

POLITICAS LOCALES PARA LA CONSTRUCCION DE CIUDADANIA¹

AUTORAS: Patricia Nari (pnari@fcpolit.unr.edu.ar)
Mónica Bifarello (mbifarel@cablenet.com.ar)
Universidad Nacional de Rosario

Introducción: Un concepto de ciudadanía

Según Pierpaolo Donati, hoy se encuentra en crisis una concepción propia de la modernidad, que entendía a la ciudadanía como la “respuesta al problema de la felicidad humana”. Esta concepción, basada en la centralidad del Estado como regulador de las relaciones sociales, dador de derechos y garantía del bienestar general, hoy debe ser resignificada, a partir de la puesta en discusión de ese modelo de Estado. Esta rediscusión pasa por responder a los siguientes interrogantes: Se trata de “desestatalizar” la idea de ciudadanía, acercándola a un enfoque más “societal”? Si así fuera, cuáles son las capacidades de la sociedad para generar procesos de ciudadanía democrática? Aceptamos que, en una sociedad democrática el mercado de intereses ciudadanos es tan variado como el mercado de la ropa y de los entretenimientos? (García Canclini, 1995)

La ciudadanía puede definirse como la relación que vincula a todos los miembros de un cuerpo político. Estos sujetos adquieren la categoría de ciudadanos, en un sentido amplio (Gardella, 1997) cuando gozan de los derechos humanos, es decir, civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y los derechos de solidaridad (derechos de tercera generación). Es decir, que ya no es el sentido jurídico político de la ciudadanía el único posible, sino que la condición ciudadana se ve fragmentada en múltiples expresiones que determinan diversas y heterogéneas participaciones en la “cosa pública”.

Por lo tanto, si entendemos la democracia sólo como un código de procedimientos la ciudadanía puede quedar reducida a la portación de algunos derechos formales. El reconocimiento normativo de la ciudadanía es, sin embargo, el primer paso. Para que haya ciudadanía hace falta un Estado que la reconozca y favorezca su ejercicio. Pero si entendemos la democracia, además, como un estilo de vida y de valores, la ciudadanía pasa

¹ Trabajo presentado en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política- Sociedad Argentina de Análisis Político- 17 al 20 de noviembre de 1999.

a ser un proceso por el cual los miembros de una sociedad toman decisiones, corresponsablemente, acerca de los asuntos que les afectan.

En este punto son importantes los conceptos de Donati en el sentido de que estos valores constituyen relaciones sociales de las cuales no podemos desprendernos, independientemente que las aceptemos o no. En esta perspectiva la democracia es un modo de relación, una forma de gestionar el gobierno, pero también de administrar la economía y desarrollar lazos socioculturales.

Actualmente, hablar de ciudadanía nos lleva a pensar en los sujetos reales que tienen la posibilidad o imposibilidad de ejercer esta condición. Nos preguntamos: ¿quién es el ciudadano? ¿Cuántos de ellos están preocupados por su identidad ciudadana? La ciudadanía implica necesariamente universalidad o existen grados de selectividad positiva que permiten resolver mejor los conflictos de desigualdad real? La sociedad civil, a la que hoy se hace cargo de la reformulación de la idea ciudadana, es siempre “civilizada y democrática”? O hay una cultura de la ciudadanía que se debe aprender tanto desde el Estado cuanto desde la sociedad civil? ¿Qué estado y qué sociedad civil tenemos y cuáles queremos tener?

Es importante, por lo tanto, considerar las relaciones entre “los ciudadanos” concretos entre sí y con el estado, ya que hablar de la “ciudadanía” en abstracto y como concepto absoluto no nos permite plantear las singularidades de los procesos reales.

Fortalecer la sociedad civil, fortalecer el estado. Posibilidades y limitaciones

Frente a la crisis del modelo estadocéntrico, la tendencia es considerar la necesidad de que la ciudadanía devenga “societaria”. Esto implica resignificar las tradicionales formas de regulación social: de una ciudadanía- condición otorgada por el estado a una ciudadanía-proceso construida desde la sociedad civil.

