

X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
13 y 14 de agosto de 2009

Título de la ponencia: Democracia Participativa como forma de Gestión Pública en los Gobiernos Locales.

Nombre del autor/a: Estefanía Soledad Otero

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales – UBA

Correo electrónico: estefaniaotero_86@yahoo.com.ar

**Democracia Participativa como forma de
Gestión Pública en los Gobiernos Locales.**

Con el objetivo de hallar en la Ciencia Política nuevas formas de relacionar a la Sociedad Civil y al Estado en el ámbito de una esfera pública no estatal, el presente trabajo pretende elaborar con diferentes variables y metodologías, una evaluación acerca del procedimiento de la implementación del Presupuesto Participativo, así como la concepción por parte de la Sociedad del mismo y de las ventajas (y conflictos) que éste presenta, en el contexto de la construcción de la Democracia en algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, etc.).

Introducción

La presente ponencia tiene el objetivo principal de hallar desde la disciplina de la Ciencia Política y desde la práctica política una clara definición acerca de los ejes y sujetos sociales que incluye la construcción de una Democracia Participativa, como idea superadora a la Democracia Representativa en el marco de una crisis institucional que todavía no se ha resuelto. Para ello, es necesario estudiar y combinar nuevas formas de relacionar a la Sociedad Civil y al Estado en el ámbito de una Esfera Pública No Estatal.

En ese sentido, este trabajo se propone analizar las concepciones de algunos autores acerca de qué es Sociedad Civil y qué función cumple tanto ella como el Estado en la Democracia Participativa. Además, es importante tener en cuenta el estudio de mecanismos de participación ciudadana, impulsados y promovidos desde el Estado en pos de generar nuevas instancias de resolución por parte de la Ciudadanía, así como también evaluar proyectos y emprendimientos de la Sociedad Civil que también fomenten mayor participación.

La Democracia Participativa es un proceso social de construcción permanente que no sólo necesita voluntad política y buena predisposición, sino también de redes sociales/asociativismo que fortalezcan la Sociedad Civil y expandan a ésta a toda la Sociedad. Y además de un clima propicio para el desenvolvimiento de ello y siempre teniendo en cuenta el contexto social de cada sociedad.

Por último, se intentará concluir en un nuevo eje de análisis que torno a qué es la Gestión Pública Participativa, en contradicción a la idea de Gobernabilidad y “Gobernanza” (vocablo utilizado en Brasil). La idea surge a partir de la necesidad de repensar no sólo la Democracia sino también qué tipo de forma de gestión se vincula a esa Democracia.

Hoy en día, muchas ideas centran el accionar político de los Gobiernos Locales (Intendencias, Municipios, etc.) más allá del Estado Central. Qué nivel de competencias tienen para lograr un mayor desarrollo local y social es importante para comprender hasta qué punto pueden actuar en el ámbito de la gestión pública participativa, ya que no es suficiente con gobernar, sino también resulta indispensable la participación ciudadana en el debate, la consulta y la resolución dentro de las decisiones de las políticas públicas.

El nuevo rol que juegan los gobiernos locales en la configuración de la globalización incentiva emprender una conceptualización sobre los elementos más importantes que provoca la irrupción de ciudades globales, destacando el

juego del gobierno local y, especialmente, dilucidando los desafíos y perspectivas abiertas a partir de ésta nueva fase.

Hablando de lo local

Si pensamos en las ciudades inclusivas del siglo XXI, el municipalismo tradicional ya no es suficiente para avanzar en los procesos modernos y democráticos de descentralización y administración que satisfagan adecuadamente todos los campos de intereses generales, tanto políticos como sociales. Por lo tanto, el gobierno local hoy por hoy es el actor político capaz de responder a esos cambios, tanto por su capacidad de proximidad con la población que abarca como por la legitimación de la autonomía local que contribuye protegiendo la capacidad de autoorganización, de poseer competencias y disponibilidad de recursos propios.

