

**Territorios en mutación:
Repensando el desarrollo
desde lo local**

Luciano Martínez Valle, compilador

Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: María Pessina
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: septiembre, 2008

Presentación	9
Introducción <i>Luciano Martínez</i>	11
CAPÍTULO I TEORÍA Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO Y EL TERRITORIO	
Repensando el desarrollo. Aportes y limitaciones del desarrollo local y la economía social a una estrategia de desarrollo <i>Bárbara Altschuler</i>	29
¿De lo local a lo global? La lógica política del conflicto por la instalación de pasteras en la cuenca del Río Uruguay <i>Gabriela Delamata</i>	47
Experiencias de desarrollo local en Montevideo: cooperación internacional, gobierno y sociedad para la generación de redes en zonas de condición metropolitana y alto riesgo social <i>Altair Magri Díaz</i>	71
Experiencia de desarrollo territorial en el Valle Araucanía y concertación de actores público-privado <i>Natacha A. Pino Acuña</i>	95

CAPÍTULO II
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

**Desarrollo y territorios rurales:
reflexiones sobre las propuestas del Banco Mundial** 113
Alberto Riella

Ruralidad y territorio: una mirada desde Chile 137
Carlos A Amtmann

**El papel de las instituciones en territorios rurales
sujetos a acciones de reforma agraria** 157
Manuel Chiriboga V.

CAPÍTULO III
EXPERIENCIAS RURALES Y DESARROLLO

**El campo y la ciudad: nuevas formas de intercambios
económicos y entrelazamiento socio-territorial** 199
Lorena Erika Osorio Franco

**Más allá del campo: Migración internacional y
metamorfosis campesinas en la era globalizada.
Reflexiones desde el caso rural de Hatun Cañar
(Andes ecuatorianos)** 229
Michael Vaillant

**Estrategias de reproducción social entre
apicultores mazatecos: la búsqueda de la
alteridad desde un espacio local-global** 253
Rosa Isela Beltrán Huerta

**Transformaciones rurales y reorganización territorial
en la Ciénega de Chapala, Michoacán, México** 269
Mtro. Guillermo Paleta Pérez

CAPÍTULO IV
PARTICIPACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

**La participación social como proceso experiencial
en zonas rurales afroestizas** 287
Mónica Estrada Hernández y María Almanza Sánchez

**Escenarios de planificación- gestión participativa
y contrato social** 315
Juan Matías Cerezo

**Participación y Gestión Local.
Una visión desde la municipalidad venezolana** 335
María Ángela Flores Páez

**Gobierno local y gobierno comunal.
Las paradojas de la participación comunitaria
en los procesos de concertación local** 355
Alejandro Diez

Escenarios de planificación-gestión participativa y contrato social

Juan Matías Cerezo¹

Introducción

El pacto social que sustentaba el Estado benefactor, llamado de distintos modos en América Latina (desarrollista, nacional popular), se ha deteriorado notablemente. Luego del avance de las políticas neoliberales ha sido prácticamente desmantelado. El deterioro no es más que una expresión de los cambios medulares que están sucediendo tanto en la sociedad como en la política.

El juego político está mutando y un síntoma de ello es la crisis de representación que lo atraviesa. Identificamos dos transformaciones significativas que han dado origen a dicha crisis, provocando una ruptura del lazo entre representantes y representados.

El primer cambio, ideológico y simbólico, tiene que ver con la pérdida de las identidades colectivas y de intensidad de la política. El segundo cambio trascendente que afecta a la ciudadanía está dado por las modificaciones sociales, producto del pasaje de la economía industrial hacia la mundialización de la economía. La vida política, la sociedad civil y el espacio público sufren entonces modificaciones radicales.

Ante la crisis de la democracia, las prácticas, vínculos y creencias que operan en la vida urbana han desbordado las formas representativas, ori-

1 Cerezo, Juan Matías. Investigador Programa Planificación Participativa y Gestión Asociada de FLACSO Argentina. matiascerezo@gmail.com

ginando el surgimiento de nuevas prácticas democratizantes innovadoras que amplían los procesos de elaboración de políticas públicas. Los escenarios de planificación participativa y gestión asociada (PPGA) son unos de estos procedimientos de democracia ampliada.

Transformaciones de la vida política, la sociedad civil y el espacio público

La representación política

Las sociedades contemporáneas, como se verifica a escala mundial, están inmersas en un proceso de cambio. Una de las transformaciones fundamentales es la del régimen democrático que se manifiesta, entre otros fenómenos, como crisis de la representación política.

En este apartado analizaremos la naturaleza de los cambios surgidos en los últimos años en la democracia y más precisamente en la representación política.

Para ello en primer lugar nos parece importante establecer una serie de diferencias existentes entre dos fenómenos, muchas veces confundidos, que si bien, en muchas ocasiones, se encuentran imbricados, son diferentes. Estamos hablando, por un lado, de lo que Manin (1998) llama “metamorfosis de la representación” y por otro, de la “crisis de representación”.

En segundo lugar nos interesa considerar el impacto de los dos fenómenos en la democracia actual.

