

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”**

13 y 14 de agosto de 2009

Título de la ponencia

La creación de la Secretaría de Gestión y Participación como herramienta política
para mejorar las condiciones de gobernabilidad local.

Roberto Mirabella¹

María Julia Davicino²

Correo electrónico:

rmirabella@rafaela.gov.ar, mdavicino@rafaela.gov.ar

¹ Licenciado en Comercialización. Desde el 2007 se desempeña como Secretario de Gestión y Participación de la Municipalidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe. También dirige el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL).

² Licenciada en Ciencia Política. Integrante del Equipo Técnico de la Secretaría de Gestión y Participación de la Municipalidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe. Presidenta de la Cámara de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de Rafaela (CePRI) perteneciente al Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR)

Introducción:

El objetivo fundamental de la presente ponencia consiste en analizar la creación de un ámbito institucional en la esfera municipal de la ciudad de Rafaela, la Secretaría de Gestión y Participación (SGyP), destinado a mejorar las condiciones de gobernabilidad local, a promover herramientas de participación ciudadana y aumentar los niveles de confianza y asociatividad de los diferentes actores locales.

Entendemos la decisión de conformar esta Secretaría comprendiendo la estrecha relación de la política pública con el régimen político, en tanto encargado de definir las instancias, grados y escalas en que se producen y estructuran las mismas, convirtiéndose en la expresión concreta de formas institucionalizadas que rigen la interacción entre la sociedad y el Estado.

*“...desde el régimen político, las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego de un proyecto de dirección política del Estado y la sociedad que se gobierna y un proyecto de dirección ideológica acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa”.*³

De esta manera, la SGyP refleja la decisión del Estado Local de tomar bajo su órbita un tema específico, institucionalizándolo en su estructura permanente.

Ahora bien, el surgimiento de la SGyP nos coloca ante ciertos interrogantes:

- ¿Por qué crear un área específicamente destinada a mejorar la gobernabilidad?
- ¿Qué relación tiene en el proceso de articulación público privado rafaélino?
- ¿Cómo es la relación de esta Secretaría con las demás áreas de gobierno?
- ¿Cuáles son sus objetivos, qué tipo de políticas ejecuta, qué interacciones promueve con la sociedad civil?
- ¿Cuáles son sus principales obstáculos/oportunidades/desafíos/aprendizajes?

Planteamos rastrear estos interrogantes, a partir de la descripción y análisis de los principales proyectos de la SGyP, haciendo fundamental hincapié en la implementación de las primeras políticas, entendiendo la dificultad de esta etapa donde lo programado entra

en cuestión con la puesta en marcha del proyecto, momento del ciclo de la política donde _____

³ MEDELLÍN TORRES, Pedro “Instability, uncertainty and restricted autonomy: elements for a theory of public- policy structuring in countries with low autonomy of governance”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 8, Caracas, julio de 1997.

se pone en juego el complejo entramado de organizaciones, personal burocrático, recursos e intereses alrededor de un *issue* o cuestión.

Hacia el final, proponemos un breve análisis a partir de la reflexión del desarrollo de los proyectos de la SGyP, que permita arrojar algunas reflexiones preliminares sobre las

políticas de participación ciudadana.

1. Los orígenes de la Secretaría de Gestión y Participación (SGyP) y su relación con el proceso de desarrollo y articulación institucional local.

Hacia finales de los 80' y principios de los 90', se dio inicio a un proceso de grandes transformaciones estructurales en nuestro país, generados fundamentalmente a partir de la introducción de un conjunto de medidas bajo los postulados del neoliberalismo. La adopción de políticas recomendadas en el Consenso de Washington, fue transformando el aparato del Estado y al mismo tiempo la estructura social, política y económica.

La reforma del Estado se reflejó en un esquema de descentralización administrativa con el traslado de competencias, fundamentalmente hacia las provincias, que muchas veces no fue acompañado por la transferencia de recursos económicos y de personal a su cargo. En este contexto, los municipios, que históricamente se habían desempeñado como "municipios ABL", es decir, que llevaban a cabo las funciones de alumbrado, barrido y limpieza, comenzaron a cobrar protagonismo en la implementación de estrategias

alternativas. Sin embargo, según Oscar Madoery⁴, las primeras iniciativas fueron mas bien defensivas o reactivas, y sólo gradualmente fueron buscando una redefinición de sus roles, para diseñar un modelo de respuestas.

A principio de las década del '90 los municipios argentinos se encontraron ante un nuevo escenario, teniendo que interpretar un gran conjunto de variables hasta entonces no analizadas por los gobiernos locales. Entre ellas, el reordenamiento de la macroeconomía, la globalización, los cambios estructurales.

En este contexto es que tiene lugar la consolidación de la estrategia de desarrollo local en Rafaela, hecho en el cual influyeron de forma decisiva el papel activo desde el nuevo gobierno de la Municipalidad que asumió en 1991. A diferencia de periodos anteriores, en los que el gobierno local se ocupaba esencialmente de sus funciones tradicionales en la realización de obras y la prestación de servicios públicos, los nuevos dirigentes pasaron a desplegar de forma activa un esfuerzo orientado a la construcción de una visión

estratégica para la ciudad a fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo.⁵

Es en la década de los 90 donde Rafaela produce un salto cualitativo caracterizado por una serie de factores como el nuevo rol del Estado Local y un nuevo método de gestión,

⁴ MADOERY, Oscar "La primera generación de políticas locales" en Revista Política y Gestión N

8, Universidad Nacional de San Martín, mayo, 1999.

⁵ MIRABELLA, R. (2008) "Estrategia de Desarrollo Económico Local. La experiencia de la ciudad de

Rafaela” en “Innovación Local en América Latina”. CIDE, México. Enrique Cabrero y Ady Carrera (Coordinadores).

la dinámica del sector empresario, la potenciación del trabajo conjunto entre los distintos sectores para la definición y ejecución de políticas de desarrollo, el acercamiento del sector público-privado-educativo y la existencia de liderazgos, los conocimientos acumulados en la etapa anterior y nuevo liderazgos políticos que se sumaron a los de mayor antigüedad.⁶

Desde ese momento el gobierno local fue incorporando nuevos temas como el reordenamiento de la administración, la calidad de los servicios, la producción, el empleo, la educación, la salud, el cuidado del medio ambiente, la infraestructura productiva, social y urbana. De esta manera, el Municipio pasó de un hacedor de obras y servicios a convertirse en un gestor del desarrollo.

Esta experiencia de articulación entre el Estado y la sociedad civil, dio como resultado la creación de ámbitos para abordar temáticas específicas, algunos de los cuales fueron institucionalizándose a través de ordenanzas mediante las cuales se transfieren recursos de manera mensual. Podemos mencionar la aparición en la primera mitad de los 90 de la Federación de Entidades Vecinales (37)⁷, la Comisión Asesora Municipal de Entidades de Bien Público (18), la Comisión Asesora Municipal de Entidades de Discapacitados (11), la

Comisión Asesora Municipal de Entidades Deportivas (24), la Comisión Asesora Municipal para la Promoción de la Cultura (32); ámbitos donde interactúan instituciones tanto públicas como de la sociedad civil.

