino que haya una posibilidad de encuentro autónomo, que haya posibilidad de iniciativas horizontales. La voz horizontal es fundamental para el desarrollo de un municipio, de una región o de un país, y de eso nos privó durante muchos años el centralismo. Puede haber centralismo a nivel nacional pero también a nivel local; no necesariamente el nivel local es la polis griega, puede perfectamente haber una estructura central. Tiene que haber, sin duda, una cierta centralidad. Yo realmente no creo en una horizontalidad total, tiene que haber responsables, gente que dé cuenta, gente que se haga cargo de mediar entre el mejor conocimiento de los problemas que hay en la zona. Tiene que haber responsables y tiene que haber estructura, pero tiene que existir también esta posibilidad de expresión que requiere no sentirse solo. Esto es fundamental; en la Argentina, cada uno de nosotros se siente muy solo. Hay poca sensación de que podemos cambiar el mundo porque el mundo parece estar dado y estamos desnudos en la muchedumbre.

Parte del cambio de ir hacia un proyecto de desarrollo local participativo es salir del esquema "demanda de la gente \Rightarrow respuesta del gobierno". Gobierno que da o que no da. Gente que pide o que no pide. Primero ya está muy estudiado y se sabe que la demanda de la gente está organizada según la oferta. Si el gobierno abre cinco ventanillas: una para chapa, una para colchones, etc, va a haber gente demandando chapas y colchones. Si abre

una ventanilla que antes no existía enseguida se va a formar una cola. Entonces no es que las demandas representan necesariamente lo que la gente quiere o necesita sino que muchas veces son respuestas a la oferta disponible. Este mecanismo aterroriza a muchos funcionarios políticos en cuanto a la perspectiva de la participación, porque piensan que si abren el espacio con los mismos recursos, va a haber tantas demandas que no va a haber posibilidad de responder a ellas. Se imaginan la participación como un caos. Esta hipótesis se basa en la idea de que se va a seguir un modelo de demanda de abajo \Rightarrow respuesta de arriba. La participación abre un proceso de corresponsabilidad por la situación, donde cada uno simplemente dice: "necesito esto o lo otro" y quién tiene el poder decide a quien darle. Ni siquiera es que se vote y la mayoría se lleve los recursos. Se trata de que entre todos nos hacemos cargo de los problemas de todos y decidimos entre todos qué es prioritario. Ustedes pueden decir que esto es muy difícil porque cada uno va a tirar para su lado. Hace falta crear el espacio para que eso aparentemente imposible se pueda dar, y se da, una y otra vez.

Yo he seguido de cerca y durante un largo tiempo el proceso de Presupuesto Participativo de Porto Alegre y la experiencia de la descentralización en la Ciudad de Montevideo y les puedo asegurar que esto es posible. Una ciudadanía informada puede en muy pocos años asimilar el conocimiento de la ciudad, del municipio, y hacerse cargo de los problemas del conjunto. Entonces, en un momento alguien dice "yo necesito asfalto" pero hay otra prioridad de saneamiento en esa zona, y entonces se vota por la realización de este saneamiento porque esto va a beneficiar a la sociedad en su conjunto y también a quien demandó el asfalto. Esta posibilidad de ser ciudadanos responsables y no sólo portadores de derechos y demandas tiene que ser desarrollada por un sistema político que realmente abra la participación.

Participación, entonces, no es hacer una lista de demandas sino hacerse cargo del problema, y esto implica que la gente entienda la complejidad de los problemas, un proceso de aprendizaje de lo técnico para enriquecer sus saberes. Es posible, sólo hace falta la voluntad de llevarlo adelante y cambia notablemente el panorama de lo que es una sociedad local. Implica la superación del clientelismo, uno de los mayores males que tiene el sistema político democrático en condiciones de emergencia, y que lleva a la gente a pedir favores y a devolverlos políticamente. Hay otra manera de hacer política que también acumula poder, si ese fuera el objetivo de los partidos democráticos. No vamos a negar la problemática del poder pero se puede acumularlo representando y dirigiendo el proceso de encuentro de la sociedad consigo misma. La gente va a valorar muchísimo a un dirigente que se convierte, más que en el que da las órdenes, en un mediador que hace que se encuentren los distintos sectores de la sociedad; el que los hace reconocerse como ciudadanos y que además es un gran representante de la sociedad ante otras instancias nacionales o mundiales.

Esta visión quiero completarla con una afirmación: es necesario atacar el problema de la economía, del trabajo y del ingreso. Podemos trabajar sobre la salud, podemos trabajar sobre el transporte, podemos trabajar sobre la

educación; esto puede mejorar la situación de cada sector pero, cuando ustedes se metan en la naturaleza del problema se van a dar cuenta de que todos estos temas están interrelacionados y hace falta que este Foro de la Salud se junte con otro foro de la educación, del transporte, etc. En todo foro, en toda aproximación sectorial a la problemática social hay una dimensión de trabajo, hay una dimensión de ingreso, hay una dimensión de organización de estructuras económicas de otro tipo. Porque si de las estructuras económicas que hoy predominan, de las grandes empresas, no va a venir el desarrollo; si la famosa promesa de las Pymes no se termina concretando nunca (tenemos que hacer algo distinto con las Pymes de lo que se viene haciendo para que realmente esa promesa sea realidad, porque los programas están mal dirigidos y con mala comprensión de lo que ellas realmente son), habrá que desarrollar algo a partir de todo este mundo de actividades económicas populares que se va desarrollando por todas partes buscando la supervivencia. Recuperar nuestra capacidad de trabajo con mucho conocimiento, que el mercado no valora cuando dice “usted es un desocupado aunque tenga educación superior”. Ustedes saben que casi el 30 % de los desocupados hoy tienen niveles superiores de educación; la desocupación no es sólo para los sectores más descalificados que no estudiaron. Es una desocupación que desperdicia todo, incluido la capacidad del “descalificado”, porque también tiene un saber, tiene una capacidad y tiene posibilidad de actuar productivamente.

Hay que repensar el trabajo y tiene que ser el centro de nuestras preocupaciones por un momento. Tenemos que pensar cómo se potencian las formas para que el trabajo resuelva necesidades porque ese es el sentido de la economía. Desarrollar formas cooperativas, formas solidarias, desarrollar sistemas de pequeños y medianos emprendimientos. Entender que con pequeños talleres sueltos no se sale de esto, que hay una gran vulnerabilidad en las propuestas que se siguen aplicando, que con cursos de capacitación de oficios no se puede seguir, que son otras las cosas que hay que hacer. Hace falta que el municipio juegue un papel de promotor de la economía local en serio, es decir, que tenga profesionales que se ocupen de promover la economía local. Y éste no es un saber cualquiera, sino que requiere de una preparación especial, que se tiene que sumar a los demás saberes.

Todo lo que hemos estamos diciendo tiene entonces que estar necesariamente vinculado a la economía, al ingreso, al empleo y hay que pensar desde cada una de las actividades cómo nos vinculamos con esa economía más igualitaria y más solidaria.

Muchas gracias.