Para poder llevar a cabo esta tarea, algunos autores plantean nuevas formas de gestionar desde los gobiernos locales. Una de las metodologías es la nueva gestión pública que a través de una “revolución silenciosa” busca tornar más flexible y eficiente a la administración, contra la burocracia, el clientelismo y la ineficiencia. Dentro de la gestión pública, los gobiernos tienen como rol innovador la construcción de nuevas agendas locales que determinan renovados conjuntos de políticas públicas, como ser la modernización tecnológica, el desarrollo científico, la cuestión ambiental, la identidad cultural, la globalización e integración, además de las temáticas clásicas como educación, salud, servicios públicos, entre otros.

Esta modernización e innovación de la gestión pública implica, además de la competitividad, la inclusión de un planeamiento estratégico que incorpore gestión de programas y proyectos, es decir, desarrollar una función gerencial de actividades continuada para poder tener una visión y misión claras y específicas acerca de la ciudad.

Este rol del gobierno local incluye no solamente renovaciones en su forma de gestionar lo público (considerando al Presupuesto Participativo como

mecanismo innovador de participación ciudadana adquisición real por parte de la población del poder de decisión sobre cuestiones públicas), sino que también articula sus vínculos con otras administraciones públicas, agentes económicos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, entre otros. En la actualidad, los gobiernos locales no pueden hacer oídos sordos a la necesidad de interactuar con todos los sectores de la sociedad que lo rodean (también podemos denominar a este punto como principio de subsidiariedad). Algunos autores plantean que en el nuevo rol de los gobiernos locales resulta indispensable la participación activa tanto de agentes públicos como privados en busca de un consenso mayor que estimule la marcha continuada de proyectos, iniciativas, cooperaciones, etc.

Por otro lado, es interesante resaltar tres principios de articulación que cada gobierno local ejerce a saber:

Conectividad: es el vínculo que cada gobierno local debe tener con los circuitos de comunicación, telecomunicación y sistemas de información, tanto a nivel local, regional, nacional y global.

Innovación: o sea, la capacidad de cada gobierno local para generar nuevos conocimientos, aplicados a la actividad económica, obteniendo información estratégica.

Flexibilidad: es decir, la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar sus intereses.

Hablando de lo global

No solamente es importante rescatar el nuevo rol de los gobiernos locales al interior de las ciudades, sino además saber cuál es el ámbito en el cual se insertan a nivel nacional e internacional.

La globalización provoca nuevos marcos de inserción de los gobiernos locales. Autores como Sassen plantean que las "...ciudades funcionan

actualmente como puntos de mando en la organización de la economía mundial (...). Estas metrópolis han llegado a concentrar unos recursos tan inmensos (...) que lo que se plantea es la posibilidad de un nuevo tipo de urbanización, de una nueva ciudad: la ciudad global". La interacción a nivel mundial de las ciudades globales ha favorecido una nueva organización de las ciudades conectadas entre sí, como ser las eurociudades, las megaciudades, las mercociudades; todas ellas favoreciendo la red de ciudades.

De esta forma, tanto el fortalecimiento de los gobiernos locales como la interconexión a nivel mundial de las ciudades son un proceso en el cual la globalización y la localización se identifican como las fuerzas motoras del desarrollo urbano del siglo XXI.

En este sentido, es tal la importancia de las ciudades que cada vez más adquieren nuevos protagonismos, siendo ellas mismas y sus gobiernos locales centros de decisiones y de políticas innovadoras, siempre relacionándose al Estado Nacional, al resto de las ciudades nacionales e internacionales. La pregunta que cabe aquí realizar es: ¿hasta dónde llega la capacidad hoy en día del Estado de abarcar su funcionamiento?

Entonces, hoy la ciudad ya no sería una esfera encerrada en sí misma, sin capacidad de acción política, económica y cultural, sino conectada en forma novedosa con el mundo que la rodea. De ello hablamos cuando nos referimos a lo local con lo global.