El término representación sugiere una infinidad de significados y si bien aquí lo acotamos a representación política tal como se da en la actualidad, esto no significa que reduzcamos su polisemia. Hanna Pitkin (1984), en un trabajo clásico sobre el tema, enumera diferentes significados del término. Existe una concepción formalista que explica la representación según la autorización del representado hacia el representante para representar o la rendición de cuentas que haga el representante luego de finalizar su tarea. Esta perspectiva dice poco sobre qué es un representante. Existen diferentes concepciones como la de la representación simbólica, la encarnación por parte del representante de aquello que representa.

Otra teoría es la de la representación descriptiva, que sostiene que los representantes son un reflejo de la sociedad. En las últimas dos, el énfasis está puesto más en lo que el representante es que en lo que hace.

Otras perspectivas hacen hincapié en la acción de representar, unas resaltan la autonomía del representante con respecto al representado, y otras la subordinación de aquel, estas últimas se acercan a la teoría del mandato imperativo que estuvo en discusión a principios de la modernidad política y punto central para determinar las diferencias entre democracia representativa y democracia directa, ya que en la primera debe existir cierto margen de maniobra del representante. A su vez el grado de autonomía tendrá consecuencias en el tipo de democracia resultante.

En la tradición republicana la representación fue justificada fundamentalmente por una cuestión práctica, ante la imposibilidad de que todos participen de las decisiones, por motivos de tamaño y de tiempo, se recurre a los representantes que; de acuerdo a la idea de división del trabajo tan boga en el siglo XVII y recuperada por Constant; eran capaces de interpretar y formular el interés general como consecuencia de la discusión e intercambio de opiniones entre sí, surge así la idea de la representación “virtual”.

La república representativa, a través de las elecciones periódicas, garantiza el principio de igualdad constitutivo de la comunidad política y otorga legitimidad al ejercicio del poder.

Todo este andamiaje teórico producto de años de teoría y práctica política hoy se encuentra en discusión. Es indudable que lo que denominábamos república representativa o democracia representativa se ha debilitado.

En el primer caso si bien se pone en cuestión la idea de “delegación” no se produce el rechazo de las reglas fundamentales de la democracia, las elecciones no son discutidas como métodos de resolución de conflictos. La idea del voto como recurso democrático, como reconocimiento de la igualdad no se impugna.

Según Manin, en el primer proceso lo que se produce es un cambio de formato de la representación, se pasa de una “democracia de partidos” a una “democracia de audiencia”, es un cambio gradual en el largo plazo.

Las características del nuevo formato de la representación estarían dadas por la centralidad de los medios de comunicación y los sondeos de opinión como componentes constitutivos de lo que denominamos opi-

nión pública. Se produce un agotamiento de los partidos políticos, la sociedad ya no se encuentra dividida por los clivajes sociales de antaño, lo cual produce un debilitamiento de las tradicionales identidades sociales y políticas. Ante la desconfianza en los representantes surge un tipo de confianza más relacionada con las características personales del representante, produciéndose así una personalización de la política y la emergencia de líderes por fuera de las estructuras partidarias.

Lo que entra en crisis es un modelo de representación y no la representación misma, ya que los cuatro principios, identificados por Manin (1998), del sistema representativo siguen en pie: la elección; la autonomía de los representantes (podríamos agregar que mayor aún ya que la dependencia de los partidos políticos es menor); la libertad de la opinión pública, hoy configurada por los medios de comunicación, las encuestas de opinión y los líderes políticos emergentes; y la deliberación que se ha mudado del parlamento al espacio público (a través de los medios de comunicación, las encuestas y las nuevas manifestaciones sociales).

El fenómeno al cual llamamos “crisis” de la representación se caracteriza por la impugnación del reconocimiento del lazo representativo por parte de los representados. Se objeta a los representantes, como “clase política” con intereses particulares, en su conjunto. La representación como principio legitimador de la democracia está puesta en duda como consecuencia, entre otras causas, de la “traición” de los representantes con respecto a sus promesas electorales, la corrupción en la cumbre y la creciente indiferencia de los programas partidarios.

En general los procesos de cambio se dan en contextos de crisis económicas agudas, y a diferencia de la “metamorfosis” su dinámica es acelerada y disruptiva, y muchas veces fugaz.

Es interesante la interpretación que hace Schnapper (2004: p.174), para quien la crisis surge, y encontramos aquí un sutil matiz con respecto a Manin, más que por el distanciamiento entre representantes y representados, por la necesidad de identificación, casi absoluta, entre éstos. Ante la extensión del principio de igualdad constitutivo de toda comunidad política cualquier tipo de “desigualdad” se vuelve intolerable. De este modo resultaría paradójico que la amplificación del principio de igualdad esté amenazando la supervivencia de la comunidad política.

Es posible arriesgar que si en el caso de la metamorfosis de la representación hablamos de democracia de audiencia, en el caso de la crisis estaríamos ante lo que Schnapper llama “democracia inmediata” más cercana a la democracia directa que a la representativa, en la cual la representación se volvería imposible. Según esta autora existen dos fenómenos que van juntos, la desconfianza ciudadana y la banalización de la representación, los individuos expresan sus intereses y procuran satisfacción inmediata.

