

Actores en red: letra y ritmo del desarrollo local

Noemí Pulido

“No tengo ninguna intención de disminuir la importancia ni la eficacia del Estado. Creo simplemente que al insistir demasiado en su papel, y en su papel exclusivo, se corre el riesgo de no tener cuenta todos los mecanismos y efectos de poder que no pasan directamente por el poder del Estado, que con frecuencia lo afianzan mucho mejor, lo reconducen, le proporcionan su mayor eficacia”.
Michel Foucault ¹

Introducción

Nuevas razones y formatos de participación recorren las noticias cotidianas. Con la velocidad de un videoclip se expanden por el mundo a modo de perentorio reclamo de políticas estratégicas, anticipatorias, activas para capitalizar socialmente la energía y los saberes que la población pone en juego toda vez que la gestión de los gobiernos no alcanza a representar, interpretar o liderar las preocupaciones y urgencias del colectivo social, en una era de globalización vertiginosa de problemas, temas y dilemas.

En América latina el fin del siglo XX dejó el resultado de las reformas estructurales orientadas por el criterio rector del mercado que forjaron la ilusión social de que la minimización del Estado aceleraría las oportunidades del desarrollo, de acceso a modernos servicios públicos, de aumento de la productividad de los factores; y el fin de la pobreza y de la corrupción. Si suspendemos las argumentaciones ideológicas, y nos remitimos a los datos, advertimos que el paisaje social confirma de modo contundente que el crecimiento ha sido menor a la mitad de la etapa prerreforma –aunque mejor que en los 80-, el desempleo ha aumentado, y la pobreza medida por ingresos no superaba los 2 dólares diarios al cabo del experimento. Joseph Stiglitz² apunta además que “cuando se ha producido crecimiento los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta...las perspectivas de progreso son sombrías e incluso la confianza en la democracia se ha debilitado” (Kliksberg, 2005)

Si nos centramos en la Argentina, su reforma del Estado de primera generación desbarató el aparato público. Con las privatizaciones de recursos y servicios básicos; y la eliminación, fusión y reformulación de sus organismos y unidades orgánicas se clausuraron muchas de sus capacidades estratégicas y procedimentales. Al cabo de la cirugía mayor los problemas estructurales (crisis fiscal, deuda crónica, crecimiento agotado) reaparecían intactos, con extensión y profundización de la pobreza, pérdidas masivas de puestos de trabajo y de la calidad de los servicios básicos universales. Para el año 2001, hito del colapso, los programas públicos ya habían apuntado la nueva condición de vastos sectores de la población: beneficiarios, asistidos, vulnerables, excluidos (Pulido, 2007).

El caso argentino da cuenta de resultados paradójicos: la rápida producción de una “nueva” clase de pobreza y de exclusión social; y la concentración acelerada de la riqueza en cada ciclo económico expansivo. Pero, por otro lado, también aporta una lección inexcusable: los procesos de reforma pueden desencadenar tendencias que el sistema político no es capaz de redireccionar ni acotar a tiempo. Cuando los procesos modernizadores se tornan un fin en sí mismo desenmascaran el atraso en las formas de pensar y desarrollar la política (Lechner,

¹ Foucault, Michel (1992:128, tercera edición) *Microfísica del Poder*. Ediciones La Piqueta. Buenos Aires

² Premio Nobel de Economía 2001

1997). Las lógicas y las metodologías políticas, de todo signo partidario, conservan en nuestra región una anacrónica dinámica autorreferencial que expande la distancia con las bases sociales: los gobernados. Las élites dirigenciales aún mantienen frente a sí el reto de armonizar con los nuevos tiempos su concepción de lo que debería ser el ejercicio de la política frente a la complejidad social presente.

La preocupación por la capacidad institucional de América latina para desencadenar políticas con horizontes de desarrollo se funda en la inequidad social y la debilidad de las instituciones que caracterizan a la región (Yañez, 2007), las que son destinatarias de una desconfianza social generalizada. La ciudadanía, por otra parte, no se agota en la vía electoral que refuerza el ciclo del régimen democrático, sino que lo trasciende si logra activar una democracia social. “En tal sentido la formación de una *neociudadanía* supone un desafío a las visiones *neoconservadoras* del orden político, en tanto redelimita las esferas de lo público y lo privado” (Corbetta, 2001). Es claro que la organización de la participación ciudadana agrega perspectivas, información y legitimidad, pero además contribuye a reconstruir credibilidad entre los actores.

En este escenario, son los poderes públicos locales los que gobiernan los territorios en que se despliega la dinámica del descontento y del reclamo de atención y de participación, o la participación efectiva. Bajo modalidad de aportes organizados o, muchas veces, de ruidosas protestas, un desafiante presente histórico hace crecer la intuición “*y, a menudo, la convicción, de que para gobernar asuntos cada vez más complejos e inciertos, las viejas maneras de gobernar tienen límites muy claros. Lo que está verdaderamente cambiando, son las mismas reglas de juego que definen los compromisos entre las dos partes, es decir, entre la sociedad civil y el gobierno local*” (Barreiro Cavestany, 2007) ³

La agenda con la que hoy los gobiernos locales gestionan políticas se ha ampliado, pero también se ha complicado, tanto en temas como en dilemas, con las expectativas sociales localmente situadas y una población exigente. Las frecuentes restricciones fiscales y de injerencia en servicios básicos, torna imperioso desencadenar mecanismos de participación y compromiso ciudadano en la planificación, gestión y evaluación de las políticas territoriales.

¿Por qué hay que participar?, ¿Cómo debe organizarse la participación?, ¿Quiénes deben participar? (Borja, 2004). Estas son algunas preguntas básicas que dominan buena parte de la literatura y los ámbitos en los que se reflexiona sobre las posibilidades de la democracia participativa. La exploración del tema, las observaciones de procesos sociales y los estudios confirman que el camino del desarrollo depende de la gobernabilidad, y ésta decisivamente de la calidad institucional (Oyhanarte, 2005)⁴ que se construye en el espacio multiactoral.