Por otro lado se consolida una institucionalidad ligada al sector productivo de la ciudad, articulando políticas y servicios empresariales.

Remarcamos que el alto dinamismo económico-productivo como la expansión del sector industrial y la sostenida cultura empresarial PyME, han sido acompañadas por una cantidad importante de instituciones donde el Estado local no solo ejecutó acciones sino lideró un proceso de desarrollo concertado.

Se perfiló una nueva forma de gestión basada en la articulación y cooperación público-privada y en la generación de liderazgos que conecten e integren la comunidad y la economía local.⁸

En este camino, el Plan Estratégico para Rafaela (PER) constituyó otro paso importante

liderado por la Municipalidad, permitiendo a fines de 1996 establecer un espacio de

⁶ COSTAMAGNA, P. (1999) Iniciativa de Desarrollo Económico Local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Rafaela –Argentina. CEPAL-GTZ.

⁷ Entre paréntesis figuran la cantidad de entidades por ámbito.

⁸ MIRABELLA R. (2002) "Estrategias de Desarrollo Económico en el Marco de la Cooperación Público-Privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela." Documentos del ICEDeL. Municipalidad de Rafaela. Este trabajo fue presentado por Mirabella en la RED MUNI 2002 realizado en la ciudad de Córdoba.

discusión abierto a toda la sociedad local, a fin de definir de manera concertada y participativa la planificación futura del desarrollo de la ciudad.

Aquí es importante destacar que sus pobladores han manifestado desde sus orígenes una fuerte vocación de trabajo, un dinamismo emprendedor y una arraigada capacidad asociativa, lo que se ha traducido en la conformación de diversas instituciones. Es decir, Rafaela también se explica por un largo proceso histórico de construcción institucional. Entidades vinculadas al desarrollo económico, a la vida social, cultural, deportiva, instituciones educativas, han sido claves en el desarrollo de la ciudad, en la materialización de proyectos como en la formación de sus valores y su identidad. A pesar de su joven historia como ciudad, se ha caracterizado por la construcción y sostenimiento de su tejido institucional asentado gracias al esfuerzo, compromiso y sacrificio de una gran cantidad de personas, muchas veces anónimas, que han tenido la voluntad de integrarse para alcanzar objetivos.⁹

Desde la década del '80, Rafaela experimentó un súbito crecimiento de su tejido institucional. En un cuarto de siglo surgieron más organizaciones que en los cien primeros años de vida de la ciudad, si bien esta expansión institucional no implica garantía de perdurabilidad en el tiempo. Con el transcurrir de los años muchas desaparecieron y otras han sobrevivido durante más de un siglo, habiendo tenido un crecimiento importante el tejido institucional, con rasgos plurales, en los últimos 25 años. Cerca de la mitad de las

361 entidades actuales, nacieron durante dicho periodo, según datos del Censo Institucional llevado adelante por el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local.¹⁰

Como hemos señalado hasta aquí en los últimos años aparecen y se consolidan organizaciones abocadas a promover la competitividad territorial, la enseñanza terciaria y universitaria, la promoción cultural, la asistencia a grupos vulnerables como también se afianza el Consejo Consultivo Social creado luego de la crisis del 2001 con el fin de implementar y monitorear la implementación de los programas sociales nacionales.

Las instituciones representan para el ciudadano la posibilidad de desarrollar sus propias soluciones a sus problemas específicos, mecanismos de inclusión social que generan pertenencia y permiten elaborar sólidas identidades sociales.

Construir el denso entramado institucional del que dispone hoy la ciudad ha significado la

⁹ Rafaela y sus instituciones. Homenaje a los Forjadores. 2006/2007. Roberto Mirabella y Municipalidad de Rafaela.

¹⁰ Organizaciones de la Sociedad Civil de Rafaela. Relevamiento 2008. Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL). Mimeo.

inversión sostenida de trabajo de 127 años de generaciones rafaquinas. El reto fue entonces fortalecer esos procesos de organización comunitaria y consolidar esos espacios de participación ciudadana.

En este marco, al iniciarse el segundo periodo de mandato del Intendente Omar Perotti en

2007, el gobierno local se planteó nuevos desafíos, relacionados al cumplimiento de demandas de la sociedad civil y teniendo en cuenta la relevancia que determinadas temáticas adquirirían en la agenda pública.

Acorde a estas nuevas demandas de la ciudadanía y ante un escenario de crecimiento y oportunidades, el municipio modeló una nueva estructura desde la cual emergió la Secretaría de Gestión y Participación creada para mejorar la gobernabilidad local, la articulación, innovación y consenso de todo el entramado institucional, con la intención de aumentar los niveles de confianza, la cultura cívica de los rafaquinos y las condiciones de asociatividad local.

Además, es preciso tener en cuenta la convicción del sector público, desde los 90' hasta la fecha, en la interacción entre los niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, lo cual implicaba repensar nuevos modos de gobernabilidad, asumir más flexibilidad, mayores competencias profesionales, nuevos instrumentos de gestión, visión estratégica, así como plantear el abordaje de nuevos conflictos como también la construcción de nuevos consensos de manera democrática. Todo esto planteó urgencias importantes de rediseño institucional, de recursos humanos, de procedimientos, de instrumentos de gestión.

Siguiendo a Oszlack¹¹, consideramos que el Estado en tanto encargado de dirimir cuestiones socialmente problematizadas, adecua y moldea su fisonomía y composición, resultando ésta *“un producto histórico, un “resumen oficial” de la sociedad civil*. De acuerdo a este planteo, entendemos a la SGyP como producto de un recorrido histórico que involucra la trama institucional local y sus interacciones con el Estado, que incorpora estas demandas adaptando su estructura burocrática.

¹¹ OSZLACK, Oscar. “ Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas” (pag. 11).
www.economicasunp.edu.ar/.../Oszlak-%20Políticas%20Públicas%20y%20Regímenes%20Políticos.pdf

2. La SGyP: análisis a la luz de sus políticas

Mediante la promulgación de la Ordenanza N° 4.132, (6/12/2007) surgió la Secretaría de Gestión y Participación (SGyP), cuyo objeto principal es el fortalecimiento y la promoción de las relaciones de la Municipalidad de Rafaela con las instituciones locales para alcanzar mayores grados de articulación, innovación y consenso socio político.

Sus primeros objetivos establecidos fueron:

1. Mejorar la Participación Ciudadana en la elaboración de políticas públicas.
2. Involucrar a los jóvenes en la participación en cuestiones públicas y en el servicio a la comunidad.
3. Promover la relación de la Municipalidad con organismos nacionales e internacionales vinculados con la formulación de políticas orientadas a las mejores prácticas en la gestión pública.
4. Fortalecer la Cultura Cívica, fomentando la construcción y consolidación del capital social.
5. Consolidar el modelo de gestión municipal. Mejorar la relación de las áreas de la Municipalidad con las instituciones locales. Asistir al intendente en el ejercicio de las facultades político-institucionales.
6. Impulsar espacios para la elaboración y el debate de temas estratégicos con las distintas instituciones de la ciudad.
7. Desarrollar acciones y programas que fortalezcan la educación y participación de los consumidores, promoviendo la difusión de sus derechos.
8. Afianzar la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para consolidar la democracia.
9. Elaborar planes de acción que afiancen la transparencia, la responsabilidad y la participación de los ciudadanos en la Gestión de Gobierno Municipal.
10. Desarrollar programas que promuevan la construcción de ciudadanía y el fortalecimiento de la Sociedad Civil.