Transformaciones en la ciudadanía

Será útil, para extraer conclusiones sobre la naturaleza y el alcance de los cambios ocurridos en la ciudadanía, compararlos con el tipo de ciudadanía propia de ciertas sociedades latinoamericanas que se corresponde con los regímenes “nacional populares”.

Si bien son múltiples los factores que afectan la condición ciudadana, siguiendo a Cheresky (2006: p. 71-78), podemos identificar dos cambios significativos.

El primer cambio, ideológico y simbólico, tiene que ver con la pérdida de las identidades colectivas y de intensidad de la política². En Latinoamérica en particular, esto se refleja en el pasaje del concepto de pueblo al de ciudadanía como sustento de legitimidad política. Las masas propias del período anterior dan lugar a nuevas y diversas formas de ciudadanía.

Ya no existe la figura de un pueblo homogéneo y unificado en sus valores y creencias sino que aparecen individuos autónomos³ y colectivos con identidades más “débiles”. Surge un nuevo espacio ciudadano que permite el arribo de nuevas configuraciones colectivas e individuales que entran en disputa en el espacio público.

El segundo cambio es el debilitamiento notable de las mediaciones sociales y políticas. Los partidos políticos, los sindicatos y ciertas organi-

2 Mucho se ha hablado sobre los efectos de la caída de los grandes relatos que estructuraron la modernidad, entre ellos el derrumbe de los regímenes socialistas, en Latinoamérica sería arriesgado plantear lo mismo con los regímenes “nacional populares”.

3 Si bien es cierto que, como sostiene Quiroga (2006: p. 137), la profunda desigualdad social atenta contra la autonomía ciudadana.

zaciones sociales tienen cada vez menos influencia en la organización de la sociedad. Se origina una pérdida de peso de los actores característicos de la sociedad industrial. La economía industrial se ha transformado radicalmente transitando hacia la “mundialización de la economía”, sociedades cada vez más mercantilizadas que han transformado no sólo el mundo del trabajo sino también el mundo político. El deterioro de la “sociedad del trabajo” produce una relación de no equivalencia entre representación política y régimen de producción (Mires, 1994).

Ante esta situación e inmersa en una economía de mercado, aparece la sociedad civil como un entramado no estatal ni económico, de organizaciones sociales e individuos, que transmite, potenciándolas, cuestiones de interés general hacia el espacio público (Habermas, 1998: p. 447).

Si entendemos la ciudadanía no como un sujeto sino como “una arena de conformación de identidades colectivas” (Cheresky, 2006: p. 83) es importante también tener en cuenta las características del espacio público, que es el “lugar” en donde se producen las disputas y legitimidades en la construcción de las identidades colectivas.

Concebimos al espacio público como aquel en el que tienen lugar las acciones de los ciudadanos. Sus fronteras se modifican según el contexto histórico, se convierten en “cosa pública” cuestiones que antes se mantenían en la esfera de lo privado⁴. Quiroga (2006: p. 127) identifica, en el espacio público, tres ámbitos⁵ con lógicas diferentes: el estatal, el audiovisual y el asociativo.

Dos nuevos fenómenos se manifiestan en el espacio público reconfigurado a partir de la crisis de representación⁶. Ante la retirada de los partidos políticos y de ciertas corporaciones que intermediaban entre la sociedad civil y el sistema político, surgen, por un lado, nuevas prácticas de participación social y, por otro, los sondeos de opinión y los medios masivos de comunicación que indudablemente influyen en la constitución de la agenda pública.

Reconocemos dos tipos de nuevas prácticas de participación, aquellas caracterizadas por la acción directa, algunos ejemplos (tomados de Argen-

4 Hannah Arendt describe muy bien el proceso de ampliación de la esfera pública (Arendt, 1996).

5 Que se corresponden con tres significados de lo público.

6 En el período histórico anterior el espacio público estaba subordinado al de la representación.

тина) lo componen las asambleas barrial⁷, el cacerolazo, el movimiento piquetero, la Cruzada por Axel, los padres de Cromagnon. Muchos de estos casos se definen por la negatividad, no se constituyeron en sujetos con propuestas⁸. Predomina la intensidad por sobre la trascendencia. Todas estas identidades se conforman en el espacio público y su proyección se amplía por obra de los medios de comunicación.

Otro tipo de prácticas plantea una nueva manera de participar en la elaboración de políticas públicas, pasando de la protesta a la propuesta, a través de la planificación participativa y la gestión asociada, más adelante las describiremos con detenimiento.

Por otro lado surge un individualismo ciudadano, que está informado y tal vez interesado por la vida política pero se inscribe en una ciudadanía audiencia de los medios de comunicación, que son su principal fuente de información.

Consecuencias para la vida política

En la vida política, ante el debilitamiento de las instituciones partidarias en particular y de las instituciones políticas en general, surgen nuevos tipos de liderazgos distintos a los propios de los regímenes nacional populares de antaño, denominados “liderazgos de popularidad” (Cheresky, 2006: p. 37).