Estas cuestiones inspiran en este trabajo un abordaje que integra una pluralidad de fuentes para capitalizar y articular a la vez las lecciones aprendidas, los hallazgos teóricos, los marcos axiológicos en el diseño de metodologías e instrumentos aptos para la intervención en procesos participativos de democratización del desarrollo y acrecentamiento del capital institucional y social en el plano local.

³ El autor propone basar la participación ciudadana en cuatro principios: ausencia de despotismo, conocimientos e información simétrica entre gobernantes y ciudadanos, espacios para la deliberación y foros para la toma de decisiones.

⁴ Señala Oyhanarte que “la calidad institucional ha sido maltratada, desconsiderada, no así las reformas económicas que han merecido el grueso de las energías del poder en América Latina”

Analizar las razones que justifican la participación democrática; los factores que condicionan su sostenibilidad; las instancias a transitar para la conformación de redes; los capitales y actores que las nutren tiene el propósito de hacer una contribución al análisis comparado y a la implementación y evaluación de políticas públicas, con la presentación del caso de los Foros Cívicos Locales en los municipios titulares del Programa Auditoría Ciudadana en la Argentina, las redes que articulan los proyectos y las alianzas que los posibilitan.

Las razones... ¿Por qué hay que participar?

El medio natural en que se desarrolla y crece la confianza que depositan los actores y la sociedad en su conjunto es aquel donde se instala la participación, la que además es un recurso necesario para la planificación social -inevitable por inherente a la naturaleza humana- que produce resultados efectivos en términos de calidad y economía de políticas, servicios y producciones (Kliksberg, 1998)⁵.

Razones que hacen a la apropiada gestión gubernamental revelan que la participación incorpora mayor información y perspectivas a la toma de decisiones; mejora la calidad de la implementación de políticas puesto que provee previsibilidad minimizando impactos sorpresivos; aumenta la legitimidad de la política si ella se desarrolla en un proceso multiactoral inclusivo, y se constituye en sí misma en una experiencia política con potencia de educación social puesto que permite comprobar la trama de intereses y valores involucrados en la acción pública (Meadowcroft, 2003).

Pensamos la participación como una política para gestionar las políticas, comenzando por la esfera intraorganizacional. Estructuras públicas que requieren equipos de trabajo comunicados e informados, aplicados a proponer soluciones y enfocados en los servicios y resultados a producir. La eficacia de la acción pública tiene como precondition la adhesión de los agentes a los objetivos de la agencia, así como la armonización de sus intereses con los objetivos institucionales.

Tanto si nos agrada como si no, son los políticos los que deciden el estilo de gobierno: que sea abierto y participativo es una de sus opciones. No obstante, si así lo deciden, serán los agentes del Estado los encargados de activar los vínculos para ligar la política con la sociedad y asegurar el funcionamiento efectivo de mecanismos participativos en instancias de generación, desarrollo y evaluación de políticas y programas. Por prioritaria y estratégica que luzca, la decisión de una política es irrelevante si su ejecución no está asegurada. La definición de la política, el dispositivo de implementación y los mecanismos participativos que tomen parte en su desarrollo son los aspectos constituyentes de su eficacia.

Los mecanismos... ¿Cómo debe organizarse la participación?

Cabe al Estado la dirección y organización de actividades para la atención de los servicios y asuntos de interés público. No obstante, una mirada sobre la relación gobierno-sociedad en la región invita a plantear algunos reparos. La participación, bajo forma sistemática de protesta que anarquiza o paraliza la actividad estatal o que obstruye o daña bienes públicos, suele profundizar la situación de malestar, perjudicar a la propia población y sus acciones suelen estar más próximas a la confrontación por conquistas para un sector en detrimento de otros, que a la contribución democrática en pos del bien común de una sociedad organizada.

⁵ Advierte Kliksberg que la participación limita distorsiones vinculadas al "cortoplacismo, el economicismo, el burocratismo, la manipulación, la subestimación de los pobres y la sobreacumulación de poder".

Por el lado del sector gubernamental: la respuesta reactiva, la atención tardía de los problemas de interés sectorial o general, la falta de anticipación de respuestas y políticas, las decisiones improvisadas y el desconocimiento de dispositivos estructurantes de la participación son factores que contribuyen al mayor debilitamiento y a la menor credibilidad. La participación, como método controversial de presión-concesión, desata una escalada del conflicto que priva del horizonte colectivo a partir de visiones compartidas, con posibilidades para la convivencia aún en el disenso.

La teoría de la planificación situacional, los instrumentos del marco lógico, las técnicas de negociación y mediación para la construcción de vínculos colaborativos en el marco de reglas, agendas y cronogramas concertados son dispositivos adecuados para facilitar las conversaciones y el abordaje interdisciplinario e intersectorial. Con ellos se logra diagnosticar situaciones, relevar puntos de vista, identificar y definir los problemas críticos, y seleccionar los procesos y actividades mediante los cuales se procurará revertirlos.

Una vez decidida la instancia de planificación participativa (BID, 1997)⁶, ella podrá constituirse en un programa generador de oportunidades para la intervención positiva de los ciudadanos en la gestión pública en las etapas de implantación de los programas y en el control de los servicios y los resultados. En este aspecto se encuentran disponibles, y con experiencias de aplicación difundidas, variadas metodologías e instrumentos para organizar la participación.

A modo de ejemplo:

- ✓ Planificación / Presupuesto / Evaluación participativos
- ✓ Reuniones ejecutivas abiertas
- ✓ Cartas de compromiso
- ✓ Foros ciudadanos
- ✓ Mesas de diálogo y concertación
- ✓ Audiencias Públicas
- ✓ Auditorías sociales
- ✓ Observatorios sociales
- ✓ Gobierno electrónico
- ✓ Agencias de gestión asociada
- ✓ Consejos asesores
- ✓ Consejos veedores
- ✓ Sesiones legislativas abiertas

No obstante, es conveniente despejar toda concepción mágica sobre la participación: nunca es una automática consecuencia de su inclusión en los documentos de diseño de la política o programa gubernamental. Requiere un deliberado manejo de dispositivos, no exento de tensiones, que aseguren los factores críticos que la posibilitan (Cuervo, 2005):

Autoestima: un grupo está dispuesto a participar y aprender en la medida en que haciéndolo consiga resultados. La confianza en sí mismo surge de la comprobación de su “autoeficacia”. Su capacidad de incidir en la resolución de problemas lo alienta a involucrarse y a proponer innovaciones, por lo que toda seudo consulta sobre decisiones públicas ya adoptadas profundiza la desconfianza en las instituciones y daña la vocación de compromiso social.