A continuación, proponemos una descripción y análisis de las principales políticas desarrolladas por la SGyP, de manera de clarificar las relaciones internas y externas que mantiene la secretaría, así como los inconvenientes y desafíos que enfrenta la consecución de sus objetivos de trabajo.

Los principales proyectos implementados por la SGyP desde su constitución, son los siguientes:

- Presidir y coordinar las actividades del Consejo Consultivo y Social (CCS)
- Ejecutar la elaboración concertada de la Agenda Estratégica Rafaela 2010-2016
- Atender la Oficina Municipal de Información al Consumidor Rafaela (OMIC Rafaela)
- Implementar el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa (PCdGP)
- Asistir al Parlamento Joven Rafaelino.
- Desarrollar el uso de TIC's en la gestión pública como herramienta de participación.

a. Consejo Consultivo y Social (CCS)

Como hemos mencionado, el Consejo Consultivo Social fue en un primer momento un espacio institucional creado en el 2002 para implementar la descentralización operativa y el control de los programas nacionales de planes sociales, orientados a descomprimir la situación de crisis económica y social que atravesaba el país.

Una vez atravesada la coyuntura este espacio fue adquiriendo una función relacionada a la discusión de temas coyunturales como la vivienda social, la seguridad y aquellos relativos a la construcción futura de la ciudad.

Hacia fines del 2007 y con la incorporación de la SGyP a presidir el espacio, comenzó un proceso de evaluación sobre los objetivos del Consejo Consultivo como también sobre su composición.

Desde principios de 2008 se definió a este espacio como un ámbito de diálogo, consenso y consulta, funcionando como intermediario entre el Estado Local y la comunidad, reforzando la participación y la implicación ciudadana en los temas públicos. Esto derivó en la ampliación de sus integrantes siendo hoy el lugar donde están representados todos los sectores institucionales de la ciudad, lo cual, entre otras cosas, es el marco institucional en el que se desarrolla la Agenda Estratégica Rafaela 2010-2016.

Su nueva integración esta dada por representantes de:

Organismos Gubernamentales y Funcionarios Públicos: Municipalidad de Rafaela, Concejo Municipal de Rafaela, Representantes locales en las legislaturas provincial y nacional, Jefatura de la Unidad Regional V de Policía, Jefatura de la Zona de Salud N° 1, Dirección de la Regional III de Educación, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI);

Ámbitos de articulación público - privada: Comisión Asesora Municipal de Entidades de Bien Público, Comisión Asesora Municipal de Entidades de Discapacitados, Comisión Asesora Municipal de Entidades Deportivas, Comisión Asesora Municipal para la Promoción de la Cultura, Federación de Entidades Vecinales, Consejo de Administración

del SAMCO:

Entidades intermedias: Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, Sociedad Rural de Rafaela, Confederación General del Trabajo, Iglesia Católica, Consejo de Pastores;

Sector Educativo: Universidad Tecnológica Nacional, Universidad Católica de Santiago del Estero, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Instituto Tecnológico Rafaela, Instituto Superior del Profesorado N° 2.

Mediante una reunión mensual los diferentes sectores institucionales de la ciudad abordan problemáticas coyunturales y monitorean el desarrollo de la Agenda Estratégica. Esto contribuye a promover la confianza entre las mismas posibilitando un feedback que genera relaciones más flexibles.

Ahora bien, ¿qué tipo de legitimidad tiene el CCS? ¿es reconocido como ámbito de articulación entre las instituciones y el Estado Local? Según el Relevamiento Institucional (2008), realizado por el ICEDel, el 50% de las instituciones de la ciudad conoce la existencia del CCS. Dado este porcentaje, el mayor desafío que presenta el CCS es continuar trabajando en la institucionalización del espacio y en la difusión de sus actividades, con el fin de promover la apropiación de esta herramienta de diálogo político. En aquello relativo a la institucionalización del ámbito, se torna fundamental la perdurabilidad de las relaciones que promueve, la periodicidad de los encuentros y la continuidad en la convocatoria a los representantes locales, formalizando el ámbito a través de la sanción de una ordenanza para tal fin.

Respecto a la difusión de sus actividades, se trata de una tarea sumamente compleja, ya que muchas veces el hecho de reunir en un mismo espacio a sectores institucionalizados con intereses opuestos, como las gremiales obreras y empresarias, no adquiere relevancia pública, o bien sus alcances son escasamente comprendidos por la ciudadanía. Aquí es necesario un esfuerzo mayor que permita transmitir adecuadamente que la reunión de sectores institucionalizados con lógicas de poder, recursos e intereses diversos se convierte en un primer plazo para el establecimiento de consensos parciales. Por otro lado, uno de los límites que debe enfrentar el CCS, en tanto espacio de vinculación Estado-instituciones de la sociedad civil, en su función de promotor del diálogo, y en la elaboración de recomendaciones, está relacionado con el carácter no vinculante de las posturas adoptadas. Es decir, en tanto que sus decisiones adquieren el status de recomendaciones, depende luego de una decisión política tanto del Estado como de las instituciones, acatar las sugerencias. De todas formas, el marco de

relaciones propuesto por el CCS, permite marcar pautas y criterios acerca de cómo debe ser el diálogo entre los diferentes sectores de la ciudad. Dicho de otro modo, señala la forma de abordar los conflictos y las diferencias.

Otra de las cuestiones que deben atenderse, alude a su funcionamiento, dado que es preciso tener en cuenta el impacto que genera los avatares internos de cada una de las instituciones en la estabilidad/inestabilidad del CCS. El recambio de autoridades, la conflictividad al interior de las mismas, la tensión entre los intereses de la institución y el encargado de transmitir sus posturas, la cantidad de socios/personas/instituciones que representa, la legitimidad interna y externa, la capacidad para el manejo, transferencia y difusión de información, la voluntad de realizar acciones conjuntas, sus objetivos acerca del desarrollo local, entre otras, influyen en este espacio interinstitucional.

El mayor desafío por lo tanto, consiste en la necesidad de promover mayores márgenes de autonomía respecto tanto del Estado local como de alguna institución en particular, de manera de constituirse en un espacio no neutral, en tanto espacio de relaciones de poder, pero sí con reglas propias de funcionamiento. El CCS debe promover la apropiación de este espacio, mediante la construcción de una identidad propia, lo que otorgará el reconocimiento de la ciudadanía y peso político específico a las decisiones por él adoptadas. La clave para la gobernabilidad está en saber organizar un espacio público, deliberativo, con normas y procedimientos que retroalimenten la confianza.

De todas formas, su mayor capital consiste en la reunión en un ámbito específico, de los sectores más importantes de la vida política local. Tal como sucediera en la crisis de 2002, contar con un espacio en el cual se discutan tanto problemáticas coyunturales y de acuerdo a su reformulación, se planifiquen acciones a largo plazo, hace a que las dificultades que surjan se discutan *dentro del sistema político local*, lo que otorga un marco de relaciones estables, en un escenario de relativa previsibilidad. Desde sus inicios, ha sido crucial la voluntad política del Estado local de abrir espacios para dialogar, sitios que necesariamente no están exentos de conflictos.

b. Agenda Estratégica 2010-2016.