Esta emergencia está asociada a la expansión del espacio público. La adhesión al líder es más directa que en el modelo anterior y a su vez requiere de menor participación. Este tipo de liderazgo es ante todo mediático.

La ciudadanía emergente y los nuevos liderazgos políticos se instituyen como los dos polos que estructuran la vida política contemporánea, en donde los ciudadanos buscan satisfacer sus demandas de modo inmediato sin proponer un proyecto alternativo a la representación, produ-

7 Si bien es posible diferenciar, ya que existieron demandas de escalas muy diversas, desde lo urbano-barrial hasta cambios en el sistema internacional.

8 El cacerolazo agonizó en el “que se vayan todos...”

ciéndose un proceso de “desresponsabilización” política, una ausencia de regulación. La creciente exigencia de identificación entre el elector y el elegido trae aparejado la personalización del poder.

Un rasgo esencial de la vida pública es el de la refundación permanente de la legitimidad, al reconfigurarse constantemente las identidades políticas, la representación se encuentra a merced de los sondeos de opinión y de las “amenazas” de la acción directa de las nuevas prácticas ciudadanas. Aquí se plantea un interrogante con respecto a los fundamentos de la legitimidad democrática.

¿Qué tipo de democracia resultará a partir de las transformaciones antes analizadas? Haciendo un ejercicio prospectivo podemos identificar al menos tres escenarios posibles.

El primer escenario hace referencia a la “democracia de lo público”, es aquella, según Manin, en la cual los electores votan cada vez más personas que programas, el público tiene un papel reactivo frente a la oferta electoral que le presenta el candidato y elige sobre la base de imágenes⁹. Aquí la participación de los ciudadanos se limita a votar en cada elección y esperar que el líder solucione los problemas.

La segunda posibilidad de evolución significaría el desarrollo de una democracia directa que descansara en el principio de autonomía¹⁰ ciudadana, no relativa sino prácticamente absoluta¹¹. En este contexto deberíamos pensar en un ciudadano “total” ya que exige una participación constante.

El desarrollo de una democracia participativa, que combine la representación con otros mecanismos y escenarios de participación en la elaboración de políticas públicas y en la orientación de los gobiernos, constituiría el tercer escenario posible.

Si consideramos a la ciudadanía como fuente de legitimidad de la vida política el desafío será por un lado, fortalecer y consolidar la vida asocia-

tiva formando ciudadanos autónomos y reflexivos y por otro, el propio sistema institucional y normativo debe ser revisado, adoptando formas innovadoras y creativas que estimulen la participación ciudadana.

Escenario de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA)¹².

Un escenario de PPGA es, a diferencia del concepto de escenario que se ha venido usando referido a otros modelos participativos, un escenario del presente, un lugar donde los actores juegan hoy el papel de proyectar el futuro o la parte del futuro que se puede construir en el presente, construyendo anticipadamente una situación futura (Poggiase, 1993).

Estos escenarios habilitan la apertura de procesos participativos de elaboración y gestión de políticas públicas que son técnico-políticos y contienen reglas de funcionamiento y metodologías orientadoras.

Presuponen un cierto grado de asociación previa entre gobierno y comunidad respecto al reconocimiento de un modelo decisorio compartido. El diseño y puesta en marcha del proceso es la consecuencia de una asociación, por lo tanto los resultados serán necesariamente asociados. Lo que determina su carácter vinculante es la existencia de un vínculo previo por el cual se acuerda el modelo de toma de decisiones. Si la preparación fue asociada es muy probable que reproduzca la matriz que lo generó, elaborando acciones estratégicas cogestivas.

Las reglas que se definen se construyen por acuerdos, por lo tanto la preparación del escenario es la puesta en práctica de una metodología particular¹³. Es de suma importancia la metodología utilizada para un propósito de estas características, ya que si no hay voluntad política no habrá escenario, pero tampoco lo habrá sin la utilización de un método adecuado para tratar dicha complejidad. En este sentido sostenemos que la metodología no es neutral, de ella depende la calidad del proceso y de los resultados obtenidos.

9 Manin utiliza la metáfora del escenario y el público, la iniciativa y la reacción.

10 Hugo Quiroga señala que la autonomía hace referencia a una concepción republicana de ciudadanía y tiene que ver con la participación directa en los asuntos comunes, mientras que el principio de independencia alude a una concepción liberal, el individuo se independiza de la vida común, privatiza su existencia. (2006: p. 113)

11 Se daría tal coincidencia entre representante y representado que desaparecería el primero.

12 La construcción de escenarios PPGA deviene de la aplicación práctica de la familia de metodologías de planificación participativa y gestión asociada, elaborada y experimentada por el Programa PPGA de FLACSO Argentina, la Red GAO (Red Gestión Asociada del Oeste y otras redes).