⁶ “Los procesos de participación permiten expresar la comprensión de los problemas más relevantes de la comunidad, establecer como prioridad los problemas que requieren mayor atención, seleccionar prioridades y diseñar soluciones prácticas...”

Apertura: suele observarse en los sistemas una tendencia al encierro en su propia lógica. Si una organización cree que poco o nada tendrá para aprender de la participación de “no especialistas” tornará superficiales los canales para participar, los que probablemente estarán orientados a instalar la imagen de una organización innovadora. La relación directa entre autoestima y apertura incide decisivamente en la calidad de la participación.

Autoconocimiento: el capital simbólico de un grupo en tanto saber acumulado sobre su historia, su contexto, sus oportunidades y restricciones, los actores implicados, las experiencias anteriores y sus resultados, incide en la percepción de autoeficacia de los miembros que participan. Es por ello especialmente significativo el acceso a toda información pública proporcionada en los códigos susceptibles de interpretación social.

Construcción colectiva: Las capacidades de concertación y diálogo permiten construir acuerdos operativos eficaces para organizar la participación más apropiada en términos de asignar los roles en función del potencial transformador de los actores.”La función de la política, y de la participación social es a todas luces estratégica para comprender el transcurso de los procesos de desarrollo...” (Cuervo, op.cit.)

Los Actores... ¿Quiénes deben participar?

La literatura sobre experiencias de trabajo social en redes ofrece valiosos métodos para construir un mapa de actores. No obstante, proponemos adoptar el que denominaremos “articulación 360 grados”⁷ que supone integrar una red con los actores que detentan los diversos capitales locales que atraviesan el tema, oportunidad o problema que motiva la participación. Se trata de materializar una estrategia de acrecentamiento del capital “sinérgico” que dinamizará el desarrollo local.

Asignamos especial valor a la contribución de la categoría “capital sinérgico” entendido como “la capacidad social de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes. Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Como toda forma de capital, el capital sinérgico es un stock de magnitud determinada en cualquier territorio y tiempo” (Boisier, 2000)

Con este encuadre teórico, nos valemos de la tipología de capitales locales que concurren a la formación de capital sinérgico aportada por Boisier, a la que le adjuntamos una descripción mínima de actores que deben formar parte del ámbito de participación local:

- Capital económico que refiere a recursos locales en términos materiales o financieros (cámaras empresarias, bancos, comerciantes, proveedores de servicios públicos).
- Capital cognitivo acumulado en término de conocimiento experto que posee la comunidad (universidades, instituciones técnicas, expertos, especialistas, estudiantes, docentes).
- Capital simbólico que se sintetiza en la capacidad comunitaria de representarse una identidad, un destino común, un futuro compartido, una imagen de sí (instituciones educativas y culturales, iglesias, comunicadores sociales).
- Capital cultural como conjunto de tradiciones, valores, creencias, actitudes y prácticas históricamente constituidas (artistas, centros culturales, centros tradicionalistas, filósofos,

⁷ Tomado de la teoría de recursos humanos – método “evaluación en 360°”. (Levy-leboyer Claude .2004. “Feedback 360 grados” Edic. Gestion. Barcelona)

historiadores, educadores, sociólogos).

- Capital institucional: el conjunto de instituciones, sus redes, su capital relacional (gobierno, legislatura, juzgados, gremios, poderes públicos de diferente nivel, universidades, organizaciones internacionales, gobiernos extranjeros).
- Capital psicosocial traducido en disposiciones emocionales de la comunidad, sentimientos, ambiciones colectivas (líderes comunitarios, culturales y deportivos, centros juveniles, clubes deportivos, clubes sociales).
- Capital cívico constituido por redes y alianzas público-privadas , prácticas solidarias, prácticas de confianza social, prácticas democráticas (clubes de trueque, centros de cultura ciudadana, escuelas de dirigentes, organizaciones de voluntariado, formadores de valores y de liderazgos).
- Capital social refiere a organizaciones sociales de base (cooperativas de productores, organizaciones de mujeres, centros de estudiantes, clubes de jubilados, centros para personas con capacidades diferentes)

La red de actores y la articulación de sus respectivos capitales trazan la trayectoria del desarrollo local. De su capacidad de tejer la trama de vínculos sinérgicos dependerá el ritmo con el que la comunidad será capaz de transitarlo.

“La confianza, las redes, las normas, se refuerzan entre sí y, en un círculo virtuoso, hacen que el "stock" de capital social de una comunidad aumente con su utilización. La sociedad alcanza así un estado de equilibrio basado en la cooperación. En una comunidad en la que predominan la desconfianza, la falta de respeto a las normas, el aislamiento, estos rasgos también se alimentan mutuamente en un círculo vicioso, de modo que la sociedad alcanza finalmente un estado de equilibrio, muy distinto al anterior, en el que la solución "racional" pasa por el gobierno autoritario y el clientelismo”.(Bomrad, 2005)

El caso de los Foros Cívicos Locales. Programa Auditoría Ciudadana. Argentina

La Subsecretaría para la Reforma Institucional es la agencia del Estado argentino que implementa el Programa Auditoría Ciudadana ⁸ - Calidad de las prácticas democráticas en Municipios (PAC).

El PAC aplica una metodología de evaluación de la calidad de la democracia local a través de la contrastación de parámetros formulados en términos de aspiraciones de prácticas democráticas que inciden en la vida de la población.

La posterior traducción de esas aspiraciones a indicadores se elabora mediante un método abierto a la opinión del colectivo local, para su posterior aplicación a los estudios de campo que utilizan técnicas de evaluación participativa y exploran percepciones de la población a la que se involucra a través de los grupos focales, las encuestas domiciliarias y el foro cívico local.