Durante el año 2008, el CCS ha puesto en marcha un proyecto de planificación estratégica denominado Agenda Estratégica 2010-2016.

En este marco, se realizaron talleres sectoriales donde surgieron diversas temáticas de interés, y luego se realizaron conferencias y seminarios para abordarlas específicamente.

A continuación y de acuerdo al insumo brindado por los talleres, se conformaron 5

desafíos a trabajar en la construcción de la AE: “Territorio Integrado”, “Mayor competitividad económica”, “Cohesión social”, “Innovación y Conocimiento”, por último, “Ciudadanía y gobernabilidad democrática”.

Para comenzar a abordar estos desafíos, se conformaron Equipos Técnicos para cada eje, constituidos por representantes de las instituciones del CCS, profesionales independientes, funcionarios públicos y especialistas en las diversas temáticas. La función de estos Equipos fue la de recopilar todos los datos relativos a estos desafíos, problemáticas, demandas, proyectos, y construir así un Diagnóstico de situación. En base a estos documentos, se fueron realizando los diversos Talleres Ciudadanos, que contaron con la participación de técnicos y especialistas, representantes de las instituciones locales y ciudadanos en general.

El producto de estos talleres, en los que participaron representantes de 115 instituciones, fue una puesta en cuestión de las principales problemáticas que es preciso abordar y una serie de recomendaciones en cada materia.

Ahora bien, ¿cuales son las principales problemáticas que enfrenta la construcción de la AE?

Una vez transcurridas una serie de etapas en la elaboración de la AE, es posible observar un compromiso moderado de las instituciones que conforman el CCS. Tal vez esta actitud se deba a una inmadurez de las mismas para hacerse cargo de un proceso de suma complejidad, a una escasez de recursos humanos para destinar específicamente al proceso, o bien a un desinterés de las mismas. Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta, tal como sostiene Aguilar Villanueva¹², que en lugar de presuponer en el diseño de determinado proyecto que entre los participantes existe unidad de intereses y la misma intensidad del compromiso, hay que partir con la idea de su divergencia de interés, énfasis, entrega.

De todas formas, varias organizaciones han acompañado el proceso, aportando sus instalaciones y personal idóneo. El balance realizado arroja que el liderazgo del Estado local se torna fundamental para el desarrollo de esta política, en tanto asume el rol de brazo operativo.

Otra cuestión a tener en cuenta es que la puesta en marcha de este proyecto involucra

dos formas de planificación: la planificación estratégica y la planificación participativa.

¹² AGUILAR VILLANUEVA, Luis “Estudio introductorio” en La hechura de las políticas Porrúa Grupo Editor, México, 1994 (2da. Edición).

Siguiendo a Niremberg¹³, la planificación estratégica, concibe a los otros como diferentes, con los cuales se deben establecer alianzas o estrategias en tanto que ejercen distintas cuotas de poder. La perspectiva de la planificación participativa, en cambio, concibe al otro como un semejante, un ciudadano cuyo saber es complementario, con derechos y responsabilidades, y con la capacidad de intervenir en el planteo de problemas y alternativas de solución.

Si bien estas dos perspectivas de planificación se utilizan de manera combinada, su implementación presenta complejidades, en tanto la diversidad en la concepción de los participantes. Esta diferencia al momento de plantear la alteridad, puede presentar riesgos para la gestión del proyecto, en tanto que las discusiones pueden ser coptadas por viejas batallas o bien reducirse a la puja de intereses sectoriales, espacio donde el ciudadano común, poco habituado a estas lógicas de poder, puede alejarse.

Para ello, la promoción de la autonomía del proceso de construcción de la AE y la consolidación del CCS como líder en la conducción, se constituyen en medidas sumamente importantes.

c. Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC).

La legislación existente sobre la Defensa al Consumidor prevé una serie de herramientas para la solución de conflictos, que resultan alternativas a las vías judiciales.

La autoridad de aplicación de dicha normativa en la Provincia de Santa Fe es la Dirección de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, y desde el Municipio se creó, a través de la ordenanza N° 3544/02, una delegación de dicha Dirección en nuestra ciudad: "OMIC Rafaela". La misma fue creada con el fin de que, los integrantes de la comunidad puedan acceder de manera fácil y cómoda al asesoramiento y gestión de trámites de competencia de dicha dependencia provincial.

Puntualmente las funciones de la OMIC son recibir los reclamos que efectúen los consumidores de Rafaela y su ámbito de influencia, conforme a lo establecido en la Ley N° 24.240 y sus reglamentaciones; en los formularios elaborados para tal fin y asegurar a los consumidores la información sobre los alcances de la Ley, sus reglamentaciones y resoluciones complementarias.

Si bien ha sido un avance la posibilidad de contar con una oficina de este tipo a nivel

¹³ NIREMBERG, O. y otros. "La programación social", en Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Paidós, Bs. As. 2003

local, las especificidad de sus funciones colocan a la OMIC local ante una difícil situación, en tanto que debe sujetarse a la recepción de demandas sin la capacidad para solucionar controversias, y al mismo, debe convertirse en la receptora de quejas relacionadas a los déficits administrativos propios de la gestión.¹⁴

Otra cuestión relacionada a su funcionamiento, es aquella relativa a la novedad de la temática, ya que es preciso tener en cuenta que se trata de la protección de los derechos de tercera generación, para los cuales el Estado ha desarrollado instrumentos para su aseguramiento y protección recién a partir de la reforma de 1994. Entonces, si bien la OMIC Rafaela recibe un volumen considerable de consultas y de recepción de formularios, muchos ciudadanos ignoran su existencia.

Ahora bien, este escenario coloca a los responsables del área ante una disyuntiva, en tanto que si la OMIC desarrollaría un plan de promoción y difusión, hecho que le permitiría ampliar su margen de acción y ser reconocida localmente, no estaría en condiciones de atender el incremento de las demandas, dada la incapacidad propia por ser considerada centro de recepción e información y no como oficina que pueda intermediar en la resolución de los conflictos, ya que tal como planteábamos, se trata de una competencia del Gobierno Provincial.

Frente a esta cuestión, la OMIC local ha replanteado su rol, pensando en la focalización de sus acciones a aquellas actividades relacionadas con la educación al consumidor. Para ello, ha planificado junto a la Defensoría del Pueblo local la realización de jornadas de “educación al consumidor-usuario-ciudadano” de estos mecanismos para dar a conocer sus actividades y concientizar acerca de la importancia de estas herramientas que el Estado coloca al servicio de los ciudadanos de manera gratuita. Se prevé que estas jornadas sean desarrolladas en las sedes vecinales citas en cada uno de los barrios, o bien en centros comunitarios, de manera de acercarse a los usuarios. Esto implica un cambio de perspectiva sumamente valioso, ya que generaría una visibilidad de los procedimientos, que muchas veces no son utilizados dado su desconocimiento.

d. Presupuesto ciudadano de gestión participativa: (PCdGP)

El PCdGP es una herramienta de participación ciudadana que implica que los ciudadanos puedan decidir el destino de una parte de los fondos públicos. Conocido más frecuentemente como presupuesto participativo forma parte de las nociones más amplias

¹⁴ Es preciso mencionar que la Oficina Provincial de Defensa al Consumidor lleva al mes de julio de 2009, dos meses de atraso desde el momento de recepción de formularios desde las distintas OMIC Rafaela.

de democracia directa y control ciudadano. Se trata además, de una herramienta de construcción ciudadana para la Democracia Participativa, en la cual tanto la sociedad civil como el Estado intervienen conjuntamente en la toma de decisiones de las políticas públicas.