13 Para profundizar el análisis metodológico ver en Poggiase, Héctor (1994).

Los escenarios PPGA están atravesados por la tensión constante y el conflicto inherente a todo proceso participativo en el que afloran diversos intereses y objetivos de los grupos sociales: “El reconocimiento de esas tensiones permanentes implica una gran dosis de tolerancia, flexibilidad y capacidad de negociación no sólo entre los diversos actores sociales, sino principalmente por parte de los planificadores y demás representantes del Estado” (Guimaraes, 1987: p. 13). El abordaje metodológico, propio de los escenarios PPGA para el tratamiento de las nuevas fronteras entre estado y sociedad o las distintas formas de asociación que se plantean para el futuro, produce un impacto en varios planos; en la sociedad, a través de la participación ciudadana; en el Estado que democratiza su burocracia; y en la consolidación del proceso democrático mismo.

Cuando construimos escenarios PPGA estamos experimentando un modelo de gestión participativo que no es el predominante, por lo tanto debemos tener en cuenta estrategias de protección que hagan viables las innovaciones propuestas. La construcción y consolidación de los escenarios necesitan, como vimos, de metodologías participativas, y éstas a su vez de condiciones secuenciales para su aplicación.

Son tres los pre requisitos necesarios, según la concepción metodológica PPGA desarrollada por FLACSO y otras redes: existencia de voluntad política expresa o posibilidad de constituirla (en ciertas circunstancias el avance del método favorece la formación de la voluntad política); disponibilidad de metodologías específicas, disposición social de participar.

En un contexto de reforma del Estado, globalización, y transformaciones sociales los escenarios participativos necesitan responder a –por lo menos– cinco nuevas condiciones:

1. El desarrollo local: el escenario debe estar instalado en un lugar articulado entre estado y sociedad. Supone la elección de una escala micro-regional o local donde se pueda desarrollar un proyecto de agregación de intereses en el marco de políticas de descentralización.
2. La relación entre estado y sociedad con la posibilidad de hacer un nuevo pacto: un lugar de intersección estado-sociedad, con participación en lo horizontal y lo vertical de distintos niveles de decisión,

inclusive de los más altos. Aunque haya intereses diferentes, el escenario tiene que asegurar la posibilidad de que tengan algo en común.

3. Predisposición a asociarse: para que el intercambio entre los actores sea creíble el escenario incluirán el compromiso de fortalecer a los actores más débiles, (permitiendo que el peso relativo de la presencia de la sociedad y los pobladores crezca) y el reconocimiento de la disparidad inicial en que los actores se encuentran. Lo primero a incluir es la voluntad de asociarse, de tener un socio capacitado, informado, cooperante y al mismo tiempo, autónomo. Si no hay un ánimo societario en el escenario, no habrá ninguna posibilidad de construir relaciones más equitativas.
4. Eficiencia y eficacia en la acción del estado que descentraliza: Las políticas de descentralización causadas por la reforma del estado, suponen que el estado dispone de políticas diferenciadas para esa descentralización y se compromete con los resultados de sus políticas. En ese sentido, en sus iniciativas de desarrollo local o la transferencia de responsabilidades a las comunidades, el estado deberá ser copartícipe, haciéndose cargo de sus resultados y aceptando la idea de que en esos escenarios se está rehaciendo el contrato social.
5. Compromiso y ampliación del proceso democrático: Cada proyecto de consulta, cada relación de participación, debe implicar también una ampliación de la democracia, de resolución de los conflictos, de trabajo de las diferencias, de construcción de un interés común y, también, de reformulación del pacto de representación. Estos escenarios deben la posibilitar que los representantes políticos electos y sus representados actualicen los mandatos, ajustándolos a las transformaciones en curso¹⁴.

Hablamos de planificación estratégica participativa porque en los escenarios se da una conjunción de actores (involucrados, necesarios e interesa-

¹⁴ Extraído de Poggiese (2000: p. 21).

dos en la problemática que el escenario construido se propone resolver) y un uso de metodologías sistematizadas y regladas para la articulación de visiones e intereses. Esta conjunción debe conducir a la elaboración de una o varias estrategias de acción capaces de introducir cambios frente a los problemas que se quieren solucionar (Poggiese, 1992).

Son escenarios de Gestión Asociada porque necesariamente tiene que haber participación comunitaria y gubernamental, una forma de organización mixta, tanto en el proceso de planificación como en el de gestión de las estrategias elaboradas que permitan la viabilización de los proyectos.

Tiene como objetivo la movilización y articulación de actores con peso relativos en los proyectos y políticas, estableciendo acuerdos, responsabilidades y compromisos mutuos para gestionar planes de trabajo, recursos humanos y financieros que posibiliten los emprendimientos. Se trata de un espacio de naturaleza interdisciplinaria e intersectorial que utiliza una mecánica abierta y pluralista, de fácil acceso, operando por acuerdo y consenso¹⁵. La idea central es que en estos procesos simultáneamente se planifica mientras se gestiona y se gestiona mientras se planifica.

Reformulación del contrato social

Rousseau planteaba en su célebre trabajo “El Contrato Social” la posibilidad de refundación de la sociedad sobre nuevos lazos de legitimidad. Se preguntaba cómo hacer para que las preferencias del interés público prevalezcan sobre el interés individual, recuperando así los ciudadanos la autonomía perdida. Su proyecto pretendía crear las condiciones para transformar a los individuos atomizados, competitivos y egoístas en ciudadanos a través de la política.

