

[11] **ANGULO, Carmelo-** Desarrollo humano y calidad democrática: experiencias innovadoras de participación ciudadana

**Desarrollo humano y calidad democrática:  
Experiencias innovadoras de participación ciudadana<sup>1</sup>**  
*Carmelo Angulo<sup>2</sup>*

## EL PARADIGMA DEL DESARROLLO HUMANO Y LAS METAS DEL MILENIO

El Paradigma del Desarrollo Humano, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promueve desde hace más de una década, se centra en reconocer que la expansión de las capacidades y oportunidades de las personas es el elemento motor del bienestar social. Es pensar el desarrollo como un proceso integral apropiado por las personas, quienes a su vez son sus destinatarias últimas, es decir, "el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente", y particularmente "con la gente", es decir, con su participación. Se trata de una nueva mirada sobre la realidad que puede ayudar a construir el ideario que inspire la agenda de cambios que los países necesitan y las sociedades reclaman.

Esta manera de percibir el desarrollo contrasta con la preocupación inmediata por la acumulación de riqueza y la concepción del mercado como único regulador de las transacciones entre las personas. Se inscribe en el concepto superior de los derechos humanos, pues el derecho al desarrollo constituye un derecho humano abarcador, directamente conectado con la solidaridad social. La erradicación de la pobreza se convierte en ese contexto en un desafío ético de primer nivel.

Esta agenda se ha traducido a nivel global en las Metas de Desarrollo del Milenio, aprobadas en la Asamblea General del año 2000 por la mayoría de los líderes del mundo, en la cual se comprometieron a alcanzar esos objetivos para el año 2015: erradicar la pobreza extrema y el hambre (reduciendo al menos a la mitad la población en esas condiciones), alcanzar una educación universal (asegurando la educación primaria de todas las niñas y niños, y eliminar las disparidades de género en la educación), una mejor salud (reduciendo la mortalidad infantil y de las mujeres en el parto, detener la expansión del SIDA y la incidencia de malaria y otras enfermedades), asegurar efectivamente los principios del desarrollo sostenible y el impulso de una alianza global entre actores públicos y privados para el desarrollo.

## LA CALIDAD DEL DESARROLLO

Al evaluar con esa percepción las estrategias de crecimiento de fines de siglo aplicadas en América Latina, inspiradas en el denominado consenso de Washington -impulsando la liberalización comercial y financiera de la economía y un desarrollo centrado en el mercado a expensas del Estado-, es evidente que no se alcanzaron los resultados esperados para la gente. Por el contrario, se ha puesto en evidencia la necesidad de preguntarnos sobre la calidad del desarrollo y su capacidad de traducir la generación de riqueza en mayor equidad y mejor calidad de vida de la gente. Es decir, en la expansión real de las

---

<sup>1</sup> Presentación en el Encuentro Internacional "Movilizando el capital social y el voluntariado de América Latina", realizado en Chile el 22-23 de mayo de 2003, organizado por el BID y el Gobierno de Chile.

<sup>2</sup> . Ex Representante del PNUD en la Argentina. Actual Embajador de España en la Argentina.

capacidades y opciones económicas, políticas, sociales y culturales de las personas, que presupone necesariamente el mejoramiento de la calidad de las instituciones y del diseño de las políticas públicas.

Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía, en un artículo reciente sobre el impacto de la ética, sostiene justamente que el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PBI o del ingreso personal, o el progreso tecnológico. Para Sen, si bien éstos son logros importantes, su valor está relacionado con el efecto que tienen sobre las vidas y libertades de las personas.

Sen también señala que para la ejecución eficiente y adecuada de una política social es necesario asegurar que las acciones, planes y programas se organicen y presten en forma expedita, para lo que se requieren instituciones -legislación, control y administración-, y normas de comportamiento que aseguren que las promesas serán cumplidas y los contratos respetados.

## LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Es así como América Latina inició el siglo XXI con un cuadro social extremadamente delicado, corporizado en una brecha descomunal entre ricos y pobres -la más alta del mundo-. La mitad de los habitantes vive por debajo de la línea de pobreza, con índices crecientes de desigualdad y la correspondiente secuela de violación de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía.

Dramáticamente, junto a ello se extiende el sentimiento, como lo demuestran las encuestas recientes de Latinobarómetro, de que, aunque una amplia mayoría considera a la democracia un bien invaluable, ésta no ha sido capaz de resolver los problemas básicos que afligen a la población, especialmente a los sectores más desprotegidos. Los ciudadanos de América Latina prefieren la democracia, pero están, en términos generales, muy descontentos con su desempeño y la cuestionan fuertemente.