Sin entrar en extensas explicaciones respecto de la crisis del modelo de estado intervencionista, podemos decir, con Offe, que los Estados de Bienestar tradicionales han dejado de ser la solución viable a los problemas generados por las sociedades capitalistas. Los sistemas de la vida social y económica ya no se conjugan con las exigencias del sistema político- administrativo. Las panaceas de la intervención y la regulación estatal engendran más fracasos en planes, más resistencia social y más conflicto político que el que pueden resolver. (Offe, 1988).

Por su parte, el mercado también ha demostrado fallas. La aplicación de políticas de reducción del Estado y la primacía del mercado no han podido generar ni sostener el orden social. Por el contrario, la segmentación social aumenta y las desigualdades económicas se

agudizan. Los límites de la coordinación mediante el mercado radican en su imposibilidad de producir integración social (Lechner, 1997). Entonces, dado el “fracaso del estado” y más tarde el “fracaso del mercado” en nuestro país, se comienza a considerar el rol de la sociedad civil en la resignificación del concepto de espacio público.

La sociedad civil, concepto bastante abarcativo y no menos ambiguo, es usado para nombrar al heterogéneo conjunto de organizaciones, asociaciones, sujetos, movimientos sociales, que no forman parte del estado ni del mercado. El análisis de este universo asociativo ha dado lugar a las explicaciones desde la perspectiva del “tercer sector”.

La sociedad civil actual, en sí misma, es una red, entendida como un sistema de múltiples conexiones (Dabas y Najmanovich, 1995). La participación y la colaboración de diversos actores sociales constituye lo que Lechner (1997) llama “coordinación mediante redes”. El análisis de Lechner brinda una tipología de modelos de interacción entre el estado, el mercado y el tercer sector analizando, como resultado de diferentes combinaciones, la coordinación política, la coordinación por el mercado y la coordinación mediante redes. Este último tipo funciona como una nueva manera de regulación social.

Desde la perspectiva teórica de las redes, las sociedades contemporáneas son “constelaciones”. Existen múltiples centros de poder: ninguna entidad coordina la sociedad en su conjunto. Este modelo presupone la aceptación de algunos elementos presentes en las sociedades modernas, por ejemplo: creciente heterogeneidad, una multiplicidad de intereses y una gran diversidad de actores. Además, el Estado está delegando sus tradicionales deberes y funciones a las organizaciones sociales, produciendo una combinación de diferentes estructuras para gestionar la política pública. Este tipo de gestión social puede ser entendido como una nueva forma institucional que combina diferentes organizaciones para producir un nuevo modo de toma de decisiones. En este esquema, el estado tiene un rol específico –aunque no predominante— en organizar, moderar y tomar la iniciativa en el tratamiento de las desigualdades.

Construir ciudadanía con un papel activo de la sociedad civil requiere procesos de colaboración entre sociedad y Estado. Vinculado a este nuevo rol de la sociedad civil, surge el enfoque que tiende a su “fortalecimiento”. Nuestra hipótesis es que, a la par del fortalecimiento de la sociedad civil, se necesita un fortalecimiento del Estado.

Cómo fortalecer el estado

Uno de los aspectos claves en la modernización del Estado es la introducción de mecanismos innovadores en las instituciones, que generen transparencia y que permitan responder mejor a las necesidades de los ciudadanos. La modernización no se agota en la introducción de nuevas tecnologías de gestión, en un rediseño de los mecanismos administrativos o en la búsqueda de la eficiencia en los servicios, sino que implica un

nuevo estilo de relación entre sociedad y estado. Este nuevo estilo de relación se traduce en mayor eficacia en los servicios estatales y en una mayor fortaleza y madurez de la sociedad civil.

Es prioritario que las políticas de reforma tengan en cuenta el problema de la ciudadanía. Esto implica superar definitivamente las concepciones que entienden la participación ciudadana desde un punto de vista meramente formal. Para lograr un enfoque sustancial de la ciudadanía, hace falta significar un cambio en la cultura política democrática. En otras palabras, el Estado se fortalecerá a sí mismo si afronta una asignatura pendiente: el problema de los derechos y deberes del ciudadano. De este modo, una perspectiva superadora del modelo de estado pasivo y asistencialista, hoy en crisis, estaría dada por la constitución de un “Estado de Providencia cívico” (Rosanvallon, 1995) que pone en el centro de la escena la cuestión del ejercicio real de los derechos.

