

6to Congreso Argentino de Administración
Pública. Concurso de Monografías.

Progresismo en contextos de neoliberalismo:
RECONFIGURANDO AGENDAS

Las experiencias democráticas de Morón y Rosario

BUSMAIL, ALFREDO RAFAEL

Resumen

Las izquierdas latinoamericanas se sumergen en una crisis que se caracteriza por dejar obsoletos todos los márgenes de referencia conceptual y político sobre los que fundaban sus pilares.

En este contexto, deben ensayar agendas progresistas en el marco de sus gobiernos locales. Algunas de ellas intentarán atravesar los márgenes de interpretación del Consenso de Washington.

Este trabajo se propone analizar en este registro dos experiencias democráticas: el caso del gobierno de Martín Sabbatella en Morón, y el del Partido Socialista en la ciudad de Rosario, desde la llegada de Hermes Binner a la intendencia.

En esta clave de lectura se reflexionará sobre el aporte de estos dos casos al estudio de la calidad de la democracia.

“Somos lo que hacemos con lo que hicieron de nosotros”.

Jean Paul Sartre.

1. Introducción

Tras la caída del mundo dividido en bloques, las izquierdas latinoamericanas quedan sin referencias a la hora de proyectar e imaginar un futuro deseado. Algunos progresistas tienen que afrontar el desafío de un mundo capitalista y

unipolar, en pleno auge de neoliberalismo, estando en ejercicio del gobierno de una ciudad -o asumiendo a muy poco de ello-, sin haber podido mediar un tiempo que colaborara en la tarea de repensarse a sí mismos como proyecto.

De este modo, este trabajo se propone como objetivo realizar una aproximación a la problemática de la reestructuración de las agendas que los gobiernos progresistas tuvieron que ensayar en el contexto de las crisis de fin de siglo.

En la primera parte, se reflexionará sobre los experimentos democráticos de los gobiernos locales progresistas durante la etapa neoliberal.

En la segunda parte, se analizarán algunas de las políticas y prácticas formuladas e implementadas en dos de estos casos: los municipios de Morón y Rosario, en Argentina.

Finalmente, se argumentará sobre cómo los ejemplos de Morón y Rosario pueden servirnos para proyectar un horizonte con miras a una mayor calidad de la democracia en la región.

2. Nuevos escenarios, nuevas agendas, nuevas izquierdas.

En 1989, Juan Carlos Portantiero sostenía que el pensamiento de las izquierdas latinoamericanas se encontraba en una encrucijada porque ya no podía sostenerse que el Estado –feudalizado por las corporaciones- era el agente

indiscutible de las transformaciones sociales. Esta situación lo hacía indefendible ante las críticas neoconservadoras que se oían en el plano internacional.

Anticipándose, de algún modo, a la década del '90 en Latinoamérica, creía necesario que los sectores populares crearan “fórmulas innovadoras, originales, imaginativas, capaces de renovar esquemas ya perimidos y de enfrentar la ofensiva de la Nueva Derecha. La vía para ello tiene como presupuesto teórico una distinta proyección de las relaciones entre Estado y sociedad” (PORTANTIERO 1989:88)

Con la caída de la experiencia soviética, la pérdida de un modelo en el cuál depositar expectativas, esperanzas, inquietudes, y también cuestionamientos, sumía en una crisis a las izquierdas latinoamericanas.

En términos de Casullo, el abismo que se abrió con la caída de la esperanza en la revolución lleva a preguntarnos “¿dónde antes había eso, que pasó a haber? ¿Un alivio ético, una superación histórica, una tumefacción demasiado ardua de explorar, un nuevo tiempo crítico, un mundo mejor, una mayor calidad político intelectual, un pasado finalmente puesto al desnudo, un agujero indecible, el puro cinismo, la derecha como derecha y la izquierda también como derecha?” (2007:13).

En esta línea, Palti sostuvo que las izquierdas post caída del muro de Berlín se sumergieron en una “experiencia abismal”, en una crisis que sus propias visiones eran incapaces de comprender. (2005)

El capitalismo se convertía en el único régimen posible, y los gobiernos comenzaban un acelerado proceso de identificación con las demandas del que parecía convertirse en el triunfador de la guerra fría: los Estados Unidos.

Con el “fin de la historia” y la avanzada de pensamientos neoconservadores, comenzaron a delinearse políticas y planes de reforma que la historia conoció como el “Consenso de Washington”.

Dicha propuesta planteaba una serie de reformas que evaluaba la crisis del Estado desde una mirada organizativa y moral, considerándolo ineficiente y corrupto. Así, se proponía como ejes reformar el Estado de acuerdo a criterios que resuelvan estos problemas.

