

# Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local? <sup>1</sup>

José Luis Coraggio <sup>2</sup>

## 1. El OBJETIVO: otro desarrollo desde lo local.

Por “**otro desarrollo**” nos referimos aquí a la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional<sup>3</sup> sostenida de la calidad de la vida de todos los integrantes de una población.<sup>4</sup> Ello incluye, entre otros:

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

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

Lo anterior se complica aún más por el hecho de que hoy ya no es posible, como se pretendía hace algunas décadas, ver los modos de vida y de producción de los países industrializados como el paradigma del desarrollo. Hoy sabemos que la universalización de los modos de vida y de producción predominantes en el Norte es inviable, porque la biosfera no podría soportarlo. Tenemos entonces que poner sobre la mesa de poder global la necesidad de una reducción sistemática de la brecha en la calidad de vida, donde la mayor racionalidad del consumo en el norte vaya

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local”, del II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local”, organizado por CENOC-CEDES-UNGS, 19 de noviembre 2003.

<sup>2</sup> Investigador del Instituto del Conurbano, Director de la Maestría en Economía Social del Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento

<sup>3</sup> La dimensión intergeneracional es fundamental porque la expectativa de que “los hijos vivirán mejor” marca las disposiciones de adultos y jóvenes a actuar en el presente. Es un error común creer que sólo el pasado y el presente marcan el presente. Otro futuro posible es condición para sostener la voluntad colectiva de invertir recursos. Esto incluye la convicción de que se podrá controlar la apropiación de los resultados, sin “sorpresas” ni saqueos institucionalizados.

<sup>4</sup> El “de todos” incorpora un componente de solidaridad como valor moral pero también un componente funcional: nadie puede vivir mejor si su entorno no mejora sensiblemente de manera generalizada.

acompañada de una posibilidad efectiva –con la lógica consideración de las diferencias culturales- de que cada pueblo autodetermine su estilo de vida fuera de relaciones de explotación internacionales y nacionales como las que se vienen imponiendo.

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

El salto cualitativo que propone hoy la propuesta de un **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social**<sup>5</sup> 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.

## **2. 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, como es el caso de la política a la que ya nos referimos –debemos rápidamente pasar a entender por público no sólo lo propio del gobierno en alguno de sus niveles, sino también de otras instancias mesosociales y articulaciones de organizaciones colectivas (como Iglesias, Organizaciones Sociales, Corporaciones y Asociaciones de diverso tipo, sindicatos, movimientos, ONGs, etc.), lo que implica una amplia inclusión de esos actores colectivos de nivel nacional para consolidar esta convocatoria desde el Estado a que en cada localidad se ponga en marcha un proceso participativo de definición de objetivos y estrategias de desarrollo.

---

<sup>5</sup> Del cual el “Manos a la Obra” es un programa particular y el de los CLES un espacio que, habiendo nacido asociado al Plan de Jefas y Jefes, ahora se quiere que adquiera un alcance más vinculado al desarrollo, especialmente asociativo.

Yendo al nivel local, en general se parte de condiciones de deterioro manifiesto, no sólo de la base productiva<sup>6</sup> 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, medios de comunicación masiva, etc. así como de las condiciones de confianza, de convivencia, y de las expectativas (algo que se manifiesta claramente en los procesos de emigración). Además, incluso las instituciones de la sociedad con mayor credibilidad (como podrían ser algunas iglesias) no tienen por sí solas capacidad para asumir la tarea de impulsar y sostener un proceso de desarrollo. Se requiere entonces una clara, consistente, renovadora y creíble acción de Estado para favorecer la construcción de voluntades colectivas dirigidas a recuperar, generar y movilizar racionalmente recursos y capacidades que la crisis prolongada ha erosionado o debilitado.

### **3. EL DESAFÍO CENTRAL: la transformación de lo político para hacer efectiva la participación local**

Se ha dicho que el desarrollo es un espacio de acción más que de pensamiento. Nada más erróneo que pretender optar entre ideas y acción. El activismo sin orientación produce desastres, así como la pura reflexión sobre las tendencias empíricas nos deja paralizados ante procesos vertiginosos que siguen operando y prometen más efectos negativos. No se trata de tener “el poder” para cambiar la realidad, sino de construir nuevos poderes, 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 (el tan mentado “empoderamiento”), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados.

Pero hay ciertas condiciones iniciales a tener en cuenta si se quiere 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), debe tener capacidad de convocatoria para lograr movilizar la subjetividad y los recursos materiales, y ello supone credibilidad.

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

---

<sup>6</sup> Incluida la infraestructura básica descuidada por décadas sin inversión pública.