Los desafíos actuales del Estado pasan fundamentalmente por asumir su rol de promotor de ciudadanía. Para esto deberá:

- Reforzar las capacidades de “descifrar el contexto”, comprender y adaptarse a las nuevas realidades
- Agudizar la intuición para detectar y aprovechar las oportunidades
- Impulsar cambios en el estilo de relación con la sociedad civil, demostrando su disposición para la cooperación y la cogestión con otros sectores
- Simplificar los mecanismos administrativos, hacerlos transparentes y comprensibles para todos los ciudadanos
- Difundir ampliamente la información para potenciar la participación y generar capacidades que aumenten la posibilidad de los ciudadanos de elaborar propuestas y expresar sus ideas.

Cómo fortalecer la sociedad civil

La organización de la sociedad civil refuerza las relaciones entre los ciudadanos. Estos vínculos societales juegan un papel importante como canales de participación y de representación. En este sentido, la sociedad civil se presenta como un conjunto interrelacionado de actores sociales. Trabajando en forma conjunta con el estado y el sector empresarial, estos actores sociales complementan o proveen alternativas a las tradicionales formas de acción política. En muchos casos, actúan como instrumentos de agregación de intereses, capaces de movilizar y generar oportunidades para la participación ciudadana.

Constituyen mediaciones entre el ciudadano y el Estado, manteniéndose sin embargo como esfera autónoma, que no sustituye ni conforma una alternativa opuesta al Estado en la construcción de ciudadanía, sino que lo complementa. En esta perspectiva se sitúa la idea de “corresponsabilidad”.

Fortalecer la sociedad civil para un proceso de construcción de ciudadanía implica:

- Que los individuos y grupos tengan satisfechas sus necesidades básicas. Esto necesariamente remite a una responsabilidad estatal en garantizar mecanismos de inclusión
- Que se produzcan cambios en la cultura cívica, que los ciudadanos se apropien verdaderamente de sus derechos y ejerzan responsablemente sus obligaciones
- Que se fortalezcan las organizaciones sociales, que constituyen la red primaria sobre la cual se pueden construir solidaridades amplias, que superen los intereses sectoriales
- Que las asociaciones intervengan activamente en proyectos cogestionados con el estado.

De un escenario deseable a un escenario posible. Procesos de ciudadanía local.

Pasar del escenario deseable a un escenario posible nos introduce en una problemática de escala y de alcance. Esto es, pensar desde un enfoque donde se especule respecto de las posibilidades de generar herramientas para la construcción de ciudadanía desde lo local. No pensamos en lo local como el único, mejor y más apropiado espacio. Lo pensamos como el más acotado, el más concreto y a la vez el más dispar.

Las experiencias locales pueden aparecer como lugares donde se ponen de manifiesto expresiones originales, innovadoras, participativas, pero también nos instalan ante grandes diferencias entre ellas, tanto en las capacidades estatales como en la misma dinámica de la sociedad local. Por otra parte, el espacio local no se encuentra disperso y atomizado, sino que se referencia a un espacio global, nacional, regional y aún espacios más pequeños: el barrio, la familia. Según Arocena (1995), el análisis de lo global remite a las grandes determinaciones sistémicas y estructurales; lo local, con sus aspectos específicos, no es una mera reproducción de esas determinaciones.

En ese marco es posible hablar de ciudadanía local?. Cristina Díaz, en Políticas Públicas y Desarrollo Local, hace un ejercicio de extrapolación del carácter local de la justicia al de la ciudadanía, basándose en la correlación entre teorías de justicia, principios de justicia,

cartas de derechos. Siguiendo esta línea, analizando el diseño e implementación de políticas públicas en el espacio local con su sentido de orientación -determinado por principios ideológicos)- nos ayudaría a darle visibilidad a procesos facilitadores u obstaculizadores de la ciudadanía.