Además de los nuevos roles de las ciudades y sus gobiernos locales, cabe mencionar brevemente el proceso de metropolización que caracteriza a las áreas metropolitanas. Existe dentro del proceso mencionado, una gran complejidad en las interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas dentro de los territorios locales. Es decir, cada vez más las áreas metropolitanas tomaron conciencia del potencial de crear iniciativas de despegue de las múltiples partes directamente tendentes a crear competitividad territorial y, de esa manera, aprovechar los activos locales dentro del área metropolitana para favorecer al desarrollo endógeno.

Desafíos y Perspectivas en el Siglo XXI

Desde hace varios años se viene desarrollando un procedimiento en el cual los gobiernos locales se insertan en pos de cumplimentar con los desafíos que los Estados Nacionales ya no pueden sostener. En este sentido, cabe mencionar los tres conceptos que hacen a este desarrollo y cuáles son las perspectivas para los gobiernos locales.

Globalización y Economía Global: mediante este fenómeno que incluye nuevas revoluciones y paradigmas de la información, las tendencias en la actualidad apuntan cada vez más a la formación de las megaciudades, desde las cuales se ubican los puntos de conexión del sistema mundial de la comunicación, la cultura, el poder político, la economía global, la concentración de la urbanización, etc. Así, los gobiernos locales deberán tener en cuenta que la competitividad será una cuestión de mayor productividad, que la fiscalidad local debe adecuarse a sus objetivos y que deben actuar mancomunadamente a escala nacional e internacional.

Descentralización: si bien muchos gobiernos locales utilizan el método de la desconcentración administrativa, la descentralización es un mecanismo más complejo de organización territorial, política y social de la ciudad, y no solamente una cuestión de tecnicismo. En este sentido, los gobiernos locales deberán permitir que la descentralización renueve la gestión pública priorizando las necesidades de los sectores populares.

Democratización: como se sabe, el espacio público es el lugar de la convivencia, del respeto por lo común, por lo compartido. La ciudadanía tiene una fuerte impronta dentro del desarrollo de la democratización en las sociedades. La ciudadanía supone igualdad en el acceso a derechos, y no necesariamente homogeneidad. Así, los derechos deben garantizar todas las diferencias culturales, y los gobiernos locales ser los garantes que amplíen y fomenten la ciudadanía democrática.

A modo de conclusión, podríamos decir que los conceptos de globalización y economía global, descentralización y democratización, están

fuertemente imbricados a la relación de lo Global y lo Local, donde los gobiernos municipales deben encarar nuevas dinámicas de gestión en el cuál estos principios son insoslayables.

Sociedad Civil y Estado: elementos para una Esfera Pública No Estatal

Existe una discusión acerca de si el Estado es quien debe impulsar la participación mediante mecanismos participativos y de autogestión (gestión pública participativa), o si el Estado debe gestionar la participación mediante reglamentos obligados a cumplir por la ciudadanía (gestión de la participación).

La posición que se desarrollará en este trabajo estará referida a la idea de gestión pública participativa. Pero antes resulta necesario indagar en este apartado acerca de la forma de intervención tanto de la Sociedad Civil como del Estado/Gobierno dentro de una esfera pública no estatal.

Según Baiocchi, esfera pública no estatal “es una instancia de discusión pública y no individual”, lo cual permite analizar el nivel de debate, la solución de conflictos, las reglas y procedimientos, los participantes, el interés general, etc. O sea, es el espacio de interacción social.

A lo anterior, le sigue aclarar que en esa esfera pública no estatal no suele participar el grueso de la población, porque justamente el nivel de participación ciudadana depende mucho de cada contexto social en cada ciudad. Por eso también vale aclarar que son las redes sociales, o sea las ONG y demás OSC junto con los ciudadanos independientes, los partidos políticos, las asociaciones privadas que se involucran, etc, los que forman la Sociedad Civil; ciudadanos formadores de ciudadanía. El resto de la sociedad vive tras su situación personal.