Como punto máximo, la ineficiencia de la crisis del Estado fue entendida como sobrecarga de funciones de las que debía deshacerse y transferir al mercado. Una de las líneas de trabajo tuvo que ver con las privatizaciones (el “achicamiento” del Estado) y con la descentralización de funciones a los órganos inferiores.

Por otro lado, se introdujeron una serie de mecanismos que se orienten hacia “la búsqueda de mayor efectividad en la acción estatal” (OZSLAK 1999:6), como la gestión por resultados y la orientación empresarial de la administración pública.

En los principios de la reforma se sostenía que la descentralización de funciones y la participación ciudadana contribuirían a un Estado más eficiente y transparente. “Se prometía que, si se reduciría la distancia física y de instancias burocráticas entre el decisor político y los ciudadanos, se abriría todo un ciclo de procesos democratizadores y optimizadores del funcionamiento de la Administración Pública”. (CAO Y VACA 2006: 1)

Asimismo, la transparencia en la gestión y el libre acceso a la información pública darían herramientas a la sociedad civil para juzgar a los gobiernos y para participar de un modo informado en la toma de decisiones.

En América Latina, la agenda neoliberal incluyó entre sus postulados la transferencia de funciones a la sociedad civil, la descentralización y la reforma estructural como herramientas centrales de sus objetivos.

Sin embargo, sectores progresistas retomaron esta agenda y dieron nuevos sentidos a la participación ciudadana y a la transparencia en la gestión, encontrando allí la forma de reivindicar viejas banderas como la de la inclusión del “ciudadano común” en el gobierno y la representación ‘sincera’ de los intereses populares.

Muchos creyeron encontrar en los procesos de descentralización y la participación ciudadana una agenda que les era propia y que inclusive reconstruía un nuevo tejido de solidaridades destruido por la oleada neoliberal.

Encontraron en estas prácticas participativas la posibilidad de democracia directa rousseauniana, y en la transparencia una herramienta política que contribuía a achicar la brecha entre representante y representado.

De este modo, algunos sectores de centro-izquierda de la región que gobernaban ciudades, tomaron el argumento neoliberal, y lo reconvirtieron en agenda progresista. Trastocaron los límites y alcances de esa nueva agenda global en un campo de disputa que se utilizaría para el caso de los gobiernos locales como

valorización, defensa y promoción de ese “lugar propio” que constituye su territorio.

Es en este punto de contacto donde las antiguas banderas de las izquierdas se enlazan con las posibilidades y demandas del presente.

María del Rosario Revello plantea que “la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana”. Porque, en definitiva, en palabras de los organizadores del Congreso que nos convoca, “no se trata solo del crecimiento económico y de la recuperación de las capacidades autónomas para la definición de modelos de acumulación. Se trata también, de dar respuesta a las demandas de justicia, de integración social y de acceso a los bienes públicos como la salud, la educación, el hábitat y la vivienda. Se trata de lograr una activa participación de los actores sociales y de la construcción de una ciudadanía autónoma. Se trata de canalizar la participación política, económica y social de los actores sociales postergados y de los pueblos originarios. Se trata de hacer conjugar un Estado y una Administración Pública modernos, con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”¹.

En América Latina, las ciudades de Porto Alegre, para el caso de la participación, y Montevideo, para el caso de la descentralización, sirvieron como modelos para la agenda progresista. En la misma línea, en nuestro país, los municipios de

¹ Presentación del VI Congreso de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”, en <http://www.congresoap.org.ar/presentacion.php>

Morón, en la Provincia de Buenos Aires, y Rosario, en la provincia de Santa Fe, tienen algo para decirnos.

Ambos son, en la última década, ejemplos de gobiernos locales que han resignificado la agenda neoliberal, dando un fuerte impulso a medidas que hacen a la transparencia, la participación de los ciudadanos y la eficiencia en la gestión, todas ellas, políticas que hacen también a la búsqueda de calidad de la democracia.

En efecto, estamos hablando, por un lado, de la intendencia de Martín Sabbatella, desde su llegada en 1999, hasta el 10 de diciembre de 2009 (oportunidad en que dejó su cargo para asumir como Diputado Nacional); y del socialismo en la ciudad del sur santafesino, particularmente desde la llegada de Hermes Binner al municipio.