El reporte de los resultados se comunica a la población y a su gobierno a modo de inventario de fortalezas y debilidades de la democracia localmente ejercida, a partir del cuál se consagra el reto de desarrollar mejores prácticas gubernamentales y comunitarias con relación a los cuatro ejes de las Auditorías Ciudadanas:

- Cultura cívica

⁸ www.auditoriaciudadana.gov.ar

- Participación ciudadana en las políticas públicas
- Trato al ciudadano
- Rendición de cuentas

El corazón del PAC y nodo focal de la participación comunitaria lo constituye el Foro Cívico Local, ámbito plural, abierto y flexible, productor de diálogo, consensos y proyectos para el desarrollo autogestionario que activa la red que se promueve construir.

Un análisis de la trayectoria que recorren los Foros, desde su constitución inicial hasta su configuración en red, permite identificar una primera instancia de *reconocimiento* (nivel 1) entre actores, ¿quiénes son los “otros”? Admitir a todos los participantes como pares permite compartir la representación de la horizontalidad y la aceptación que iguala los puntos de partida y suspende las jerarquías socialmente instituidas. En los Foros se reflejan los asombros iniciales de los participantes al ver a la autoridad local, por ejemplo, ubicada en una rueda de opinión, esperando su turno en la lista de oradores, para realizar una exposición con tiempos regulados por los coordinadores del Foro.

Sobreviene naturalmente el *conocimiento* recíproco (nivel 2) ¿qué hacen? ¿por qué vienen? ¿cuál es su historia? ¿qué les preocupa? ¿qué piensan?; lo que resulta imprescindible para generar *colaboración* (nivel 3) para las tareas compartidas por afinidades o complementariedades. Sostener prácticas de colaboración sistemática deriva en la *cooperación* (nivel 4) para alcanzar metas y la posterior *asociación* (nivel 5) que se sostiene en la concertación y el uso de recursos compartidos.

Nivel 5. ASOCIACION
Nivel 4. COOPERACION
Nivel 3. COLABORACION
Nivel 2. CONOCIMIENTO
Nivel 1. RECONOCIMIENTO
(Róvere, 1999)

El equipo técnico del PAC realiza, con el apoyo del gobierno local, una convocatoria abierta y plural a través de las vías de comunicación disponibles. Reunido por primera vez el Foro Cívico, se desencadena una dinámica que comienza por asegurar un ambiente colaborativo a partir de la concertación inicial de las Reglas de Diálogo que estructuran la interacción de los participantes y su estilo de convivencia en el pluralismo, y aún en el abierto disenso.

Se exponen de inmediato las reglas acordadas para regular la interacción en el ejercicio colectivo de identificar –a modo de primer autodiagnóstico- las principales preocupaciones o problemas de la comunidad en el marco de los temas que evalúa el PAC. El resultado de la actividad es una matriz de preocupaciones a partir de las cuáles el Foro comienza un proceso de análisis para su ampliación, reformulación y la definición de prioridades.

El dispositivo para facilitar la autonomía del Foro se compone de guías, orientaciones y procesos de capacitación. Al abrir los talleres para la constitución del Foro Cívico se transparentan las funciones y tareas comprometidas desde el inicio:

- Difundir el Programa de Auditoría Ciudadana y sus ejes temáticos al interior de las organizaciones a las que cada miembro pertenece y contribuir con el fortalecimiento de los valores democráticos que en ellas se ejercitan.
- Promover la participación plural y abierta de vecinos/as, organizaciones y funcionarios de gobierno.

- Analizar los documentos metodológicos y descriptivos del Programa Auditoría Ciudadana para producir las consultas y sugerencias.
- Colaborar aportando conocimiento para la recopilación de información básica sobre la realidad local.
- Socializar las propuestas, concertarlas en el interior del Foro Cívico, y transformarlas en Proyectos con determinación del cronograma de acciones, compromisos recíprocos y resultados buscados.

Desde el primer momento el PAC trabaja en las bases operativas para la autonomía del Foro. Se espera y se induce que el equipo de coordinación elegido por los actores participantes lidere las deliberaciones y actividades facilitando la organización requerida. Se explicitan como tareas del equipo coordinador:

- Estructurar cadenas de comunicación (vía teléfono, correo electrónico, visitas domiciliarias, altavoces) y difundirlas para la circulación veloz y fehaciente de convocatorias y novedades.
- Organizar las reuniones (espacios, tiempos, orden del día, registro de conclusiones).
- Procurar la ampliación del Foro incorporando a toda organización y/o ciudadano con voluntad de participar.
- Aplicar las Reglas de Diálogo sancionadas por el Foro Cívico.
- Administrar el uso de la palabra (distribuir el tiempo entre oradores y/o grupos de trabajo).
- Delegar tareas en otros miembros (coordinación de proyectos, registro de reuniones, resguardo de documentación, difusión).
- Representar al Foro ante otras organizaciones.
- Poner en conocimiento de la totalidad de miembros del Foro Cívico toda novedad relativa a la tarea asumida.

De los equipos de coordinación de los Foros emergen liderazgos comunitarios espontáneos. Encontramos con frecuencia sujetos escépticos respecto a las instituciones, que son elegidos coordinadores y ponen a disposición del conjunto su vocación y su compromiso cotidiano. Para reforzar el rol de la coordinación en la preservación del *conocimiento y colaboración* (nivel 2 y 3) de los diversos actores, el PAC busca fortalecerlos en la conducción del proceso participativo.

Los coordinadores del Foro son enclaves críticos de la red que comienza a entramarse. Puede tratarse de estudiantes, profesionales o vecinos sin experiencia de gestión grupal que para no quedar a merced de las incertidumbres de la construcción colectiva, requieren capacidades de conducción. Fortalecer sus competencias naturales, orientarlos a estrategias, principios y rutinas que pongan a resguardo el liderazgo y la participación organizada, demanda una capacitación orientada a competencias para generar encuadres que sostengan una dinámica productiva. Se los capacita para que consideren:

- Realizar encuentros de coordinadores para la planificación de cada reunión del Foro.
Definir el orden del día, cuidando que la extensión de temas respete el lapso en que el foro está convocado.
Proponer un objetivo productivo, anticipando los resultados esperables, como conclusiones grupales, listados de iniciativas, etc.
- Dividir tareas y roles de Coordinadores para cada encuentro.
- Reforzar cada uno de los acuerdos del Foro y asumirlo como propio
- Manejar dentro del equipo las diferencias de opinión entre coordinadores para construir su cohesión interna.