En Rafaela se ejecuta de dos maneras:

a.) A través de la descentralización de fondos públicos en comisiones específicas donde en cada una de ellas participan, con vos y voto, representantes del municipio y representantes de organizaciones de la sociedad civil: Entidades de Discapacitados, Entidades de Bien Público, Entidades Deportivas, Entidades de Promoción para la Cultura, Fondo Fortalecimiento Institucional, Comisión Municipal de Becas, el Fondo de Asistencia Educativa, el Consejo de Administración del Hospital SAMCO “Jaime Ferré”, el Instituto Tecnológico Rafaela. La mayoría de estos fondos se encuentran regulados por ordenanzas específicas que crean tanto las comisiones como los fondos mencionados.

b.) Porcentaje que el Municipio destina a proyectos consensuados con entidades vecinales y los ciudadanos de acuerdo a las prioridades de cada uno de los barrios de la ciudad.

En relación a este último punto, la SGyP implementó el Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa a partir del 2008 y 2009, donde los ciudadanos votaron por aquel proyecto más importante o prioritario para su barrio para ser ejecutado en el año.

Con la implementación de herramientas presupuestarias como esta se fortalecen muchos de los objetivos de la democracia, en especial, en lo referido a la asignación de los recursos públicos hacia aquellas necesidades más específicas de los barrios de la ciudad, la posibilidad de que cualquier individuo pueda participar (independientemente de su pertenencia a una institución) combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta) y garantiza el control de la gestión, entre otros.

En el esquema de trabajo propuesto, los miembros de las comisiones vecinales fueron quienes explicaron las demandas de los vecinos, en una asamblea que los reunió con representantes del Estado local. A partir de este primer mapa de problemáticas y posibles soluciones, cada una de las áreas elaboró proyectos para abordar estas solicitudes.

Luego se construyó una encuesta específica para cada uno de los barrios de la ciudad, que se distribuyó casa por casa para que cada familia pudiera elegir en base a las propuestas, qué proyecto o actividad será el prioritario. De esta manera, Municipio y vecinos establecieron un plan de obras a desarrollar durante el corriente año.

En esta primera experiencia participaron más de 7.500 familias -algo más del 25% de las

familias de la ciudad- las cuales tuvieron la posibilidad de optar por playones polideportivos, obras de desagüe, semaforización, trabajos de bacheo, talleres educativos y culturales, la construcción y/o mejoras de espacios verdes, la iluminación de avenidas y parques o la remodelación y construcción de su sede vecinal.

Uno de los inconvenientes surgidos durante el proceso estuvo relacionado con la dificultad de los vecinos para comprender qué tipos de demandas podían constituirse como opciones a elegir en el marco del Presupuesto Ciudadano, en tanto que algunas de las problemáticas planteadas correspondían a ámbitos de jurisdicción provincial u obras de contribución por mejoras.

Luego de la implementación de esta primera etapa del proyecto, la SGyP ha evaluado profundizar la fase de definición de los proyectos a elegir por los vecinos, decidiendo ir al espacio de pertenencia de los propios ciudadanos. El hecho de haber decidido realizar las reuniones con los vecinos en el edificio municipal, consideró la SGyP, se convirtió en una “barrera simbólica”¹⁵ para la participación de ciudadanos desvinculados de la entidad vecinal, para lo cual se vuelve imprescindible la revisión de esta etapa.

Se consideró además, acompañar el proceso de transmisión de los pedidos entendiendo la importancia de su construcción como demanda. Tal como sostiene Aguillar Villanueva¹⁶, el planteo de un problema siempre deja entrever una posible solución. Es decir, de acuerdo a la construcción misma de lo que consideramos como déficit, como algo que está mal y debe ser corregido, estamos al mismo tiempo, sugiriendo un tipo de solución para su abordaje. Si por ejemplo consideramos que el problema está en la acumulación

de basura en las calles, y los vecinos reclaman que la barredora pase mas veces por semana, se plantea la cuestión prácticamente resuelta, cuando otra alternativa podría ser un programa de concientización a los vecinos para que arrojen los residuos de manera ordenada, limpien sus veredas, entre otras posibles soluciones.

Cabe decir que la programación de esta política, ha sido incremental¹⁷, en tanto que si bien tenía objetivos específicos planteados al comienzo, muchos pasos fueron resolviéndose en la medida que avanzaba el proceso. En tal sentido, al realizar los

¹⁵ Con este concepto, intentamos hacer referencia a la relación planteada por Bourdieu entre espacio social y espacio simbólico, entendiendo lo simbólico como el lugar donde se gestan las peores formas de violencia y como mecanismos que es preciso comprender quien aspire a la transformación de orden social determinado. Para ampliar, consultar Hernández Morales, César Jerónimo.” El lugar de la violencia simbólica en la teoría de Pierre Bourdieu”. <http://www.politicas.unam.mx/sae/portalestudiantil/sociologia/teoria/pdf/ViolenciaSimbolicaBourdieu.pdf>

¹⁶ Op.Cit. (Pág. 12)

¹⁷ LINDBLOM, C. “La ciencia de salir del paso”, en La hechura de las políticas. Porrúa Ed. (México, 1994) 2da. Edición.

escrutinios en los barrios de la ciudad, en 4 casos se obtuvo un empate, lo que obligó a pensar una decisión conjunta con los vecinos para resolver esta cuestión. Luego de barajar varias opciones, entre ellas la decisión a cargo de la comisión vecinal, se optó por una nueva realización de la votación, previa confección de una encuesta que contemplara únicamente las dos opciones que habían obtenido igualdad de votos. El modo de implementar incremental, le otorgó flexibilidad al proceso y permitió arribar a una solución consensuada, manteniendo los niveles de legitimidad.

La implementación del Presupuesto Ciudadano de Gestión Participativa significó la primera experiencia masiva de participación que ensaya la ciudad, ya que implicó que todos los habitantes de la ciudad recibieran una encuesta con las opciones de obras para su barrio y tuvieran la oportunidad de participar. En este sentido, de acuerdo a una encuesta realizada, el 65% de la población consideró positiva la implementación del proyecto, lo que implica un desafío para una futura realización.

Como primera experiencia en la que los vecinos deciden acerca de una parte de los fondos públicos, el balance realizado ha sido positivo. Necesariamente las experiencias de participación de ciudadana, exigen un proceso de aprendizaje conjunto, de evaluación y ajuste.

e. Parlamento Joven.

El Parlamento Joven Rafaelino es una iniciativa de la SGyP con el fin de fortalecer la Democracia y promover la construcción de ciudadanía en la población joven de la ciudad de Rafaela, a través de la formación de un espacio que se constituya en instrumento pedagógico, de pensamiento, de reflexión y de incentivo para el accionar de los jóvenes en los asuntos públicos.