Hacer una revisión del aporte que los gobiernos locales de centroizquierda pudieron hacer a la calidad y la gobernabilidad de la democracia puede ayudarnos a darnos perspectiva a la hora de pensar en qué democracia queremos y qué democracia tenemos, y podría ser un interesante aporte a la promoción del desarrollo de mejores prácticas a 28 años de su “vuelta” en nuestro país. Pues, reforzar una agenda democrática en la región es también modernizar políticas públicas orientadas al desarrollo y al progreso social.

De este modo, como nos plantea losu Perales Arretxe, “es de interés explorar las posibilidades concretas que la descentralización y la implementación de la democracia participativa tienen en el terreno de la eficacia, en orden a una mejora

de la estructuración social, la extensión de una cultura de la tolerancia y el consenso y el fortalecimiento de los nudos sistémicos de la vida política” (2005:4).

3. La agenda de políticas progresistas en Morón

Martín Sabbatella asume el gobierno con un municipio devastado, tras años de abandono y corrupción de la mano del menemista Juan Carlos Rousselot. Hombre del Frepaso, Sabbatella llega de la mano de la Alianza a nivel nacional.

Apenas unos meses más tarde, tras la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez a la Vicepresidencia de la Nación, el gobierno local tiene que hacer frente a la peor crisis de la historia argentina sin aliados ni apoyos a nivel nacional ni provincial.

Este panorama de algún modo lo obliga a aplicar innovadoras políticas y prácticas para hacer frente a las múltiples demandas y necesidades de todos los moronenses. Es el momento de la fundación del partido que lo acompañó en las elecciones subsiguientes: el “Nuevo Morón”. (MORENO 2009)

Una de las modalidades de intervención fue el fomento de la participación de los ciudadanos en las decisiones municipales, a su vez que la búsqueda por fortalecer los territorios.

De este modo, en plena crisis del 2001, Morón crea el Consejo Asesor, donde participarán representantes de instituciones educativas, comerciales, gremiales, religiosas, profesionales, industriales y empresariales. El principal objetivo es

asesorar al Intendente en los lineamientos del Plan Estratégico Morón, acompañando el proceso de implementación.

De otro lado, se crearon Consejos Temáticos para asesorar al intendente en problemáticas diversas en lo relativo a políticas públicas, que van desde salud, educación, economía, hasta gremios, y políticas generacionales, entre otras.

Asimismo, se llevó a cabo una política apuntando a una vinculación más directa de las decisiones legislativas con el ciudadano común, al barrio. De este modo surge el programa "El Concejo en los Barrios".

Otro de los mecanismos utilizados para la participación social se canalizó a través del procedimiento de Elaboración Participativa de Normas. Así, por ejemplo, se hizo en el año 2005 en el caso de la Ordenanza sobre Libre Acceso a la Información Pública. (AUDITORÍA CIUDADANA 2005)

Ya en el año 2006, y en torno a hacer más eficiente al municipio, Sabbatella lleva a cabo un programa de descentralización que divide al partido en 7 distritos, en cada uno de los cuales se conforma una Unidad de Gestión Comunal (UGC), las que se integran, a su vez, al gabinete territorial. Además, cada una de estas unidades está integrada por distintas Comisiones Vecinales, de modo de relacionar las organizaciones de base del territorio a las instancias de decisión política.

Esta descentralización conjuga los valores de la democracia y entiende a la eficiencia como modo de devolverle al Estado la capacidad de hacer en pro de la transformación social, "una idea de descentralización absolutamente distinta y contrastante con el viejo, obsoleto y punteril concepto de las delegaciones

municipales. Descentralización entendida en términos de cercanía, de democracia y de eficiencia” (SABBATELLA 2006:3)

4. La agenda de políticas progresistas en Rosario.

Tras la renuncia del radical Horacio Usandizaga a la intendencia, asume su vice, Héctor Cavallero. Miembro del Partido Socialista, sin embargo, no tarda en alinearse con el gobierno de Carlos Saúl Menem a nivel nacional. Durante los años en que éste completó su mandato, y en la primera parte de su posterior reelección, Hermes Binner se desempeñó como Secretario de Salud Pública.

En 1993, Binner fue elegido Concejal. La experiencia acumulada en estos años, primero como secretario municipal, y luego como Concejal, le valen de una plataforma para presentarse como el candidato a intendente del Partido Socialista para las elecciones de 1995.

A diferencia de su antecesor, lleva al gobierno diversas políticas y prácticas tendientes a mejorar la eficiencia del Estado, pero adoptando modelos de mayor participación e inclusión social.

Una de ellas se convierte en el Programa de Descentralización y Modernización, que se proponía mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos por parte del municipio, atendiendo a las necesidades específicas de territorios diferenciados por distintas problemáticas, y tamaño menor, de modo de hacerlo gobernable. De

este modo, la ciudad quedó dividida en seis distritos, cada uno de ellos con una sede de Centro de Distrito.