Se trata de problematizar las nuevas y las ya casi históricas relaciones entre Estado y sociedad en escenarios acotados. El centralismo tradicional de los países de América Latina (en general) nos impregnó de una mirada territorialmente indiferente de los temas políticos y sociales. Sin embargo es obvio, como señala Rosanvallon, que los mecanismos que utiliza el estado para distribuir recursos y equipamientos no son independientes de los modos de articulación de la sociedad en el espacio. Ahora bien, para que lo local se convierta en un escenario relevante, el tejido social-local debe existir, desarrollarse, tener una entidad.

Lo local - como dice Arocena- es afirmación de la diferencia, de la especificidad, de la individualidad, de lo que define a cada grupo humano en particular. Cada ciudad tiene su característica especial. En consecuencia, la noción de “lo local” no puede ser la misma en cualquier lugar. Las enormes variaciones en la organización social y política de las ciudades en el mundo –y aun dentro del mismo país—hacen incluso difícil la comparación entre contextos locales.

Sin embargo, podemos considerar un rasgo común a todas las ciudades: ellas son sistemas sociales. Hoy las ciudades no sólo proveen servicios sociales, sino también vínculos sociales. Existen en las sociedades locales múltiples lazos entre los miembros, lo que les otorga un cierto sentido de pertenencia. En la mayoría de los estudios sobre experiencias exitosas de desarrollo local, se resalta la importancia de la dimensión identitaria que estimula y articula las potencialidades de los actores locales.

Aquí cabe preguntar: de qué ciudadanía hablamos? Qué ciudadanía se corresponde con este tipo de identidad? (García Canclini, 1995).

Las comunidades locales parecen ser lugares privilegiados para construir y practicar la ciudadanía. Es el sentido de pertenencia, el sentido de lo propio, el que le da contenido al proceso ciudadano. Frente al declinamiento de la referencia global o nacional, que constituyen identidades abstractas, la vuelta a lo local tiene un fuerte contenido simbólico. La identidad local tiene, en términos de este autor, no sólo un significado socio-espacial, sino también socio-comunicacional. Es en el espacio próximo donde se construyen los vínculos asociativos, las solidaridades, la memoria histórica y los proyectos futuros.

Políticas locales para la ciudadanía

En algunos trabajos previos hemos realizado análisis de experiencias locales que nos permitieron reflexionar sobre las innovaciones en la gestión de políticas públicas. A partir de allí, nos preguntamos: cuáles de las políticas públicas locales observadas pueden favorecer la constitución de procesos de ciudadanía? El criterio utilizado para los apuntes que siguen fue considerar que, más allá de sus resultados concretos, los principales aportes de las experiencias estudiadas están dados por promover el debate, favorecer los lazos sociales y generar nuevos consensos en el espacio local.

Creemos que deberían intentarse interpretaciones que ayuden a determinar hasta qué punto estas acciones pueden orientar un cambio en la cultura democrática.

- **Un horizonte: la inclusión**

Un requisito indispensable para comenzar a poner en marcha mecanismos de construcción de ciudadanía es garantizar la inclusión de todos en proyectos comunes. Esto no significa negar las diferencias, sino, por el contrario, construir a partir de las diferencias un sentido de pertenencia a espacios colectivos y de apropiación de bienes públicos.

El desafío de la inclusión o de la integración social refiere a la búsqueda de objetivos que sólo pueden ser conseguidos desde la política: articulación de intereses diversos, garantías de igualdad ante la ley, pleno ejercicio de los derechos, igualdad de oportunidades de acceso a la educación, la salud y la cultura. No se trata de generar programas sociales y culturales para construir ciudadanía, sino de impregnar cada una de las acciones en estos campos de la idea del “ciudadano- sujeto de derechos humanos”.