¿Cómo resolver ese desencuentro entre las instituciones del Estado democrático, los partidos políticos y los ciudadanos? Puesto que los procesos de cambio y transformación demandan tiempo y planificación, una participación activa y mínimamente estable de la sociedad civil parece fundamental.

Para el PNUD, uno de los principales instrumentos posibles en ese marco participativo es el diálogo cívico, en el que las sociedades democráticas contemporáneas pueden alcanzar consensos básicos a través de los cuales construir y reconstruir valores compartidos, definir normas y reglas del juego que hagan posibles la gobernabilidad y resolver armónicamente las diferencias entre los poderes públicos y la gente, entre gobernantes y gobernados, y entre los diferentes sectores e intereses no gubernamentales.

Cuando la confianza en las mediaciones políticas flaquea y se agudizan la crisis institucional y la fragmentación social, es decir, cuando la calidad de las instituciones democráticas es baja, los espacios de diálogo y concertación constituyen una oportunidad para convertir las demandas de la sociedad en políticas de Estado, más allá de los intereses particulares y los problemas de representación. La crisis, de ese modo, estimula la participación y promueve articulaciones que permiten que la ciudadanía misma incida directamente en lo público. Pero para que esto tenga lugar es preciso contar con una sociedad civil dinámica, capaz de articular sus demandas de cara a los poderes públicos, formales y fácticos, y dispuesta a iniciar procesos de corresponsabilidad y coadministración de las políticas públicas.

## LOS ESPACIOS DE CONSENSO

Con esta filosofía de base, el PNUD en la Argentina aceptó participar y brindar su apoyo técnico al Diálogo Argentino, un proceso complejo que en su primera etapa y en el marco de la crisis más álgida de los primeros meses de 2002, fue convocado por el Gobierno Nacional en el espacio brindado por la Iglesia Católica. Posteriormente, con el impulso renovado de los distintos credos y un importante número de organizaciones no gubernamentales, logró recoger las opiniones y propuestas de los más diversos sectores de la sociedad y se convirtió en un espacio de intercambio sincero, abierto y constructivo, en un país signado por la fragmentación y la primacía de los intereses particulares por sobre el bien común.

El Diálogo Argentino, mediante la amplia participación de la sociedad, ha buscado contribuir a la reconstrucción de las bases de la convivencia social frente a la profunda crisis político-institucional, económica y social que ha atravesado la República Argentina.

Para una cabal comprensión de esa experiencia, es fundamental resaltar el marco de gran deterioro y fragmentación de la sociedad argentina. Éste se manifestó, entre otros aspectos, en el alto grado de movilización social de fines de 2001 y principios de 2002, con connotaciones anómicas para muchos sectores por el grave nivel de la exclusión social. Esa Argentina, totalmente diferente a la de años precedentes, se mostraba como un país que había perdido sus valores y horizontes comunes, y en el cual se había quebrado la cohesión social y la competitividad económica.

Ante ese panorama, el diálogo se convirtió, desde un primer momento, en un instrumento útil para restaurar las confianzas mínimas, para el reconocimiento mutuo de los diversos actores y fue clave para la identificación y jerarquización de la agenda de la hora: atender y dar respuesta a la urgencia de la crisis social.

Estos resultados del diálogo, que podrían parecer poco significativos frente a los desafíos de transformación profunda que la sociedad reclamaba para la transición -y que todavía reclama-, adquieren un mayor valor por constituir el diálogo un instrumento ajeno a la práctica y cultura política del país, donde se reconoce un lugar para el pacto y el acuerdo puntual -especialmente entre las elites-, pero donde el verdadero consenso social más sostenible no era buscado ni reconocido. La sociedad argentina parece haber capitalizado la experiencia, madurado su propio rol y la innata potencialidad del diálogo. E incluso la dirigencia -particularmente la política- parece haber incorporado la noción del diálogo a su discurso, aunque todavía existe una distancia importante en la práctica política efectiva.

Además, más allá de las limitaciones del proceso y de la agenda pendiente de la transición, es importante destacar que en materia de resultados concretos, el Diálogo Argentino constituyó un factor clave para la superación de las etapas más graves de la crisis, especialmente por el papel desempeñado en el diseño e implementación de nuevos instrumentos en el área de las políticas sociales.