Los Centros de Distrito son representaciones territoriales de organismos municipales, pero también de emprendimientos comunitarios y empresariales. Se plantean así como ejes constructores y dinamizadores del desarrollo territorial. (AUDITORIA CIUDADANA 2007)

Pero esta organización distrital cumple a su vez otra tarea elemental: coordinar distintas áreas de políticas públicas municipales a nivel territorial.

Estos centros también funcionan como ejes de desconcentración del municipio, facilitando la realización de trámites a través de la radicación de dependencias que otorgan prestación de servicios localizada.

Además, son canalizadores de participación ciudadana. En cada uno de ellos se conforma un Consejo Participativo de Distrito, donde los vecinos de la zona se reúnen a discutir alternativas en torno a las problemáticas que visualizan en su propio lugar, haciéndose cargo también de los destinos de todos, a la vez que convirtiéndose en informantes clave. Este modo de trabajo se convierte en un elemento central para las instancias del Presupuesto Participativo.

Por su parte, el Consejo Municipal fomenta la participación y el acercamiento al vecino sesionando al menos una vez por año en cada uno de los distritos, lo que aumenta también la importancia que le otorga Rosario a su división territorial.

El Concejo Comunal también cuenta con consejos temáticos, que se encargan de asesorarlo a la par de las comisiones integradas por los concejales.

Por otro lado, la participación ciudadana es fomentada por parte del municipio en la formulación de políticas focalizadas en sectores vulnerables, tales como el Área de la Mujer o el Consejo de Niños.

A éstos se suma la implementación, desde el año 2005, del Presupuesto participativo joven.

5. Algunas reflexiones finales.

La cuestión de la gobernabilidad democrática vendrá más marcadamente en la nueva década como un desafío a todos los gobiernos locales a salir de su parroquialismo, en un anclaje con lo global que otorgue mayor relevancia y desarrollo a su propio lugar, a su propio territorio. Algo de esto pueden enseñarnos Morón y Rosario.

Ambas, en momento de crisis, decidieron dar un salto cualitativo, atravesadas como estaban por sus propias realidades contextuales. Una tras los escándalos de corrupción y saqueo con Juan Carlos Rousselot dejando un Morón vapuleado; la otra, desde la Cuna de la Bandera, teniendo que hacer frente a un Estado nacional en plena reelección de Carlos Menem.

Sin embargo, ambas tenían un denominador común: la lucha por políticas progresistas en contextos de un neoliberalismo hegemónico.

Ambas gestiones ponen en tensión el modelo de Estado asumido como verdad para muchos: el Estado ausente. Ambos municipios asumen el desafío, desde lugares distintos, desde territorios distintos, desde visiones distintas, pero con igual compromiso de volver a darle autonomía, eficiencia y capacidad de gestión al Estado, proyectar y ver crecer un Estado que hace, un Estado que está presente, que dice sí a la intervención pública y al involucramiento de los ciudadanos, un Estado que dice sí a la política.

6. Bibliografía/documentación utilizadas.

Auditoría Ciudadana (2005), “Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Morón”, Subsecretaría para la Reforma Institucional y

Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires. Disponible en <http://www.auditoriaciudadana.com.ar>

Auditoría Ciudadana (2007). “Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Rosario”, Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires. Disponible en <http://www.auditoriaciudadana.com.ar>

Cao, Horacio y Vaca, Josefina, (2006) “El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales”, Revista Nómadas, Nº 14, Universidad Complutense de Madrid, España.

Casullo, Nicolas (2007) “Las Cuestiones”, FCE, Buenos Aires.

Palti, Elias (2005) “Verdades y saberes del marxismo. Reacciones de una tradición política ante sus ‘crisis’”, FCE, Buenos Aires.

Moreno, Hilario (2009) “La confianza en los representantes como soporte de la representación: el caso Martin Sabbatella”, Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP, Ciudad de Santa Fe

Ozslak, Oscar (1999) “De menos a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”, Revista Nueva Sociedad, No. 160, Venezuela.

Perales Arretxe, Iosu (2005). “Poder Local y Democracia Participativa en América Latina”.

Portantiero, Juan Carlos (1989) “Las múltiples transformaciones del Estado Latinoamericano”, Revista Nueva Sociedad nº104, pp 88-94

Revello, María del Rosario (1999) “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”, *Afers Internacionals*, núm. 47, pp. 149-168

Sabbatella, Martín (2006). “Discurso de presentación del gabinete territorial”, Teatro Municipal, Morón.