Por lo tanto, es la Sociedad Civil uno de los elementos constitutivos dentro de esa esfera pública no estatal la que hace política y participa activamente.

Para citar un ejemplo, vale recordar el estallido social del año 2001 en la Argentina. Ese estallido social (en parte provocado políticamente y en parte por reacción voluntaria) reunió a los vecinos en asambleas populares en los barrios a fin de pensar nuevas alternativas para enfrentar lo que se venía.

Sobre esas asambleas, Pablo Rieznik dice que “la impresión dominante (...) es que la causa decisiva que explica el levantamiento popular (...) es la brecha abierta entre representantes y representados. Las propias Asambleas, entonces, plantearían inclusive una salida superadora a tal contradicción al abrir el pasaje de una democracia representativa a una participativa, en la cual el signo dominante sería la horizontalidad de la relación entre sus protagonistas, así como la recreación entre ellos de lazos de solidaridad y confraternización humana”

Otro de los elementos constitutivos es el Estado. Desde el punto de vista que venimos analizando, el Estado no puede ser un mero garante de la Sociedad Civil sino más bien un impulsor de prácticas y mecanismos que contribuyan desde el ámbito de las políticas públicas a fortalecer, promover y concientizar sobre la participación de la Sociedad en su totalidad. O sea, romper el límite del nivel de ciudadanos participativos para ampliar la esfera pública no estatal.

Si bien la Sociedad Civil también debe contribuir con sus prácticas democráticas y cotidianas a involucrar más gente, es el Estado quien, con sus recursos, debe ampliar el espectro de participación ciudadana.

Impulsar mecanismos de participación equivale a decir pensar instancias de consulta, debate y resolución (como circuito constante) para incentivar a los ciudadanos a participar de programas y actividades públicas con el objeto de

que ellos mismos sean quienes decidan la orientación y el destino de las medidas económicas, sociales y políticas.

Justamente, la esfera pública no estatal (Sociedad Civil + Estado) promueve la participación en el marco de las decisiones acerca de las políticas públicas, de aquello que aqueja a todo el mundo, a lo compartido. Y el Estado debe tener una fuerte presencia allí.

Por lo tanto, estas cuestiones nos llevan a pensar en por qué surge la necesidad de repensar algunos conceptos que han existido siempre. Por qué es necesaria la participación ciudadana y por qué son necesarios mecanismos de participación impulsados desde el Estado (todo ello: gestión pública participativa).

Y una de las razones es la crisis de representación política e institucional que se viene dando hace tiempo. El representante no representa y la ciudadanía se vuelve necesariamente activa. A partir de ello surge “una transformación de la autoridad estatal y la emergencia de una estrategia de ciudadanía en la que tanto la problemática de la participación ciudadana como la de la descentralización tendrán un lugar central”.

Este análisis se puede estudiar mucho mejor empíricamente en casos de gobiernos locales, por ejemplo, el caso de Porto Alegre, Brasil, y la instalación del Presupuesto Participativo como nueva forma de gobernar.

Gestión Pública Participativa: una nueva forma de gobernar

Si bien el concepto que se busca desarrollar es muy amplio para finalizar su alcance en este trabajo, es inevitable para el campo de la Ciencia Política proponer ideas que contribuyan a pensar en una forma alternativa de manejar y decidir sobre los recursos que cuenta cualquier erario público.

En el apartado anterior, se había mencionado descriptivamente la constitución de una esfera pública no estatal, en la cual se vinculan y relacionan tanto la Sociedad Civil como el Estado.

Ahora bien. Surgen muchos interrogantes a la hora de estudiar de qué forma (herramientas, mecanismos, campañas, discursos, reformas, etc.) la gestión de un gobierno puede transformarse en el marco de una Democracia Participativa, más allá de la transparencia y el control cívico.