Respecto de las políticas sociales, quizás el mayor problema de esta época sea diseñar modos de intervención social que puedan enfrentar el “desempleo masivo de larga duración”. Ante un escenario en el cual el trabajo se ha desplazado como estructurador de las relaciones entre los individuos, y dado el fracaso de las políticas focalizadas del neoliberalismo para encontrar respuestas a la creciente exclusión, los gobiernos se encuentran en la búsqueda de nuevas formas de inserción social. En este sentido se orientan algunas interpretaciones y algunas propuestas, sea desde la perspectiva de políticas de inserción por el trabajo (Rosanvallon, Castels, Laville, Coraggio, entre otros) o desde la mirada ligada a las políticas del ingreso ciudadano (Offe, Van Parijs, Lo Vuolo).

En el ámbito de la cultura, se busca generar acciones que tiendan a la cohesión, sin descuidar la heterogeneidad y variedad de necesidades de la gente. Frente a un ciudadano preocupado por el problema de la calidad de vida, un mecanismo positivo para equilibrar las diferencias es garantizar la accesibilidad, uso y goce de los espacios públicos. Las intervenciones orientadas a producir vínculos sociales a través de la apropiación colectiva de los espacios son promotoras de ciudadanía, en tanto aprendizaje del ejercicio de los derechos en la interacción con el otro.

- **Un modelo de distribución del poder: la descentralización**

Los procesos de descentralización son acciones que implican diferentes estrategias: podemos estar hablando de descentralizar servicios, recursos, poderes, de una jurisdicción nacional a otras provinciales o municipales o bien las acciones se enmarcan en un territorio urbano correspondiente a una ciudad. A este tipo de descentralización haremos referencia y de ese espacio local se trata.

Más allá de la reestructuración territorial que implica un proceso de descentralización, entendemos que todo proyecto descentralizador debería desencadenar nuevos procesos de participación y crear canales para que esta participación se exprese.

Los años 80 expresaron el auge de las ideas descentralizadoras en Latinoamérica. En los 90 ya podemos evaluar algunos ensayos – tales como Montevideo, Porto Alegre, Córdoba, Rosario- que nos muestran tanto las ventajas como los efectos no deseados en estos procesos.

La descentralización de una ciudad en un sentido amplio abarca diferentes dimensiones: administrativa, social y política. Con distintos niveles de desarrollo y diferentes resultados, desde los gobiernos locales parece más sencillo ocuparse de las cuestiones administrativas y sociales (en algunos casos) que de las cuestiones políticas. Dato no menor, cuando en todos los casos, las políticas de descentralización se declaran partidarias de generar gobiernos más cercanos y participativos.

La cuestión de fondo que queda aún por resolver es el tema de quién toma las decisiones. El debate entre elitistas y participacionistas (Arocena, 1995) nos muestra los extremos de la discusión sobre este aspecto de la democracia contemporánea. Al respecto, los elitistas priorizan la construcción del **orden** en base a la concentración del poder de decisión en un grupo pequeño de personas. La descentralización para ellos significa pérdida de eficacia y coherencia e introduce caos en la planificación por la multiplicación de los centros de decisión.

En contraposición, los participacionistas ponen el énfasis en el **movimiento** por encima del orden. Las políticas descentralizadoras abren las posibilidades a los grupos sociales y a su capacidad de organización, por lo tanto la multiplicidad de centros de decisiones produce un impacto positivo.

A la luz de este debate podemos afirmar que la descentralización, en tanto herramienta, prepara el territorio dotándolo de determinados recursos. De la direccionalidad global que se le dé a estos procesos dependerá que los resultados sean mayor valor agregado a los procesos de construcción de ciudadanía o nuevas fórmulas vacías de un contenido real. En

otras palabras, es el contenido concreto de cada proceso descentralizador y no la forma en sí misma lo que define la calidad del resultado.

Como sugiere Bruno Dente (Díaz, 1998), la descentralización es un instrumento que sólo es adecuado en función del problema que debe resolver y de las metas a las que apunte. El desarrollo de los programas nos permitirá evaluar en qué medida la sociedad se apropia de ellos, se reformulan las cuotas de poder y se genera una corresponsabilidad entre estado y sociedad.