La inclusión de los jóvenes (hasta 30 años), en el marco del proyecto que los reconoce como sus destinatarios, constituyó un elemento fundamental a su viabilidad en vista de que aporta esencialmente la apropiación e identificación de este espacio con los mismos. Es por ello que la estrategia pensada incorporó la participación de los mismos en todas las etapas del proyecto, inclusive en las instancias de construcción y organización del mismo.

El proyecto comenzó con la convocatoria a los jóvenes de diferentes niveles socioeconómicos y vinculados a diversos ámbitos y sectores de la ciudad. Una vez realizadas algunas reuniones preliminares donde se explicó el objetivo general de la iniciativa, los jóvenes mismos que decidieron formar parte de este espacio fueron los que

planificaron los pasos a seguir: reglas de funcionamiento, objetivos, acciones a seguir.

La vinculación de la SgyP y el Parlamento Joven, quedó a cargo de una joven profesional que forma parte del equipo de la secretaría, y al mismo tiempo, participa de las jornadas organizadas por Parlamento Joven. Esto permite una articulación y feedback entre los encargados de gestionar las políticas de participación ciudadana y los jóvenes que conforman este espacio.

Durante los primeros meses, se desarrollaron actividades relacionadas a la discusión acerca de temáticas de interés del grupo y se ensayaron las primeras experiencias de formulación de proyectos, además se organizaron seminarios y charlas informativas sobre tópicos propuestos por los integrantes.

Algunas problemáticas observadas luego de una evaluación de proyecto, una vez transcurrido un año de vida, es la baja en la participación de los jóvenes, que se tradujo en algunos casos en la deserción de algunos de ellos. Esto generó en un principio, una discusión interna dentro de la SgyP, acerca de las posibles causas que habían provocado esta situación.

Una de las hipótesis planteadas ha sido la escasa experiencia de los jóvenes relaciona a la formulación y gestión de proyectos, objetivo que el grupo se había planteado al comienzo. Por otra parte, en tanto que la definición de actividades quedó sujeta a la discusión y decisión interna del grupo, el rumbo del Parlamento algunas veces naufragó en un mar de indecisiones. Este letargo en el que quedó atrapado, muchas veces provocó el abandono de algunos participantes. Sobre todo teniendo en cuenta que este grupo etario exige constantemente cosas nuevas, acciones, avances.

f. Uso de Tic's en la gestión pública.

Las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (Tic's) constituyen herramientas sumamente importantes para pensar la vinculación entre el Estado local y la ciudadanía. En tal sentido, el municipio local viene desarrollando una serie de políticas destinadas a la construcción de ciudadanía digital. Una de ellas tiene que ver con el establecimiento de una página web oficial actualizada, mediante la cual se pueden recibir consultas, realizar trámites on line, leer noticias y conocer información relativa al funcionamiento de la estructura interna y sobre la agenda local.

Otro elemento, ha sido la incorporación de Centros Tecnológicos Barriales (CTB) ubicados en las sedes vecinales de los barrios de la ciudad, donde los vecinos pueden acceder de manera gratuita a la utilización y aprendizaje de estas nuevas herramientas. Otras

herramientas implementadas implicaron la puesta de un corredor inalámbrico de acceso libre y gratuito; la conexión y el equipamiento a todas las escuelas primarias y secundarias como la capacitación al sector docente; la puesta en funcionamiento de un sistema informático de turnos entre el Hospital y los efectores periféricos; un sistema de becas para estudiantes terciarios y universitarios de carreras afines a las TICs.

Entre otras propuestas, el municipio local formó parte del programa piloto “una laptop por un chico”; se diseñó la oferta exportable y el Municipio constituyó una empresa público privada destinada a la producción de software.

Desde la SGyP se impulsó un Portal de Participación ciudadana a través de las web 2.0, desarrollando un espacio digital mediante el cual los usuarios pueden conocer información acerca de las instituciones locales y sus actividades, opinar acerca de diversas temáticas de interés ciudadano, subir fotos, ver videos, entre otros. También la SGyP es la encargada receptionar todas las inquietudes y demandas de los usuarios como también la responsable repensar el formato de comunicación del Gobierno a través de la web. Durante 2009 se coordinó una serie de actividades denominadas Semana de Internet, mediante la cuales articuló con otros áreas del municipio como con instituciones locales ligadas a la educación, la cultura, la economía, las entidades vecinales, la discapacidad, entre otras, una serie de actividades destinadas a la promoción de las herramientas tic's. Su incorporación sin embargo, no resulta una tarea de fácil articulación, ya que debe sortear diferentes barreras. Por un lado, dificultades propias de la organización interna, relacionadas a la resistencia de personal de la administración pública para trabajar en función de estas temáticas y utilizando estas herramientas; y por otra parte, existe una brecha digital intergeneracional, en tanto que en importantes franjas de la población, sobretudo en los mayores de 50 años, no está generalizado el uso de estas herramientas. Además existe una brecha respecto al acceso en función de la carencia de medios económicos para poder contar los insumos necesarios. Para reducir estas barreras, los CTB desarrollan talleres de computación de manera gratuita, donde los vecinos pueden aprender a utilizar las herramientas básicas, y conocer acerca de los distintos servicios municipales disponibles a través de la web.

De todas formas, respecto a estas temáticas existe un abanico sumamente amplio de políticas a desarrollar. Como en las demás políticas de participación ciudadana, el

liderazgo del Estado en asumir el compromiso para su tratamiento, se torna fundamental.

3. Acerca de la legitimidad de un área dedicada específicamente a la promoción de políticas de participación ciudadana

Los problemas de legitimidad tanto a nivel interno, es decir, dentro de la misma estructura gubernamental, y en sentido externo, es decir, respecto a la sociedad civil, suelen promover cuestionamientos que minan la estabilidad política y organizativa de la SGyP. Ahora bien, ¿cómo ha sido, hasta el momento, la relación entre la SGyP y las demás secretarías?

En este sentido, siguiendo a Oszlack¹⁸, entendemos a la burocracia estatal como una particular arena de conflicto político, donde es posible observar sus patrones de diferenciación, integración e interdependencia. La idea de arena de conflicto implica tener en cuenta que dentro de esta estructura aparecen intereses en pugna, que a su vez son expresión de otros intereses sociales.

Analizando específicamente el caso de la SGyP, es preciso tener en cuenta que ésta ocupa en la estructura gubernamental una posición transversal a las demás áreas, dado que las políticas que promueve intentan generar la participación de la ciudadanía en aquellos temas que el Estado toma a su cargo. Es decir, muchas veces debe actuar como nexo entre la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Educación, de Obras Públicas y Planeamiento Urbano, Servicios Públicos, Desarrollo Social y la sociedad civil.