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

#### 4. TEMORES Y EXCUSAS: el caos y la ingobernabilidad

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

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

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

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

En desarrollo, el poder es cada vez menos algo que se estima por la influencia personal y el caudal de votos que se pueden comandar como masa de maniobra electoral, y cada vez más la efectivización y autoconciencia del potencial de una

sociedad organizada, algo que atraviesa todas las relaciones y se construye sobre todo junto con la calidad del proceso mismo de resolución de las necesidades vitales de una población. Los aprendizajes y desarrollos que ha provisto el sistema asistencialista están demasiado pegados al apenas cómo sobrevivir. Es preciso cambiar el objetivo: ya no se trata de sobrevivir sino de desarrollar todo el potencial humano de los ciudadanos. La nueva política propuesta, de efectivizarse, desarrolla esa capacidad y quienes mejor contribuyan a hacerlo serán valorados como buenos políticos, sean o no profesionales de la política, pues estarán contribuyendo a orientar la transformación de la sociedad.

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

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

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

Las primeras experiencias son críticas. Malas convocatorias pueden repeler en lugar de atraer, quemar en lugar de alentar la iniciativa de la sociedad. Reforzar los peores valores. Diálogos donde se excluye o censura al que piensa distinto, imposibilidad de intercambio entre la población y los técnicos, copamiento del espacio

por un discurso retórico, son malos inicios. Generar confianza no implica pretender borrar de un plumazo la reticencia y una historia muy presente de incomunicación y mal manejo de los conflictos. Pero sí implica que, una vez asumidas nuevas reglas de juego sobre cómo se toman las decisiones –por mayorías simples o calificadas, con o sin veto, con la participación de tales o cuales representantes-, y una vez tomadas las decisiones, tanto reglas como resultados sean respetadas por quienes asumen la responsabilidad de hacerlas cumplir. También que, en caso de rectificación necesaria –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.

## **6. 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 competitividad espúrea, o el de un sindicato a poner la defensa de su corporación por encima de los intereses de la ciudadanía a acceder a bienes públicos como la educación, la salud, el refugio, la alimentación, la seguridad; o el de un activista dispuesto a engrosar la caja política o el presupuesto de su ONG a costa de la legitimidad de las decisiones públicas...) deben ser públicamente analizados y vistos como no legítimos. Hoy muchos de esos intereses se satisfacen por debajo de la mesa pública, y eso es una de las causas de la ilegitimidad del sistema político al que se transfiere la de los intereses que protege. El desarrollo permite salir de un juego suma cero, donde todo lo que uno gane implique una pérdida para los demás. En el tiempo, las renunciaciones particulares pueden significar la condición para avanzar posteriormente.

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

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

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

Se requiere aprovechar de manera socialmente eficiente los recursos, entre los cuales debemos contar la existencia de organizaciones que se conectan con la problemática del desarrollo y que están dispuestos a organizar la producción, el crédito y la distribución. Las capacidades para emprender son un recurso escaso y no se reducen al modelo del empresario privado. Al diseñar sus orientaciones generales, el Estado puede tener en cuenta que hay cuestiones que son especialmente apropiadas para fomentar esas capacidades junto con el sentido de solidaridad, ganando fuerzas para vencer las malas prácticas, como la del hábitat sano, la educación para todos, la calidad de la 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.<sup>7</sup>

No se trata entonces de meramente redistribuir ingresos para que la gente pueda acceder a los bienes que produce esta misma estructura económica, sino de generar nuevas estructuras. Sin embargo, en esto jugará un papel fundamental que el Estado asuma el principio de redistribución que le da sentido económico en las sociedades modernas. Es fundamental extender los subsidios de desempleo o de avance de salarios para el empleo autónomo asociativo a toda la población que lo requiera, y garantizar que su nivel es adecuado y se canaliza hacia los circuitos de la economía local, entrando en un círculo virtuoso.<sup>8</sup>

## **7. DESARROLLO, CONOCIMIENTO Y ACTITUDES**

Las teorías y el conocimiento sistemático de los procesos de desarrollo local eficaces en otros lugares pueden ayudar a pensar vías alternativas, pero raramente replicarse como fórmula. 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 CLES, 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 como los CLES. La cultura de los “expertos” debe ser superada. Grandes catástrofes han sido causadas por expertos reconocidos como tales (comenzando por algunos de nuestros ministros de economía del pasado y sus asesores nacionales e internacionales).

La protesta y la reivindicación colectiva suelen ser vista como una acción disfuncional para la gobernabilidad, o como el recurso al que se empuja a los sectores que no pueden expresar sus necesidades y problemas, generados o por procesos que

---

<sup>7</sup> En México muchas organizaciones de ese tipo actúan como auditoras del buen gobierno local (esto debe tomarse con cuidado, porque no toda ONG tiene las condiciones para asumir tan delicada misión, y porque por último la ciudadanía puede remover o instalar a sus representantes políticos, mientras que las ONGs no rinden cuenta de la misma manera).

<sup>8</sup> En tal sentido, la propuesta de introducir el artefacto tecnológico de las tarjetas de débito puede atentar contra esta dinámica. Y la argumentación de que de por sí sería un instrumento de transparencia y bloqueo al clientelismo no es sostenible. Ver: José Luis Coraggio, “Economía de base” Página 12, 19 de octubre de 2003 (<http://www.pagina12web.com.ar/diario/elpais/subnotas/27010-9785-2003-10-19.html>)



no pueden dominar o directamente por políticas públicas (o la ausencia de ellas). Ante la protesta en masa, las formas de ejercerla inducen decisiones que pueden ser tan cortoplacistas y ajenas al desarrollo como las del asistencialismo paternalista.