- Producir una síntesis de cada reunión y difundirla al PAC y a todos los participantes.
- Considerar el clima de los encuentros como un indicador de eficacia del equipo coordinador.
- Evitar la apropiación del ámbito del Foro para dirimir disputas personales.
- Diseñar tácticas para sumar nuevos actores al Foro.
- Delegar actividades de modo que todos los participantes tengan oportunidad de aportar sus percepciones, saberes y competencias.
- Mantener un trato igualitario con todos los participantes en la asignación de la palabra y en las tareas a encarar.
- Organizar la elección de reemplazo del coordinador que no pudiera continuar en funciones.

En el marco de las reglas acordadas, el Foro genera un autodiagnóstico de las preocupaciones de la población local y sus actores para la concertación de prioridades que definirán los proyectos conjuntos en los aspectos que constituyen primeras experiencias de trabajo compartido, en la búsqueda de fortalecer las instituciones locales, mejorar la vida comunitaria y acrecentar sus oportunidades, porque *“el desarrollo institucional no es un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres puedan acceder a actividades productivas”* (Prats, 2005)

Sobre los primeros productos colectivos: las reglas para dialogar y el mapa de preocupaciones compartidas, los participantes del Foro deciden, en un proceso de re-simbolización de sus atributos de ciudadanía, ir comprometiéndose con el destino mismo de las políticas en curso o directamente con la generación de nuevas políticas. Los funcionarios del gobierno local que se ponen a disposición en el Foro encuentran allí herramientas de colaboración efectiva para simplificar y legitimar la acción de gobernar. Se llena de este modo un espacio vacante, vacío, el de la convergencia de los actores públicos-privados que adquieren capacidades para interferir, revertir, o reforzar las tendencias del destino común y la apertura de oportunidades de desarrollo.

Por este camino se fertiliza el territorio local para las innovaciones sociales, también para las iniciativas que refuerzan sus singularidades, la identidad de la comunidad y la materialización de las representaciones que la población tiene sobre las oportunidades de su vida comunitaria.

Los Foros Cívicos que llevan a cabo iniciativas en el marco de proyectos que comprometen a la comunidad, en todos sus actores y sectores, voluntariamente representados en la estructuración de redes y alianzas estables (niveles 4 y 5), presentan la mayoría de estas características:

- Ponen en práctica ideas creativas para difundir e instalar los valores democráticos que promueve el PAC al interior de todas las organizaciones de la comunidad.
- Cuentan con la participación activa de la comunidad educativa local.
- Promueven la integración de jóvenes en proyectos que articulan las iniciativas del Foro con intereses e instituciones juveniles (clubes, centros de estudiantes, escuelas, radios, boletines estudiantiles) y la inclusión productiva de asociaciones de adultos mayores.
- Llevan adelante iniciativas concretas (conferencias, seminarios, espacios de diálogo, actividades de encuentro, producción de materiales gráficos, stands en ferias y

exposiciones, presentación de audiovisuales para charlas-debate, intervenciones organizadas en el espacio público).

- Defienden el pluralismo interno: convocan a las diferentes iglesias, partidos políticos, niveles sociales y educativos que pueblan el territorio.
- Transforman las preocupaciones en prioridades, las prioridades en proyectos y éstos en resultados.

Algunos de los Foros tienen por delante emprendimientos de envergadura y complejidad por el tamaño de sus comunidades o por el entramado social heterogéneo, como los municipios de Morón (Pcia. Buenos Aires), Guaymallén (Pcia de Mendoza) o Rosario, que supera el millón de habitantes en la Provincia de Santa Fe. A la vez estos Foros están en relación con administraciones públicas locales de mayor grado de desarrollo estructural. Otros están funcionando en Municipios de tamaño mediano o pequeño, a modo de ejemplo:

- Pergamino – Provincia de Buenos Aires

A partir de los resultados del Programa Auditoría Ciudadana, el gobierno ha construido alianzas para el desarrollo de una serie de medidas participativas en el marco del modelo ciudad digital. Además de poner en marcha el sistema de seguridad “Alerta Pergamino”, ha sumado herramientas cotidianas de gestión abierta, con evaluación periódica del desempeño de las instituciones y de la calidad de los servicios públicos. Para incrementar los datos sobre los impactos de las políticas está diseñando el proyecto del Observatorio de Gobernanza local con la colaboración metodológica de técnicos del BID.

- Yerba Buena – Provincia de Tucumán

El Foro Cívico trabaja en la sensibilización social y difusión de los valores de la cultura cívica, y en tareas de integración y representación de la identidad local, con la realización de proyectos que comprometen un vasto mapa de actores, desde los académicos de la Universidad local a comisiones vecinales de los barrios más pobres y alejados. Hoy el Foro está desarrollando un proyecto de cambio del comportamiento vial y de uso del espacio público para revertir la estadística de lesiones y pérdidas de vidas por accidentes viales, y sobre todo para recuperar el respeto estricto a las normas colectivas. Algunos de los proyectos forjados en alianza con la Universidad local fueron postulados al concurso convocado por la Secretaría Nacional de Políticas Universitarias.

- Lavalle – Provincia de Mendoza

En este municipio, con las duras condiciones de vida del desierto, los proyectos están orientados al acceso al agua y a su calidad, a la atención primaria de la salud y a la integración familiar, así como a la capacitación para emprendimientos productivos y turísticos –liderado por estudiantes- para atraer al turismo extranjero. Un objetivo que cohesiona intensamente al Foro es, además del agua, la conectividad del territorio y la instalación de carreras de nivel superior para “construir el futuro aquí”.