Salvando las distancias históricas, en nuestro tiempo el proyecto de Rousseau sigue vigente. Frente a un Estado y una sociedad que han sufrido radicales transformaciones nos preguntamos cómo los escenarios de

15 Para profundizar en su diseño orgánico y funcionamiento ver Redín M.Elena/ Morróni, W. (2002).

Planificación Participativa y Gestión Asociada contribuyen a la reconstrucción del vínculo entre ambos.

Los criterios de inclusión, en los cuales se basa cualquier contrato social y fundamentan su legitimidad, son productos de una lucha política cuyos resultados van modificando sus términos (Santos, 2004: p. 8); por lo tanto la posibilidad de reformulación del contrato está siempre abierta, habrá períodos históricos en los cuales esta posibilidad sea más amplia y en otros más restringida.

Todo contrato social produce bienes públicos que constituyen los distintos modos de realizar el bien común, lo que hoy entra en crisis es el contrato social propio de la modernidad.

Uno de los límites del proceso de contractualización de la modernidad está constituido por “... la politización y la visibilidad pública del Estado (que) tuvo como contrapartida la despolitización y privatización de toda la esfera no estatal: la democracia pudo desarrollarse en la medida en que su espacio quedó restringido al Estado y a la política que éste sintetizaba” (Santos, 2004: p.15). El problema entonces estaría dado por la debilidad de una sociedad civil que aparece como aplastada por una estructura estatal que todo lo monopoliza (Rubinstein, 1994: p. 2).

Como respuesta al diagnóstico anteriormente planteado, surge una nueva idea de contrato social que llamaremos “contrato neoliberal” en el que prolifera la lógica de la exclusión, “contrato leonino” lo llaman algunos autores.

En el mundo, pero especialmente en América Latina, se ha producido una descomposición del Estado en su intervención social como consecuencia de la ofensiva de reformas y ajustes “neoliberales” llevada adelante tanto por dictaduras militares como por gobiernos democráticos. El Estado se ha visto sometido a extensos procesos de reforma que debilitaron profundamente su centralidad en la coordinación y conducción de procesos sociales; privatización de las empresas que estaban en sus manos, achicamiento de su aparato burocrático, abandono y transferencia de funciones de la Nación a las Provincias y de éstas a los Municipios, y desregulación de la economía; reduciendo y transformándose así su rol interventor, quedando en manos del mercado la generación de mecanismos de integración.

En este contexto aparece en escena el Tercer Sector¹⁶.

Entra, efectivamente. Pero repárese: no de modo casual sino a causa del contexto, un contexto de sociedad cada vez más pluralista que incluye la debilidad de la política, la discapacidad y el desprestigio de la clase política como de los partidos y los parlamentos u otras instituciones, el reflujo de la ciudadanía... (Strasser, 2002: 423).

En la sociedad civil encontramos diferentes modelos de intervención de la sociedad en el espacio público y en su relación con el Estado¹⁷. Numerosas organizaciones del Tercer Sector generan procesos que tienden a la antipolítica, expulsando a la política de la vida cotidiana, y oponiéndole la “pureza” ética de la sociedad, cuando en realidad “también pueden (y suelen) ser instrumentos ideológicos, particularistas, facciosos, manipuladores, manipulados, corporativistas e irresponsables” (Strasser, 2002). En este punto volvemos a Rousseau para quien las corporaciones y asociaciones podían llegar a distorsionar la voluntad general en beneficio de intereses particulares.

El tercer sector no está inmune frente a los procesos económicos y políticos neoliberales: el mercado (las grandes empresas nacionales y transnacionales y los grupos financieros), sustentando —como ideas fuerza— algunos valores de alcance universal que no son cuestionados (los grandes relatos) como la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad ambiental, la ética de la solidaridad, está invirtiendo recursos en la conformación de un tercer sector acoplado a sus intereses particulares. (Poggiuese 2004: p. 6).

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) terminan aumentando la desconfianza sobre el Estado por parte de los ciudadanos, y ante el espacio dejado por el desmoronamiento de aquel se plantean como su reemplazo sin tener en cuenta que la construcción de legitimidad es un

16 Según Boaventura De Sousa Santos (2004: 68) “Tercer Sector es la denominación, residual e imprecisa, con la que se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos, y que, aunque respondan a unos objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales...”.

17 Para un análisis más pormenorizado de estos modelos véase De Piero (2005)

proceso complejo y que no estamos ante una crisis del Estado sino ante la crisis de un tipo de Estado.

Frente al debilitamiento del Estado y la emergencia de cierto modelo de intervención de las organizaciones de la sociedad civil han tenido un rol preponderante los organismos multilaterales de crédito (OMC), fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que explícitamente plantearon la constitución de una alianza estratégica con las OSC.