En principio, se deberían tener en cuenta ciertos elementos que contribuyan a fortalecer un ámbito propicio para el ejercicio de la gestión pública participativa.

Es necesario que los habitantes dejen de tener un rol pasivo y de beneficiarios para ser verdaderos ciudadanos, y generar la participación en proyectos en el marco de la Sociedad Civil. Porque las condiciones y el clima alrededor del ejercicio ciudadano son los hechos que definen los límites y el potencial de participación así como la efectividad de las iniciativas desarrolladas.

Una gestión pública participativa precisa cinco conceptos para relacionar y desarrollar: redes sociales, recursos, comunicación, información y negociación.

Siguiendo la misma línea, y siempre teniendo en cuenta el ámbito de la esfera pública no estatal, la gestión pública participativa “convoca a la ciudadanía a discutir y elaborar las prioridades presupuestarias de la gestión pública, a través de diversas instancias participativas, como asambleas, foros, comisiones, etc., y de alcances consultivos, deliberativos e incluso resolutivos en el presupuesto...”

Por último, es importante mencionar algunos casos de aplicación del Presupuesto Participativo como primera práctica trascendente a nivel global,

que nació en Porto Alegre a fines de los `80 y se extendió no sólo por América Latina sino por toda Europa.

Presupuesto Participativo: construyendo ciudadanía

El Presupuesto Participativo es una herramienta básica y fundamental para el desarrollo de la Democracia Participativa, y una nueva forma de hacer gestión pública.

Así, Romero nos dice “el Presupuesto Participativo es un proceso que permite una radicalización democrática, donde los ciudadanos no delegan la gestión pública, participando desde un espacio público no estatal en las decisiones políticas del Estado. Esto abre paso a mecanismos de consulta como los plebiscitos, referéndums, consultas populares, audiencias públicas, tribunas populares, etc. Esa es la base para la construcción de una Democracia Participativa”.

Nació en Porto Alegre, en 1989 cuando el PT llega al poder en vísperas de repensar el rol del Estado y de la Sociedad Civil. Más allá de su estrategia de atrapar a ciertos sectores de la población, se convierte en una maravillosa herramienta de construcción social, cultural, económica y política.

Además del caso porteño, rosarino, colombiano (donde la instalación del Presupuesto Participativo logró disminuir los niveles de violencia por la inclusión en el proceso de sectores marginados), etc., es interesante mencionar casos más alejados de nuestro continente, para demostrar que es una práctica mundial.

Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg creen explicar que el Presupuesto Participativo “se trata de experimentos concebidos para involucrar a los ciudadanos en la construcción de las prioridades de gasto de las administraciones públicas mediante la organización de ciclos anuales de reuniones públicas y el suministro de otras herramientas de apoyo al

perfeccionamiento paulatino de las opciones que se incluirán en los documentos de planificación”

Los autores mencionan en su investigación caso de ciudades europeas con Presupuesto Participativo:

Francia (Saint Denis, Bobigny, Morsang-sur-Orge, etc.)

Alemania (Vlotho, Umstadt, Emsdetten, Esslingen, Rheinstetten, etc.)

Nueva Zelanda (Christchurch, etc.)

España (Cataluña, Andalucía, Barcelona, Albacete, Córdoba, Sevilla, etc.)

Italia (Nápoles, Venecia, Roma, Milán, Vimercate, Inzago, etc.)

Cada uno de esas ciudades ha ido aplicando su propio Presupuesto Participativo, según la población, el liderazgo político, el contexto histórico, la situación económica, etc.

En el contexto latinoamericano, los casos más salientes son:

Brasil (Porto Alegre, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Acre, Rio de Janeiro, Belem, Belo Horizonte, Concordia, Constantina, Gravataí, etc.).

Argentina (Buenos Aires, Rosario, Resistencia, Río Cuarto, La Plata, Chascomús, Morón, etc.)