- Diamante – Provincia de Entre Ríos

El Foro de Diamante ha definido el espacio público como el eje de expansión de sus numerosos proyectos: la señalización del espacio público en un trabajo conjunto con la oficina de catastro municipal, con una empresa de pinturas donante y con el gobierno provincial que auspició la iniciativa. Hoy desarrolla su segunda etapa en el diseño participativo de itinerarios turístico-culturales para reforzar la identidad local y desarrollar la oferta cultural y turística.

Un proyecto complementario tiene como objetivo el acceso a la información pública y la democratización de la cultura con la lectura callejera de obras literarias y la entrega de libros a la población.

○ Firmat – Provincia de Santa Fe

Este Foro se ha centrado en proyectos de concientización de prácticas cívicas, y en fortalecer la calidad de trato y de atención al ciudadano, así como el potencial de acceso a la información pública local. El Foro está comprometido en la creación de una escuela de capacitación en temas de ciudadanía y democratización de la gestión pública destinada a agentes municipales. Asimismo participó en el concurso de pequeñas donaciones que en el 2007 el BIRF⁹, dedicó a proyectos de información pública.

○ Coronel Moldes – Provincia de Salta

Una población predominantemente rural y dispersa, con alrededor de 4000 habitantes ha constituido un Foro que supera las 200 personas que representan a centros tradicionalistas, comunidades rurales, docentes, profesionales, comerciantes, áreas del gobierno local y una notoria afluencia de jóvenes decididos a evadir el “miedo a soñar”. El Foro está dedicado a la revisión de las prácticas cívicas comunitarias y se orienta a proyectos de desarrollo de profesiones, oficios y empleos que reviertan el fenómeno de emigración local.

○ Villa General Belgrano – Provincia de Córdoba

Este espacio de participación ha generado el proyecto integral “Familia y sociedad” que reúne objetivos de desarrollo e integración cultural, educativa, deportiva, turística, en el marco de una recuperación de los valores tradicionales en el seno de las familias y de construcción participativa de los valores de la identidad local como respuesta a su singularidad de villa turística con predominio de descendientes centroeuropeos. El Foro se ha autoimpuesto desarrollar proyectos que conjuguen sus tradiciones locales, su identidad multicultural, y los valores comunitarios consagrados sin resignar su reconocido perfil turístico de típica aldea de montaña.

○ General Pico – Provincia de La Pampa

El Foro en este caso tiene una activa participación de los legisladores locales, los que a través del Programa Cabildo XXI han desarrollado actividades educativas para que los estudiantes tengan un espacio de participación con proyectos normativos propios en la tarea legislativa local. Los talleres con la comunidad educativa, legisladores locales y autoridades provinciales, en el seno del Concejo Deliberante han permitido planificar la capacitación docente al servicio de fortalecer las prácticas democráticas de la propia comunidad educativa y las familias. Su trabajo en materia de mayor acceso a la información pública continúa desarrollándose de modo expansivo poniendo en conocimiento social la tarea del gobierno local, pero también la conducta de la propia comunidad en el espacio público.

Las experiencias en funcionamiento prueban la potencia de la participación en la transformación social y su incidencia en la adopción de decisiones públicas más acertadas toda vez que el gobierno local pone a disposición la información, facilita los espacios de encuentro y formaliza circuitos de atención y mecanismos de diálogo con la población, logrando alianzas colaborativas con potencial para hacer del trabajo colectivo una experiencia productiva (Pulido, 2005).

⁹ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial.

A la vez como herramienta democrática de participación voluntaria, el Foro es respetuoso de la democracia electoral que erige a representantes partidarios en funcionarios y legisladores. El Foro no es oficialista, tampoco es opositor. Su lógica rehuye de la dialéctica partidaria. Su capital cívico es el pluralismo, de modo que sus aprendizajes de diálogo cooperativo, aún en el disenso, lo convierte en escuela de prácticas sociales que mejoran la democracia.

El Programa Auditoría Ciudadana, en tanto actor institucional de la red, asume una pedagogía de la participación y además contribuye a instrumentalizarla. La participación está exenta de magia, lograrla y sostenerla demanda estrategias de construcción de confianza y de organización de dispositivos complejos, por ello pone a disposición de los Foros:

- Equipo profesional de responsables del contacto permanente para orientar las consultas sobre la metodología del PAC, satisfacer las dudas, recibir sugerencias y propuestas, y visitar periódicamente al Foro para conocer sus avances e informar la marcha de la Auditoría Ciudadana.
- Equipo profesional centrado en la comunidad educativa con su conglomerado de instituciones cuya misión es la formación en valores y en prácticas cívicas. Se trata de actores clave en su impacto en el capital cognitivo y simbólico de la comunidad, tanto en niños y jóvenes como en sus familias.
- Entrevistas a los referentes que la comunidad destaca por su trayectoria, su proyección en la identidad local, su contribución al desarrollo de la comunidad, sus aportes al destino colectivo local. De este modo se hace pública la visión de fundadores, filósofos, pioneros, trabajadores sociales, historiadores, poetas, sobre aspectos que hacen a la cohesión y sentido de pertenencia territorial y cultural.
- Un Taller metodológico de Formulación de Proyectos como instancia de capacitación y concreción de los compromisos de acción conjunta, a requerimiento del Foro.
- Oportunidades de desarrollo para los coordinadores de los Foros, mediante el acceso a formación específica, asignación de becas, líneas de financiamiento, participación en delegaciones e invitaciones a episodios de capacitación e intercambio.
- Servicio de información continuo con los participantes de Foros a través de contactos institucionalizados¹⁰ para el envío de noticias, novedades, oportunidades de financiamiento, artículos y publicaciones de interés. El diseño de un sitio virtual para el intercambio horizontal de prácticas destacadas se encuentra en la etapa final de prueba y de capacitación de usuarios.

Articulación interinstitucional y gestión de la cooperación con los Foros Cívicos

La Subsecretaría para la Reforma Institucional organiza el área de Articulación y Cooperación con la función de gestionar los apoyos necesarios para los Proyectos que llevan a cabo los Foros Cívicos. Por un lado estas funciones se concretan con la construcción de alianzas al ritmo y en la medida que lo requieran los proyectos en curso. Por otro lado, con estrategias anticipatorias en niveles macro mediante alianzas con organizaciones de la sociedad civil, gobiernos u organizaciones de cooperación se busca acompañar, reforzar, estabilizar las iniciativas en marcha.

a. Cooperación

Se trata de facilitar, acercar, identificar y brindar herramientas para que las alianzas comunidad - gobierno local lleven a la práctica los proyectos que deciden encarar.