Ahora bien, esta función transversal no se ha visto exenta de inconvenientes, por un lado, dada la dificultad del establecimiento de redes de trabajo entre áreas que, generalmente, actúan de manera desarticulada, y por otro lado, relativas a la temática de las actividades que realiza, es decir, la promoción de políticas de participación ciudadana. Respecto a la articulación de sus funciones, esto trajo aparejado un esfuerzo adicional de vinculación dentro de la estructura gubernamental en la gestión de proyectos conjuntos, que obligó a que cada área de gobierno sume a sus demandas cotidianas y previamente programadas, actividades que contemplen la participación de la ciudadanía. Cabe decir, que algunas secretarías mantienen relaciones de suma proximidad dada la función que desarrollan, como es el caso del área de Desarrollo Social, que además es tradicionalmente la encargada de atender las demandas más urgentes. Otras, en cambio, como la Secretaría de Obras Públicas y Planeamiento Urbano, si bien presentan experiencias de trabajo conjunto con algunas instituciones, especialmente aquellas

¹⁸ Oszlack, O. op. cit.(pag. 5).

asociaciones profesionales (Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros, Colegio de Maestros Mayores de Obras, entre otras), no promueven de manera planificada los instrumentos de participación ciudadana.¹⁹

En cuanto al problema de desconfianza acerca de la validez de estos ámbitos, hecho que se produce tanto a nivel interno como externo, puede obedecer a diversas causas:

-La novedad de la temática:

Las políticas de participación ciudadana, entendiendo como tales a la iniciativa popular, las asambleas ciudadanas, el presupuesto participativo, los consejos consultivos, entre otros, son instrumentos relativamente nuevos.

La iniciativa popular, entendida como el derecho de los ciudadanos de presentar proyectos de ley a la Cámara de Diputados, se trata de un mecanismo incorporado a la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994 y luego reglamentado por la ley 24.747 en 1996.

El presupuesto participativo, el cual supone la decisión de los ciudadanos acerca de una fracción de los fondos públicos, surge hacia 1989 en Porto Alegre, (Brasil) experiencia que luego se fue diseminando.

Inclusive la constitución de Santa Fe, a diferencia de otras provincias, no contempla los principios de promoción de la participación, organización de la comunidad iniciativa popular, consulta popular, presupuesto participativo, entre otros. Esta cuestión adquiere relevancia, en tanto que tal como sostiene Fidycka²⁰, si bien la norma no hace a la participación, puede sostener que la institucionalización de la misma incida en varios planos, trasladando conceptos del campo de las ideas al campo de los derechos

A nivel nacional, si bien existen experiencias que contemplan la participación de la ciudadanía, recién a partir de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner se crea un área específica dedicada al tratamiento de estas temáticas, la Dirección Nacional de Asuntos con la comunidad, dependiente del Ministerio de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

A nivel internacional, recientemente la Conferencia Iberoamericana de Ministros concluyó en que “la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia, que los principios democráticos de la representación política deben complementarse con

¹⁹ Podría objetarse que el tratamiento de cuestiones técnicas, relativas a saberes específicos dificultan el abordaje conjunto con “el ciudadano de a pie”, o bien respecto de aquellos que no poseen capacidad profesional.

²⁰ FIDYKA, Leopoldo. “Participación ciudadana en el ámbito municipal. Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina.” Ministerio del Interior, 2008

mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia.”²¹

En tal sentido se aprobó una guía para los Gobiernos de Iberoamérica para lograr la viabilidad de la participación ciudadana en la gestión pública: la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

Esta Carta reconoce el papel del Estado en el establecimiento de políticas públicas que garanticen la participación de los ciudadanos y de las ciudadanas como actores sociales protagónicos en el desarrollo de nuestros países, propone un lenguaje común sobre la democratización de la gestión pública en Iberoamérica y ofrece un marco de referencia jurídicamente no vinculante para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades.

Si bien esta revisión de los mecanismos y organismos no ha sido exhaustiva, deja entrever que se trata de una temática poco explorada aún.

-La intangibilidad de sus productos:

Muchas veces puede resultar sumamente complejo para el ciudadano común comprender la relevancia de las políticas que promuevan el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, la construcción de redes sociales, la planificación conjunta entre diversos actores sociales y gubernamentales. Sucede que los productos que genera la SGyP son difíciles de observar, a diferencia de la pavimentación de calles, el arreglo de sedes vecinales, o la realización de determinado ciclo de espectáculos culturales.

Aquí la comunicación estratégica asume un rol central, en tanto encargada de reducir los márgenes de incertidumbre entre gobernantes-gobernados, de transmitir de manera adecuada la importancia de ciertos acuerdos parciales, de la voluntad de cooperación y trabajo conjunto.

-El desinterés y la apatía

Tal como sostiene Guillermo O'Donnell²², existe un tipo de democracia particular, típica de países como Argentina, Brasil, Perú, entre otros, denominadas “democracias delegativas”.

Éstas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está

²¹ <http://www.clad.org.ve/noticias/xi-conferencia-iberoamericana-de-ministros-de-administracion-publica-y-reforma-del-estado-aprueba-carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>

²² O'DONNELL, G. ¿Democracia delegativa?, papel de trabajo N° 172, Kellogg Institute, marzo del 1992.

autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las elecciones. Esto genera que los ciudadanos una vez que han sufragado consideren que su deber con la democracia ha terminado, ya que...“¿*acaso no fue el presidente autorizado a gobernar como él creía mejor?*”²³

Esta percepción, bastante extendida en nuestras sociedades, torna sumamente complejo

el desarrollo de estas políticas, al mismo tiempo que produce impotencia y frustración entre sus promotores. Respecto a esta cuestión, resulta fundamental el rol que asuma el Estado, en la promoción y educación de los diversos instrumentos de participación ciudadana.

La apatía y el desinterés, dificultan la concreción de resultados, los cuales además, se alcanzan generalmente a largo plazo. Por último, esta ausencia de logros termina

minando aún más la débil legitimidad construida.

²³ Op. Cit. (pag. 18)

4. Algunas reflexiones finales.

El planteo de estas líneas, nos permite arribar a una serie de reflexiones acerca del rol de la SGyP en particular y sobre las políticas de participación ciudadana y articulación institucional en general.

Pero en primer término debemos decir que en Rafaela existe una identificación de objetivos a nivel local, compartiéndose y articulando un proyecto básico de desarrollo regional, lo cual no significa la ausencia de pugna política, puja por liderazgos o conflictos socio-políticos, sino que tales confrontaciones se inscriben en un marco general de objetivos comunitarios consensuados, que están más allá de las disputas políticas locales. Respecto a la creación de la SGyP, es preciso tener en cuenta que se trata de una política sumamente innovadora a nivel local, que coloca a la Municipalidad de Rafaela como pionera en el tratamiento de esas temáticas. Sin lugar a dudas, la revisión de sus políticas permite descifrar aciertos e inconvenientes, que deben corregirse para consolidar su posición, tanto en la estructura gubernamental como en sus relaciones con la sociedad civil.

A nivel interno, entender a la SGyP como resumen histórico de las particularidades que asume la estructura gubernamental, no alcanza para consolidar su rol en dicho sistema, sino que debe trabajar con el objetivo de generar la incorporación e interiorización de los mecanismos que promueve en la rutina de la organización gubernamental. A nivel externo, es preciso trabajar un plan generador de un proceso de maduración de las organizaciones de la sociedad civil, de capacitación y consolidación de las mismas, para que sean éstas las que puedan liderar procesos de planificación, sostener y controlar políticas públicas, y mejorar el aporte al desarrollo.