Pensar al hombre como sujeto, productor de su propia vida, nos permite apostar a que sea algo más que un espectador pasivo y pueda ejercer la reflexión y la crítica para sentirse protagonista de lo que se resuelva para sus propios espacios; que pueda relacionarse y comunicarse de acuerdo a sus propios intereses y demandas y no solo como consumidor de opciones limitadas; que pueda sentir que esta haciendo algo positivo para si y para los demás, rechazando un modelo individualista de acción social .

Institucionalidades: reglas y formas de la participación ciudadana

La participación como supuesto ideal requiere una administración municipal cogestionada con los propios interesados, a quienes se los reconoce como verdaderos soportes y destinatarios de la política pública. Una pregunta que nos parece oportuna es qué se espera lograr con la participación, o en otras palabras por qué los gobiernos locales deberían entregar cuotas de poder ,en lugar de conservar el control absoluto de las instituciones políticas en nombre de la representación?

Podemos relacionar la participación con dos fenómenos: *ser parte* y *tomar parte*. *Ser parte* significa sentirse integrante de la ciudad, rescatando la idea de la ciudad de la modernidad donde se comparten los espacios urbanos, donde la ciudad vive las calles, las veredas, las plazas y los parques. La ciudades volcadas al afuera, a lo colectivo. *Ser parte* está relacionado con la idea del derecho a la inserción. Derecho a ocupar un lugar en la ciudad . De alguna manera esta mirada está confrontada a la tendencia a la exclusión.

Si bien es cierto que desde los espacios locales algunas cuestiones , tales como exclusión económica, relacionadas fundamentalmente a la estructura de la sociedad, son prácticamente imposibles de modificar, se puede trabajar desde la gestión de las ciudades para no reforzar la exclusión desde los espacios, frustrando las capacidades asociativas o consolidado privilegios.

Tomar parte, significa tener voz y voto en las decisiones de la gestión, contar con la posibilidad de incidir en el diseño de las políticas. La tendencia parecería no ser esta. El retraimiento a lo individual se manifiesta socialmente en el repliegue a los espacios privados, donde no se participa de la ciudad sino de fragmentos a veces irreconciliables entre sí. Se ha vaciado de contenido el “tomar parte” y en la mayoría de los casos se

convoca a dar opinión, ya sea con las reglas del marketing o en programas con fachada de protagonismo comunitario.

Ahora bien, por qué los gobiernos de las ciudades deberían modificar esta situación? Fundamentalmente para recrear las razones para la legitimidad democrática: la legitimidad no se agota en la existencia de normas que establezcan las reglas del juego democrático, ni se basa sólo en la disposición subjetiva de los ciudadanos a creer en un orden social. Es necesario encontrar las razones que permitan obtener consenso respecto de los valores.

En esta época, caracterizada como de crisis de legitimidad de los estados benefactores los gobiernos locales deben asumir la cuestión de la gobernabilidad. Fortaleciendo los mecanismos de participación sustancial, el estado municipal recupera su legitimidad.

Las modalidades más usuales de reglar la participación son:

- **Mecanismos individuales**

Priorizan la representación sobre la deliberación. La tendencia de la última década en nuestra región señala el énfasis en darle institucionalidad, principalmente a través de reformas constitucionales, a instrumentos de democracia directa o semidirecta (Cunill Grau, 1997). La idea que subyace detrás de estos mecanismos es la de completar y profundizar la democracia representativa. Se orientan, principalmente, a la introducción de las figuras de consulta popular, referéndum, plebiscito, revocatoria e iniciativa popular.

- **Mecanismos colectivos**

Integran el componente deliberativo a la representación. Nos estamos refiriendo a asambleas de vecinos, consejos consultivos, mesas de concertación, confección de presupuestos participativos. Usualmente aparecen ligados a procesos de descentralización local, y tienen por objeto cooperar en forma organizada en la solución de los problemas municipales.

Es necesario resaltar los obstáculos y dificultades que genera la consagración legal de fórmulas de participación regladas. Al respecto, consideramos que el marco legal de la participación puede ser importante como garantía de protección de los derechos ciudadanos, pero no es la solución. Es necesario que los ciudadanos se apropien efectivamente de los mecanismos de participación y esto es el resultado de un lento y complejo proceso de aprendizaje social.