Uno de los riesgos que se corren es que el tercer sector se consolide como aquel capaz de apaciguar las tensiones y conflictos generados por el ataque de las políticas neoliberales a las conquistas obtenidas por los sectores populares en la etapa anterior.

Ante el panorama descrito se abren oportunidades para instituir otro contrato alternativo y capaz de contrarrestar el contrato neoliberal excluyente. Para Wallerstein¹⁸ (1998) esta etapa es impredecible pero singularmente abierta a los aportes de individuos y de grupos, con un notable aumento del libre albedrío.

Los escenarios de PPGA surgen entonces como una modalidad alternativa de reformulación del contrato social en el cual el Estado y la sociedad se vinculan en la construcción del bien común, modificando un orden y una realidad moldeada por el “pensamiento único”.

A diferencia de otros modelos de participación tan en boga hoy (sobre todo los centrados en el control del Estado), éstos escenarios se proponen acortar las distancias entre gobernantes y ciudadanos, reconstruyendo nuevas articulaciones, reforzando la confianza y ampliando los espacios de participación en la toma de decisiones.

De lo que se trata es de recomponer el rol del Estado, no sustituirlo, a partir de su vinculación con la sociedad civil y de ampliar las capacidades

18 Immanuel Wallerstein inventa la “utopística” como un sustituto a la utopía, definiéndola como: “...la evaluación sería de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones, así como de los ámbitos abiertos a la creatividad humana. No es el rostro de un futuro perfecto (e inevitable), sino el de un futuro alternativo, realmente mejor y plausible (pero incierto) desde el punto de vista histórico. Es por lo tanto un ejercicio simultáneo en los ámbitos de la ciencia, la política y la moralidad” (Wallerstein 1998: p. 3)

de la sociedad civil a partir de su interacción con el Estado, aumentando la legitimidad de uno y otro, así como el nivel de confianza entre ambos, pero para ello es necesario que se reformen mutua y simultáneamente. No habrá mejoras en las capacidades del estado sin mejoras en las aptitudes de la ciudadanía que participe de la elaboración de políticas públicas y viceversa.

Como experiencia democratizante los escenarios son también un espacio de aprendizaje social para trabajar el conflicto y las diferencias. El Estado debe prepararse para trabajar con la sociedad y la sociedad debe aprender a vincularse con el Estado.

Los escenarios PPGA constituyen una posibilidad de articulación del entrecruzamiento de conflictos que existen en la sociedad, entre sí y con el estado, posibilitando la elaboración de un bien común resultado del consenso.

Ante el desacoplamiento de la política con la voluntad general (Mires, 1994: p. 91) éstos ámbitos emergen como un espacio de conexión entre lo político, entendido como lo estatal, y lo social.

Es posible que las prácticas del Estado y las de la sociedad se influyan mutuamente¹⁹ dando por resultado nuevas prácticas socio-gubernamentales de cogestión. Según Santos (2004: p. 40) “El nuevo contrato no se basa en una clara distinción entre Estado y sociedad, entre economía, política y cultura o entre público y privado: la deliberación democrática... no tiene sede ni forma institucional específica”.

La perspectiva de una influencia mutua en el sentido de que la recuperación y recomposición de un sector depende de la recuperación del otro, (...), es la manera en que sociedad y estado estarían en mejores condiciones para poder coparticipar en el proceso de toma de decisiones: (...). La prioridad que los reúne es la de explicitar pactos específicos sobre cómo tratar esos temas, crear una asociación “previa” al debate con el mercado (Poggiere, 2004: p. 8).

Reformular el contrato social no quiere decir modificar las reglas del juego, sino el juego mismo y los jugadores. En los escenarios PPGA tanto

¹⁹ Sobre la definición de “prácticas” tanto estatales como sociales puede verse Rubinstein (1994).

el Estado como la sociedad, al planificar conjuntamente y cogestionar lo planificado, se dotan de legitimidad y eficiencia en la elaboración de políticas públicas.

Este tipo de escenario promueve la constitución de nuevos sujetos sociales, creando las condiciones para la conformación de un nuevo actor colectivo. Estamos en presencia de una red mixta socio gubernamental cuyos componentes provienen simultáneamente del campo de la sociedad civil y del campo estatal (Poggiere, 2000: p. 23).

Las mismas reglas definidas permiten asegurar el fortalecimiento de los actores más débiles y su autonomía; la práctica de decidir colectivamente, basados en el consenso y sin subordinación entre ellos es lo que lo asegura.

Los escenarios PPGA expresan una superación de los mecanismos usuales del modelo decisional predominante, caracterizado por el lobby y el clientelismo en su relación con los sectores populares (Poggiere, 2002: p. 88).

Las prácticas que promueven amplían los procesos de formulación de políticas públicas y los proyectos de desarrollo, multiplicando en el ámbito social las posibilidades del ejercicio de derechos políticos fundamentales de consulta, opinión e información sin desmedro de los mecanismos representativos.

En la convergencia entre procesos de democratización estatal y social se dará la reconstrucción del espacio público de la deliberación democrática. Los escenarios PPGA proponen hacer equivalente las relaciones contractuales, no se trata de una alternativa que excluye a la democracia representativa sino que la complementa, disminuyendo la delegación de poder, y aumentando la participación popular.