Su mayor desafío implica instalar en la agenda pública la importancia de la participación ciudadana, en un intento por promover la preocupación y el involucramiento de la ciudadanía en las cuestiones públicas y colectivas, es decir, derribar las barreras de la apatía y el desinterés característicos de esta época de *modernidad líquida*, que tal como sostiene Bauman disuelve los vínculos entre las elecciones individuales y los proyectos y las acciones colectivos.²⁴

Al mismo tiempo, es preciso comprender que los procesos de participación ciudadana,

²⁴ BAUMANN, S. "Modernidad Líquida", Prólogo Acerca de lo leve y lo líquido.
http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T14_Docu1_Lamodernidadliquida_Bauman.pdf

independientemente del instrumento que utilicen, conllevan un ejercicio de aprendizaje mutuo entre ciudadanía y Estado, de discusión, implementación y ajuste. El mayor desafío que enfrentan estas políticas es la apropiación de los ciudadanos y la comprensión del rol que asume el Estado en la promoción de los mismos. Que el Estado Local ejerza el liderazgo del proceso es clave en tanto y en cuanto permita tener la capacidad para lograr el consenso, la capacidad para generar el diálogo, para relacionar, para manejar los conflictos, para escuchar.

Es notorio que el rol del municipio se ha complejizado en los últimos años ya que gestionar los servicios tiene una lógica, quizás mas cercana a la lógica empresarial, y gestionar la participación tiene otra lógica, que implica gestionar los conflictos. Cuando hablamos de participación hacemos referencia a la discusión, al debate, a diferencias de objetivos, donde es primordial la habilidad para gestionar objetivos diversos, ordenarlos, generar acuerdos, consensuar diferencias.

La construcción de las herramientas de participación ciudadana pueden ser diversas de acuerdo a las características particulares del grupo social, de sus intereses y aptitudes, de sus creencias y capacidades de acción. El Estado juega en ellos un rol fundamental. Sin embargo, es sumamente importante comprender que el planeamiento de estas políticas a partir de un esquema "top down" (es decir, de arriba hacia abajo) sólo producirán acciones aisladas, escasamente comprendidas.

Cuanto más participen los ciudadanos mas eficiente es el funcionamiento de la sociedad, la representación es más genuina y las políticas públicas se ocupan más de los problemas de la gente. No solo debemos cumplir con nuestros derechos sino también ejercer la plena ciudadanía, que significa asumir un nuevo pacto social, las responsabilidades y obligaciones que tenemos para reforzar el accionar del gobierno y la sociedad civil. La sociedad necesita ciudadanos informados, organizados, participativos, solidarios. Líderes socialmente responsables.

Es preciso transitar este cambio de paradigma de democracias delegativas a democracias consolidadas, con ciudadanos fiscalizadores y comprometidos con los asuntos comunes. Para ello, el cambio no debe provenir únicamente desde el Estado, sino que se vuelve imprescindible la incorporación de una perspectiva desde las organizaciones de la sociedad civil, por reclamar su protagonismo.

Sin duda, lo que pasó en el mundo en los últimos 20/30 años transformaron el paisaje social en todas las escalas. Los avances tecnológicos, los nuevos sistemas de comunicación, el reacondicionamiento general del sistema capitalista, la transformación

en las relaciones de género, la conciencia medio ambiental, la desestructuración de las organizaciones y la deslegitimación de las instituciones, han puesto al mundo, como dice Manuel Castells, en “condición de esquizofrenia estructural entre función y significado.”

Ante la aparición de nuevos actores, nuevos intereses, ante el surgimiento de un nuevo tipo de relación entre Estado y Sociedad, los conceptos “participación”, “consenso”, “articulación” cobran otra dimensión puesto que la diversidad dificulta establecer prioridades en base a un criterio unívoco, como por ejemplo la oposición entre crecimiento económico y preservación del medio ambiente o crecimiento económico y distribución de la riqueza.

Sin embargo todavía es posible pensar lo social como un conjunto articulado. Aquí se resignifican estos conceptos, ya que “participar”, “consensuar”, “articular” no implica indiferenciación, equivalencia o subordinación. Por el contrario, la articulación no es más que unir o enlazar cosas diferentes. Y esto no supone rigidez sino movimiento, pluralismo, cooperación.

Poner el acento en esto implica fijar la atención en los modos, formas y redes de relaciones, más que en los términos, posiciones o realidades sustanciales.

Articular lo diverso permite configurar horizontes a partir de acuerdos básicos y espacios de concertación en los que se reconozcan como válidas las orientaciones e intereses de los diferentes actores sociales.

Hoy, el desafío de construir una democracia pluralista y consolidada depende del reconocimiento y legitimación de la diversidad de identidades e intereses.

Gobernamos pluralismos, distintos, diversos, múltiples y muchas veces contrapuestos.

De no poder construir un sistema articulado que contenga y reconozca todo esto, la forma de resolver los conflictos y los desacuerdos seguirán siendo la fuerza, el terror y la miseria.

Bibliografía:

- HERNÁNDEZ MORALES, César Jerónimo. "El lugar de la violencia simbólica en la teoría de Pierre Bourdieu". http://www.politicas.unam.mx/sae/portalestudiantil/sociologia/teoria/pdf/ViolenciaSimbolicaBourdieu_u.pdf
- LINDBLOM, C. "La ciencia de salir del paso", en La hechura de las políticas. Porrúa Ed. (México, 1994) 2da. Edición.
- O'DONNELL, G. ¿Democracia delegativa?, papel de trabajo N° 172, Kellogg Institute, marzo del 1992.
- BAUMANN, S. "Modernidad Líquida", Prólogo Acerca de lo leve y lo líquido. http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T14_Docu1_Lamodernidadliquida_Bauman.pdf
- OSZLACK, O. Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas (pag. 11). www.economicasunp.edu.ar/.../Oszlak-%20Políticas%20Publicas%20y%20Regimenes%20Políticos.pdf
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis "Estudio introductorio" en La hechura de las políticas. Porrúa Grupo. Editor, México, 1994 (2da. Edición).
- NIREMBERG, O. y otros. "La programación social", en Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Paidós, Bs. As. 2003
- FIDYKA, L. "Participación ciudadana en el ámbito municipal. Una aproximación desde el marco constitucional de la República Argentina." Ministerio del Interior, 2008
- <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo2.php>
- <http://www.rafaela.gov.ar/es/ConcejoMunicipal.aspx>
- <http://www.clad.org.ve/noticias/xi-conferencia-iberoamericana-de-ministros-de-administracion-publica-y-reforma-del-estado-aprueba-carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>
- MIRABELLA R. (2002) "Estrategias de Desarrollo Económico en el Marco de la Cooperación Público-Privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela." Documentos del ICEDeL. Municipalidad de Rafaela.
- COSTAMAGNA, P. (1.999) Iniciativa de Desarrollo Económico Local. La articulación y las interacciones entre instituciones. EL caso de Rafaela – Argentina. CEPAL-GTZ.
- Rafaela y sus instituciones. Homenaje a los Forjadores. 2006/2007. Roberto Mirabella y Municipalidad de Rafaela.
- ZICCARDI A. (2004) (Coordinadora) "Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local". Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México.