¹⁰ Email foroscivicos@jgm.gov.ar

- Con Organizaciones No Gubernamentales, la complementación de objetivos permite innovaciones y oportunidades de intercambio plural y horizontal para los participantes de los Foros Cívicos que encuentran espacios en los cuáles renovar sus liderazgos y enriquecer sus perspectivas. Se organizan jornadas para la difusión de alianzas estratégicas, para presentar experiencias de democracia participativa, para analizar tensiones y perspectivas en los acuerdos intersectoriales. Se promueve la participación de integrantes de los Foros en eventos de responsabilidad social, de planificación con marco lógico, de sostenibilidad del desarrollo, de acceso a la información, de formación de liderazgos democráticos.
- Con Gobiernos Extranjeros: el Gobierno de Nueva Zelandia mediante su Programa de Gobernabilidad otorga a través del Proyecto Construyendo Puentes un subsidio financiero para la ejecución de proyectos de los Foros Cívicos de Municipios alcanzados por el Programa Auditoría Ciudadana. Asimismo la Inter American Foundation ha invitado a Autoridades Locales de Municipios del PAC a visitar Comunidades en Renovación del Estado de California para evaluar la replicabilidad de algunas estrategias de desarrollo focalizado.
- Con Organismo internacionales: a modo de ejemplo el PNUD¹¹ promueve y administra el Programa Auditoría Ciudadana; el BID¹² está prestando colaboración para satisfacer la demanda local de un Municipio del PAC, mediante orientación metodológica para la aplicación en contexto de algunos indicadores de Gobernanza; el PAC cooperó con el BIRF para la evaluación de proyectos del concurso pequeñas donaciones en materia de acceso a la información pública.
- Con Universidades: ellas realizan los estudios de campo en el marco de las Auditorías Ciudadanas, integran el Consejo Asesor del PAC y en algunos casos las alianzas locales con los Foros Cívicos. Además se desarrollan líneas de complementación para la realización de eventos académicos. A modo de ejemplo, *Las auditorías ciudadanas como herramienta para la competitividad local* se denominó el panel presentado en la XIII Conferencia de Alcaldes y Autoridades Locales por invitación de la Universidad de la Florida.
- Con Empresas se establecen diferentes niveles de colaboración: a través de sus fundaciones se articulan acciones para potenciar a las comunidades en materia de participación ciudadana, por otro lado se integran empresarios y comerciantes locales a los Foros Cívicos.

b. Articulación

La red de complementaciones interinstitucionales que resulta estratégico establecer para potenciar el impacto en territorio local de Programas nacionales convergentes, abarca multiplicidad de agencias y de finalidades. Su entretejido es lo que denominamos articulaciones, las que se construyen en dimensiones, niveles y direcciones diversas:

- *Entre municipios*, mediante la identificación de proyectos locales que constituyen prácticas aptas para su difusión, adaptación y réplica.
- *Entre áreas del gobierno nacional*, la complementación de acciones en esta esfera enlaza programas y proyectos orientados al espacio local para tornar convergentes y complementarios los respectivos servicios, o asistencias técnicas. Ello compromete al PAC en acciones recíprocas, a título de ejemplo:
- *Con el Ministerio de Educación*: la plataforma educativa Educ.ar publica en su biblioteca

¹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

¹² Banco Interamericano de Desarrollo

virtual, disponible para las comunidades educativas y público en general, los Informes de Auditoría Ciudadana puesto que constituyen radiografías de las prácticas cívicas de los territorios investigados; además publica los aportes de los Foros Cívicos al Debate Nacional preparatorio del proyecto de la Nueva Ley de Educación hoy vigente. La Secretaría de Políticas Universitarias convoca a Proyectos de Promoción de la Universidad Argentina otorgando un capítulo de elegibilidad a los proyectos que articulan universidad-medio social en materia de políticas de transparencia y de prácticas democráticas inherentes al Programa Auditoría Ciudadana¹³. La Campaña Nacional de Lectura apoya con libros y promotores educativos y artistas los proyectos de promoción de la lectura impulsados por los Foros Cívicos.

- *Con el Ministerio de Desarrollo Social:* en convenio con la Secretaría de Políticas Sociales se desarrollan intervenciones conjuntas en materia de desarrollo local. De este modo, la capacitación en formulación de proyectos con enfoque de marco lógico resultó accesible a gran cantidad de foros cívicos situados en lugares distantes del país. El trabajo conjunto en materia de alianzas estratégicas con gobiernos locales permitirá iniciativas innovadoras en materia de desarrollo articulado de territorios.
- *Con el Ministerio de Salud y Ambiente Humano:* a través del Programa Municipios Saludables y sobre la base de mecanismos compartidos para la activación ciudadana, se realizan intervenciones conjuntas para fortalecer a los Foros Cívicos en los Municipios comunes a ambos Programas para integrar mejor los objetivos a lograr.
- *Con el Ministerio del Interior:* se presentan a las administraciones provinciales e intendentes municipales las condiciones, requisitos y ventajas de la participación ciudadana y de la adhesión al PAC.

Conclusiones

Un ciclo histórico globalizado que refuerza, paradójicamente, la visibilización de las comunidades humanas, ilumina el protagonismo y complejidad de las singularidades locales y demanda desmonopolizar el análisis de problemas, soluciones y oportunidades. En este sentido, la necesidad de ensamblar los capitales simbólicos, humanos y materiales disponibles para encaminar el desarrollo confiere una oportunidad de liderazgo a los gobiernos locales, cuya agenda se nutre de nuevos problemas y dilemas que demandan políticas participativas para la gestión territorial.