Los nuevos espacios socio-gubernamentales amplían la democracia haciendo posible que lo político funcione a través de acuerdos, sin dejar de reconocer los disensos. Originan una esfera pública, estatal-social, que se rige por otras prácticas de representación y de ejecución de la política, y que incorpora la tensa coexistencia entre representación estatal y auto representación social. Crean nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad, nuevos lugares de encuentro y compromisos.

Los mecanismos de ampliación democrática, tal como podemos caracterizar a los escenarios PPGA, se convierten en una posibilidad de adap-

tación al ritmo acelerado de los cambios contemporáneos y de solución a los problemas sociales cada vez más complejos. Para ello será necesario usar los mecanismos de la democracia, dado que es el único sistema suficientemente flexible y capaz de solucionar los problemas de alta complejidad y adaptar las relaciones humanas al ritmo de dichos cambios (Harris, 2000: p. 207).

La construcción de escenarios PPGA sólo es posible en un contexto de democracia, pero a su vez, los escenarios amplían y protegen a la democracia de las prácticas autoritarias o tecnocráticas que se oponen a la participación social.

Los escenarios se presentan como un espacio propicio para la materialización de la idea rousseauiana de contrato social, abriendo la posibilidad de diálogo y acuerdos en problemáticas particulares entre el Estado y la sociedad. Surgen entonces contratos específicos a partir de una práctica concreta. Multiplicando los escenarios PPGA estaríamos reconstruyendo contratos sociales alternativos y al mismo tiempo mejorando la calidad de la representación política.

Bibliografía

- Arendt, Hannah (1996). "La esfera pública y la privada" en *La condición humana*. Paidós. Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (2001). *En busca de la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cheresky, Isidoro (2006). "Ciudadanía y democracia inmediata". En: I Cheresky (Compilador), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- CLACSO (Argentina) (2005). *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. (Santos, Boaventura de Souza).
- De Piero, Sergio (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Paidós. Buenos Aires.
- FLACSO (Argentina) (1994). *Metodología FLACSO de planificación gestión*. Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 163. (Poggiese, Héctor).

- Guimaraes, R. (1987). "Participación comunitaria, Estado y Desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo". En: *Revista Interamericana de Planificación* Vol. XXI N° 83/84 (Diciembre), pp. 13.
- Habermas, Jürgen (1998). "Sobre el papel de la sociedad civil" en *Facticidad y validez*. Trotta. Madrid.
- Harris, Richard (2000). "La democratización del Estado y la Gestión Pública". En: *Reforma y Democracia N° 18* (Octubre). Pp 207-22.
- Manin, Bernard (1998). "Metamorfosis de la representación". En: *Los principios del gobierno representativo*. Buenos Aires: Alianza.
- Mires, Fernando (1994). "La reformulación de lo político". En: *Nueva Sociedad N° 134* (Noviembre-Diciembre), Pp. 86-101.
- Pitkin, Hanna F. (1984). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Poggiese, Héctor y María del Carmen Francioni (1992). "Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado la sociedad". En: *Seminario sobre Administración Pública en Latinoamérica* (Julio), Toluca.
- Poggiese, Héctor (2000 a). "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio gubernamentales para un nuevo 'saber hacer' en la gestión de la ciudad". En: Torres Ribeiro, Ana Clara (compiladora), *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores*. Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Buenos Aires.
- Poggiese, Héctor (2000 b). "Desarrollo local y planificación intersectorial, participativa y estratégica. Breve revisión de conceptos, métodos y prácticas". En: *2º Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas. Desarrollo Local y Gestión Tecnológica* (Octubre). Mar del Plata.
- Poggiese, Héctor (2002). "Creación e invención: acción social en momentos de crisis" en PPGA/ FLACSO, PUCRS, GCBA, Prefeitura de Porto Alegre, Cidade Viva; *Seminario Gestao democrática das cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Poggiese Héctor (2004). "Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro". En:

- Torres Ribeiro, Ana Clara (compiladora), *El rostro urbano de América Latina*. ASDI-CLACSO. Buenos Aires.
- Quiroga, Hugo (2006) .“Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público”. En: Isidoro Chersky (compilador). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Redín, María Elena y Morroni, W. (2002). “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión socio urbana”. En: PPGA/ FLACSO, PUCRS, GCBA, Prefeitura de Porto Alegre, Cidade Viva. *Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales*. Ed. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Rousseau, Jean-Jacques (1992). *El contrato social*. Porrúa. México DF:
- Rubinstein, Juan Carlos (1994). *Sociedad civil y participación ciudadana*. Ed. Pablo Iglesias. Madrid.
- Schnapper, Dominique (2004). “¿El fin de la ‘república de derecho divino’?”. En: *La democracia providencial*. Homo Sapiens. Rosario.
- Strasser, Carlos (2002). “América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno”. En: Carlos Sojo (editor). *Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. Flacso/ BM. Costa Rica.
- Wallerstein, Immanuel (1998). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. Siglo XXI Editores. México.