Uruguay (Montevideo, etc)

Ecuador (Quito, etc)

Colombia (Medellín, etc)

Democracia Participativa: una forma de vivir

En el intento de contribuir con aportes desde la Ciencia Política, la Democracia Participativa se presenta como un proyecto alternativo a la situación actual, de crisis del sistema político, institucional.

Existen dos posiciones al respecto: algunos sostienen que la representación ya no alcanza para satisfacer las necesidades de la población y hacer política desde la concepción del gobierno como representante del pueblo, y no como gobierno del pueblo. Que las instituciones políticas hicieron crisis y son poco confiables. Que la población se convirtió en mero espectador de lo que sucede en el espacio político.

Entonces, la Democracia Participativa resulta ser una alternativa superadora a la Democracia Representativa, en la cual la ciudadanía es la nueva protagonista de las decisiones públicas.

Otros sostienen que no hay crisis de representación sino de participación.

El punto es que los niveles de información, de educación, de interés, etc, por parte de la ciudadanía han superado las instancias de participación clásicas. Uno de los fenómenos que contribuyen a esto es el avance de la globalización y los medios de comunicación.

Por lo tanto, la misma ciudadanía es la que exige mayor participación e interés en los asuntos públicos. No hay crisis por no representación, sino por rupturas y surgimientos en la política y la sociedad. "(...) nos encontraríamos ante una crisis generada por cambios en los ciudadanos y en la política y que supone ante todo nuevos retos y oportunidades, que deben y pueden ser superados con una mayor implicación de la ciudadanía".

En definitiva, y teniendo en cuenta las dos concepciones, el resultado que se puede obtener es que al menos es indispensable repensar y reflexionar acerca del rol de la ciudadanía y del Estado.

Sociedad Civil y Estado, en el ámbito de una Esfera Pública No Estatal, con una nueva forma de gobernar en la Gestión Pública Participativa, con mecanismos de participación ciudadana como el Presupuesto Participativo, todo ello englobado en la Democracia Participativa como una nueva forma de

vivir, nos hace pensar que algunas maneras de hacer política y de gobernar ya no alcanzan (o no son suficientes) para salir de las crisis generalizadas.

Bibliografía utilizada

- Allegretti, Giovanni y Herzberg, Carsten. *El retorno de las carabelas: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. S/D
- Assies, Willem. *La descentralización en perspectiva*. S/D
- Baiocchi, Gianpaolo. *Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance*. University of Massachusetts, Amherst.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus. Barcelona, 1997 / Cap. V – Pág. 150, 151.
- Font, Joan. *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. S/D
- Klink, Jeroen. “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad” en Cuadrado Roura, Juan; Guell, José y Rojas, Eduardo. *Gobernar las metrópolis*. Washington, 2003.
- Landau, Matías. “Cuando la autoridad estatal de constituye en una cuestión” en *Política y participación ciudadana*. Ed. Miño y Dávila Editores, 2008

- Rieznik, Pablo. “¿Qué son las Asambleas Populares?” en *Razón y Revolución*, Nro. 10, primavera de 2002, reedición electrónica: <http://www.razonyrevolucion.org>
- Romero, Ricardo (Comp.) “Presupuesto Participativo Porteño en el contexto latinoamericano” en *Democracia Participativa, una utopía en marcha. Reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño*. Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno. Ed. Cooperativas. 2004
- Romero, Ricardo. *Presupuesto Participativa en Rosario y Buenos Aires: visiones sobre su aplicación*. Trabajo presentado en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo de las Ciudades, Porto Alegre, Brasil. 2008
- Schweinheim, Guillermo. *Competitividad, agendas locales, gestión municipal y competencias gerenciales públicas en contextos de modernización*. S/D
- William, Reuben. *Civic engagement for development. Creating an enabling environment for civic engagement in development: a world bank perspective*. Noviembre, 2000.