Si bien resultan innegables los avances formales, en el sentido que la apertura de opciones para la expresión directa de los ciudadanos amplía las oportunidades políticas y los

espacios de influencia, junto a esto tiene que funcionar un proyecto que sea compartido por la mayoría. En palabras de Borja (1996) “el proceso participativo no es un proceso reglamentario... es un proyecto de ciudad y es también una nueva relación de los administradores con los administrados”.

En síntesis, sería un obstáculo para el desarrollo transformar estos instrumentos en una “participación de papel”. Con este nombre, Aguilar Rodríguez (1997) hace referencia a aquella participación que está inserta en un ordenamiento jurídico, reconocida por el estado y que da el marco de derechos y obligaciones tanto a la administración local como a la sociedad. Si este encuadre no se plasma en un plan práctico que recupere las necesidades de la comunidad, se puede caer en la trampa del desinterés de los ciudadanos por usar efectivamente las opciones establecidas.

Un proceso estratégico: la constitución de redes de colaboración

En esta época de cambios profundos, las concepciones estáticas, monodireccionales, están dando paso a modelos dinámicos, abiertos, que nos presentan redes de interacción entre los sujetos y los grupos. La idea de red “se ha mostrado especialmente apta para pensar y construir estas nuevas formas de convivencia que permitan gestar nuevos mundos en los que seamos coprotagonistas coevolucionando gracias al permanente interjuego del encuentro y la diferencia”(Najmanovich, 1995)

La ciudad actual refleja claramente la creciente diferenciación social: densidad asociativa, multiplicidad de pertenencias, diversidad de intereses. Las redes están; se trata de abandonar un paradigma de coordinación vertical para pensar en términos de horizontalidad y confianza. Operar de este modo supone proporcionar un espacio para facilitar contactos y favorecer procesos colaborativos.

El término “redes” alude, entonces, a dos cuestiones diferentes:

- a un conjunto de interacciones espontáneas, que de hecho existen en cierto contexto, pueden ser descritas y están definidas por la presencia de ciertas prácticas más o menos formalizadas;
- a un intento de organizar estas relaciones de un modo más formal, trazando límites, poniéndoles un nombre, generando así una nueva dimensión.²

En este último sentido operan los procesos de planificación estratégica, propiciando la construcción de redes entre actores privados y públicos para la definición de problemas y la gestión de las soluciones. Este tipo de organización no es tan importante en sí misma, como por los procesos que puede ayudar a desatar. Para poner en marcha este conjunto de estrategias se deben alterar ciertas tendencias naturales de la ciudad. Una de ellas, muy

2

fuertemente arraigada en el modo de pensar las acciones e intervenciones urbanas, es la que descarga toda la responsabilidad de las transformaciones locales en el gobierno.

Si bien es cierto que toda coordinación social mediante redes requiere de la intervención del Estado, dado que éste dispone de recursos intransferibles (jurídicos, por ejemplo) o medios adicionales (económicos o información), se deben producir procesos de colaboración entre sociedad y Estado.

Resulta cada vez más difícil pensar en la posibilidad de acciones estatales desvinculadas de los intereses, de la participación y de la acción de las diversas instancias institucionales - con o sin fines de lucro- del escenario local. Aparece así la necesidad de comenzar a pensar formas de cooperación público- público y público- privada, que permitan generar y sostener una red de relaciones institucionales. Esta red de actores políticos y sociales, elemento clave en el proceso estratégico, es el soporte sobre el cual se da el mayor involucramiento y la mayor difusión de las propuestas.

Los proyectos estratégicos requieren un proceso de definición de un “mapa real de relaciones e interacciones” (Santcovsky, 1999) donde estén presentes los tres ámbitos de confluencia y pertenencia –gobierno local, empresarios, organizaciones sociales- Desde este abordaje todos aprenden, ya que una vez definidos los espacios propios, los de intersección, los de incidencia y los de concertación, se fijan las capacidades y recursos que cada uno puede aportar en la construcción de un nuevo espacio de consenso.