Es importante mantener presente que la brecha gobernantes - gobernados es en la región un territorio fértil para los sucesos de participación eruptiva que anuncian la escalada de las tensiones y los conflictos sociales. Sin embargo, las nuevas tecnologías de gestión acumulan un amplio repertorio de dispositivos probados para canalizar, organizar y capitalizar la participación ciudadana a favor de programas públicos más acertados e inclusivos; lo que compromete a la política en la adopción de las decisiones para impulsarlos a través de las administraciones públicas.

La exploración de antecedentes sobre prácticas de repolitización de la participación democrática, como los foros cívicos presentados, ofrecen lecciones para concertar formatos de gestión asociada y alianzas plurales que tramen una red actoral cuya incidencia en el análisis de los problemas, la elaboración de la agenda pública, la aplicación y control de los recursos derive de una lógica del diálogo cívico que achica la brecha entre sociedad y poderes públicos, libera tensiones sociales y abre oportunidades efectivas para la

¹³ Diecinueve proyectos de participación ciudadana resultaron seleccionados y financiados en 2007.

sostenibilidad de las políticas públicas y el buen gobierno.

Comprobamos que planificar una gestión abierta nutre las estrategias de desarrollo, fortalece el liderazgo del gobierno y de la comunidad local, y despliega prácticas más democráticas a través de una lógica integral con capacidad para comenzar a desencadenar desde “abajo” un desarrollo transparente y pluralmente concebido.

Es preciso subrayar que la democracia, como régimen electoral que considera la opinión de la ciudadanía sólo cuando toca emitir el voto, se ha revelado insuficiente para encarrilar el desarrollo de América latina. Las lecciones aprendidas confirman que devolverle la voz a la ciudadanía, entre cada elección y la siguiente, es el camino más acertado para la urgente tarea de recuperar las capacidades institucionales que clausuren la dinámica pendular, y en ocasiones errática, de las políticas públicas en la región.

Referencias Bibliográficas

- Barreiro Cavestany Fernando. Gobernar las Ciudades en Tiempos de Cambio. Consulta 2/04/07, <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=article&sid=1294>.
- BID (1997) *Manual de consulta sobre participación*. Washington.
- Boisier Sergio (2000) El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. *Curso Internacional Ciudad Futura – Plan estratégico Rosario*. Argentina.
- Bomrad Laura (2006) "Hacia una democracia sustantiva: análisis y prospectiva del Programa de Auditorías Ciudadanas en la Argentina" *Tesis de la Maestría en Gobernabilidad y Desarrollo Humano de la Universidad Abierta de Cataluña*. (mimeo)
- Borja, Jordi (2002) Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *Revista Aportes nº 19. Asociación de Administradores Gubernamentales*. Buenos Aires
- Corbetta José y otros (2001) Calidad de la democracia. Un análisis de la trayectoria argentina. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Cataluña. Barcelona
- Cuervo Luis (2005) El falso espejo de la ciudad latinoamericana. *CEPAL Serie Gestión Pública 52*. ILPES. Santiago de Chile
- Foucault, Michel (1992-Edición 3ª) *Microfísica del Poder*. Ediciones la Piqueta. Buenos Aires
- Kliksberg Bernardo (2005) Administración pública en América Latina. Promesas, frustraciones y búsquedas *Material del autor para el centro de documentación del Instituto de Estudios Tributarios de la AFIP*. Buenos Aires
- Kliksberg Bernardo (1998) Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista Instituciones y desarrollo*. Washington.
- Lechner Norbert (1997), "Las condiciones de gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo", FLACSO, Buenos Aires.
- Meadowcroft James (2003). Participación y estrategias para el desarrollo sostenible. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Barcelona
Consulta 15/11/06, www.iigov.org/id/article.drt?edi=184501&art=184636
- Oyhanarte Marta (2005) "Auditorías Ciudadanas ¿se puede medir la calidad de la democracia?" *X Congreso Internacional CLAD*. Santiago de Chile
- Pirez Pedro (1995) Actores Sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades 28*. México
- Pulido, Noemi (2007) "Evaluación transversal de políticas. Gestión de la participación ciudadana". *IV Congreso Argentino de Administración Pública*. INAP. Buenos Aires
- Pulido, Noemi (2005) IPP "Mecanismos para democratizar las interacciones administración-sociedad" *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública*. Tucumán –

Argentina.

Prats Joan (2005) ¿Quién bloquea el desarrollo? Busquen en la institucionalidad informal. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Barcelona.

Consulta 26/07/05 <http://www.iigov.org/index.drt>

Rovere Mario (1999) Redes en salud. Un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y de la sociedad. *Edic. Secretaría de Salud Pública*. Municipalidad de Rosario. Argentina.

Yañez César (2007) *Los Estados latinoamericanos y la pertinaz desigualdad: una interpretación histórica de los obstáculos al desarrollo humano* Edit. Purrua, México DF

Reseña biográfica

Noemí Pulido. Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Administradora Gubernamental (INAP, Argentina). Egresada del Programa de Especialización en Gobernabilidad y Desarrollo Institucional (INAP, España). Licenciada en Gestión Educativa (Universidad del CAECE, Argentina). Profesora en Ciencias Económicas. (Instituto del Prof. Ntra. Sra de las Nieves)

Actualmente es Coordinadora de Cooperación y Articulación de la Subsecretaría para la Reforma Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina . Ha Coordinado el Consejo Federal de la Función Pública; el IV Programa de Formación de Administradores Gubernamentales; la Unidad de Planeamiento del INSSJP; el Programa de Desarrollo Gerencial del INAP: el Plan Institucional de Capacitación de la Dirección Nacional de Vialidad.

Es docente de postgrado de la Universidad Torcuato Di Tella, de la Universidad Nacional de Rosario, del INAP de Buenos Aires, virtual TOP-Universidad del Litoral. Especialista en materia de Desarrollo de Recursos Humanos y proyectos de gestión de las instituciones públicas.

Datos de contacto:

Noemí Pulido

pulidon@jgm.gov.ar

Administradora Gubernamental, Coordinadora de Cooperación y Articulación
Subsecretaría para la Reforma Institucional – Jefatura de Gabinete de Ministros.

Av Julio A Roca 782 , Piso 9º

(1067) Ciudad de Buenos Aires

Teléfonos: (54-11) 4342-3921/3960