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

## **8. ANTE LA CRISIS: un enorme potencial pero sin resultados automáticos**

Que la crisis es una oportunidad es una frase repetida. Tiene un lado de verdad que, sin embargo, no se realiza automáticamente. La extrema necesidad de la mayoría de la ciudadanía convocada y el comportamiento oportunista de los dirigentes pueden resignificar las nuevas políticas propuestas, dando lugar a otra ronda de asistencialismo con otro nombre,<sup>9</sup> de clientelismo inmediateista, a un acentuamiento del lado mafioso del sistema político, del lado oportunista de organizaciones confesionales o no gubernamentales, profundizando la pérdida de la cultura de derechos y acentuando la de los favores, incluso con la complicidad pasiva de la población que apenas legitima más de lo mismo. O puede ser vista, ante la imposibilidad de volver al pasado, como la oportunidad para un cambio profundo de comportamientos y actitudes y, junto con estos, de las personas y agrupamientos que los formatean.

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

Esto requiere tener una perspectiva estratégica adecuada, para evitar que el microcrédito se convierta en un nuevo nicho de negocios para el capital financiero, que la investigación y la asistencia técnica sean de segunda para los pobres y de primera para las empresas, que los subsidios con contrapartida laboral sean otra forma de asistencialismo clientelar. Es preciso conocer los procesos de cambio desde la base.

---

<sup>9</sup> No es un problema menor a vencer el que la matriz sobre la cual se intenta construir la nueva política es un sistema asistencialista como el de Jefas y Jefes de hogar implementado en gran medida clientelariamente.

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 rectificadada.

Quienes organizan nuevos emprendimientos saben que no es suficiente con subsidios que apenas cubren una parte de las necesidades de sobrevivencia de los trabajadores y sus familias. Hacen falta insumos, herramientas, conocimientos, coordinación, y estos no pueden cubrirse a costa de los alimentos y servicios indispensables para la sobrevivencia en la ciudad o el campo. Es igualmente fundamental trabajar con una perspectiva regional, rural-urbana, facilitando la emergencia de sistemas productivos y reproductivos con lazos de cooperación, formales o informales. Desde la práctica local de implementación, el Plan nacional de Desarrollo Local y Economía social deberá ser tensionado por la constatación de que es poco viable si el Estado no lo asume con integridad institucional, coherencia lógica y recursos suficientes.<sup>10</sup>

## **9. LOS TIEMPOS: lo urgente, lo estratégico y el valor de la gestión participativa**

Como vemos, los resultados del desarrollo usualmente requieren períodos prolongados de acción sostenida, y esto parece entrar en contradicción tanto con los tiempos de un sistema 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 inmediatismo, dando respuesta a la emergencia con una estrategia sostenible como política de Estado sustentada no sólo en la mera continuidad de los dirigentes de turno sino en el consenso y la acción activa de organizaciones con otra duración.

Las cuestiones de largo aliento y de alcance generalizado deben ser consultadas casi por plebiscito, pero a una ciudadanía informada.<sup>11</sup> 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,

---

<sup>10</sup> Es un gesto que va en la dirección correcta la puesta en marcha del FOMICRO, línea de microcrédito del Banco Nación, así como algunos rasgos cualitativos de la propuesta. Pero la escala de lo comprometido hasta junio del 2004 es insignificante con respecto a las necesidades (apenas generaría 3.300 nuevos empleos).

<sup>11</sup> Quien dude de esta posibilidad debe estudiar la experiencia participativa de la Constituyente Brasileira.

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, las Universidades, etc. pueden cumplir un papel en esto, pero deben pasar por el mismo tamiz de transparencia y legitimación de sus proyectos. Se trata de construir un espacio de concertación que vea la comunidad y su desarrollo como un todo, en articulación con el de otras comunidades antes que en competencia –muchos menos político partidaria- con ellas.

El desarrollo, como proceso de mediano plazo, requiere planificación y prospectiva, lo que supone aplicación de conocimientos científicos, buena información y sobre todo sujetos colectivos que puedan representar intereses intergeneracionales de la sociedad. Demostrada la imposibilidad de generalizar el desarrollo de las localidades mediante la atracción de inversiones externas, hay que *partir de y potenciar lo nuestro*. Los recursos materiales que el mercado descartó y que la crisis sacó a luz y los que aún están por ser puestos al servicio del desarrollo, pero sobre todo las capacidades, iniciativas y la creatividad de la gente. La fuerza de la movilización colectiva genera una sinergia, un entusiasmo, unas expectativas que no pueden ser defraudadas una vez más. Esto tiene que ser alimentado además por la reactivación de la industria nacional y en particular de las PyMES, lo que también demanda recursos y esto lleva a la responsabilidad por la recuperación de las rentas monopólicas y por la recuperación de lo saqueado a nuestro pueblo. No es posible pedir a las comunidades que resuelvan sus propios problemas con recursos escasos a la vez que se mantenga la impunidad de esas acciones que significan decenas de miles de millones de pesos.

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