De la evaluación de la marcha de algunas experiencias de planificación estratégica de ciudades de la región (Montevideo, Córdoba, Rafaela, Rosario) podemos señalar que uno de los aportes más importantes de esta metodología es que ha generado espacios de encuentro entre lógicas y racionalidades diferentes: por una parte, las de los técnicos y las de los políticos; por otra, las del estado, el mercado y las asociaciones sin fines de lucro.

Algunas conclusiones

Rescatando la figura que usa Coraggio, las ciudades se pueden asemejar a barcos a la deriva; los ciudadanos a la tripulación y el mercado global al océano. Se llega a fin de siglo con la falta de convicción de que es posible diseñar un rumbo propio y que las “fuerzas invisibles” del mercado no permiten otra cosa que aceptar la tendencia universal. Las ciudades, en ese marco sólo pueden administrar lo que inevitablemente se genera: dos ciudades , con modelos de gestión y discursos diferentes.

Acordamos con el autor en que lo más importante es poder superar estas situaciones morales y políticamente insostenibles, rechazando la dicotomía que intenta presentar, en

forma excluyente, que las transformaciones surjan desde el Estado o desde la sociedad civil.

Ahora bien, ¿cuál es el espacio de lo posible, en el marco de lo deseable, para reforzar la idea de ciudadanía plena, priorizando el mejoramiento de la calidad de vida urbana?

El desafío es lograr que la ciudadanía no sea sólo un título, sino que sea efectivamente apropiada por los sujetos sociales. Esto significa pasar de una noción vaga, discursiva de los derechos ciudadanos, a una visión realista, que garantice normativamente estas relaciones y que además las respete y fomente.

Recuperar la ciudadanía como estrategia política nos permite abarcar prácticas no consagradas en el orden jurídico e incluir el papel de las subjetividades en la transformación social. Supone tener derecho no sólo a acceder y pertenecer, sino también a reelaborar el sistema en el que queremos ser incluidos (García Canclini, 1995).

Se requieren proyectos sociales que permitan, desde el horizonte deseable, buscar nuevas formas de construcción ciudadana que nos permitan tomar posición y no ser meros espectadores de tendencias inevitables.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Rodriguez, David, “La participación ciudadana en el ámbito municipal”, Revista IAPEM Nro. 34, México, junio de 1997.
- Arocena, José, “El desarrollo local. Un desafío contemporáneo”, Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- Borja, Jordi, “Descentralización y participación en la gestión local, Municipalidad de Rosario, 1996.
- Coraggio, José Luis, “Economía urbana. La perspectiva popular”, ILDIS/ Abya Yala/ FLACSO, Quito, Ecuador, 1998.
- Cunill Grau, Nuria, “Repensando lo público a través de la sociedad”, CLAD, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.
- Díaz, Cristina, “El ciclo de las políticas públicas”, en Políticas Públicas y Desarrollo Local, FLACSO/ IDR, 1998.
- Donati, Pierpaolo, “Una nueva aproximación a los derechos de ciudadanía”, Trad. Cristina Díaz, agosto 1994.
- García Canclini, Néstor, “Consumidores y ciudadanos”, Grijalbo, México, 1995.
- Gardella, Juan Carlos, “Derechos del ciudadano”, en De las necesidades a los derechos, UNICEF/ Municipalidad de Rosario, Rosario, 1997.
- Lechner, Norbert, “Tres formas de coordinación social”, en Revista de la CEPAL Nro. 61, abril de 1997.-
- Najmanovich, Denise, “El lenguaje de los vínculos. De la independencia absoluta a la autonomía relativa”, en Dabas Elina (comp.), Redes, el lenguaje de los vínculos, Buenos Aires, Paidós, 1995.-
- Offe, Claus, “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, Alianza, Madrid, 1988.
- Pakman, Marcelo, “Redes, una metáfora para práctica de intervención social”, en Dabas Elina (comp.), ob.cit.-
- Rosanvallon, Pierre, “La nueva cuestión social, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Santcovsky, Héctor, “Municipio y Sociedad Civil”, en Cuadernos IFAM Nro. 5, marzo 1999.