## EL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR

En este contexto el Diálogo Argentino se constituyó en un ámbito clave para operacionalizar de manera innovadora, más allá de la retórica, la participación social. Permitió registrar y canalizar la fuerte demanda social y propiciar los consensos necesarios para

otorgar la mayor prioridad a aliviar las carencias de los más necesitados, los pobres y los desocupados, universalizando las prestaciones por desempleo y un salario de inclusión social.

Así, se produjo el lanzamiento del Programa Jefes y Jefas de Hogar, con el reconocimiento del "Derecho Familiar de Inclusión Social" por decreto 565 del Poder Ejecutivo Nacional del 3 de abril de 2002, y que alcanzó a dos millones de hogares con jefas y/o jefes desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad (o mujer embarazada). El financiamiento del Programa, que tiene un costo mensual cercano a los 100 millones de dólares, proviene de recursos del Tesoro Nacional, a partir de los impuestos (retenciones) a las exportaciones agrícolas y de hidrocarburos.

Este programa constituye una de las experiencias de políticas de transferencias y combate a la pobreza más importantes de la región, dado su alcance -llega a unas 10 millones de personas- y su impacto crucial en la rápida respuesta a la emergencia social desatada por la crisis. Fue incluso reconocido por el Banco Mundial, que le otorgó un crédito por US\$ 600 millones para contribuir parcialmente a su financiamiento en 2003 y 2004.

Presenta una dimensión novedosa, que ha significado una transformación profunda de las prácticas tradicionales en la ejecución de programas sociales: la participación de organizaciones de la sociedad civil en su diseño, ejecución y control. Este nuevo modelo de gestión de las políticas sociales incluyó la conformación de un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control, a cargo de desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a su implementación. Este Consejo está integrado por quince miembros, sólo tres de los cuales representan al sector público y en cuyo seno se encuentran representadas mayoritariamente organizaciones confesionales, sociales, sindicales y empresarias. También, se constituyeron los consejos consultivos provinciales y municipales (1.900 consejos consultivos de los que participan más de 10.000 organizaciones sociales de todo el país), que operan como nuevos ámbitos de articulación entre organizaciones estatales y no gubernamentales, más próximos a la gente para el seguimiento y control social del Programa.

Estos nuevos foros institucionalizados hicieron posible asegurar una alta participación social y combatir el clientelismo, para contribuir a la correcta asignación y hacer efectiva la descentralización de los programas sociales (ya que es el municipio donde se ejecutan sin intermediarios), convirtiéndose en una experiencia significativa de corresponsabilidad de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas.

## EL MONITOR SOCIAL

Otro ejemplo concreto e innovador de participación en la Argentina lo constituye el Monitor Social. Surgió también en gran medida como resultado de los consensos sociales emanados del Diálogo Argentino y de los esfuerzos de los gobiernos nacional, provincial y municipal por crear mecanismos para viabilizar la rendición de cuentas y el control ciudadano de los programas sociales. Así, el PNUD, el BM Y el BID acordaron hace unos meses aunar esfuerzos con el objetivo de contribuir al desarrollo de las capacidades ciudadanas para monitorear el uso y asignación transparente, eficaz y equitativo de los recursos públicos.

Para ello se ha puesto en marcha el Monitor Social, proyecto de monitoreo de los programas sociales con financiamiento internacional por parte de un consorcio de ONG con presencia en todo el país. Este programa, que ha sido licitado públicamente entre redes de ONG con vocación de desarrollo y que está actualmente en ejecución, constituye una

experiencia inédita de control social, cuyo impacto se ve subrayado dada la desconfianza ciudadana y la fragmentación existentes.

Su implementación ha contribuido a impulsar la articulación de diversas organizaciones sociales, que normalmente no trabajan juntas, y a un amplio esfuerzo de capacitación de diversos actores sociales, ampliando las vías de reclamo de los beneficiarios y la participación de la sociedad civil, para impulsar la transparencia de las políticas públicas en el área social.

#### LA CÁTEDRA DE GERENCIA SOCIAL PARA EL DESARROLLO HUMANO

Un elemento adicional en esta nueva visión en la Argentina, es la creación de la cátedra de Gerencia Social para el Desarrollo Humano entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y el PNUD, que bajo el impulso de su Coordinador y Catedrático Emérito, el Dr. Bernardo Kliksberg, ha permitido formar a miles de gestores sociales, gubernamentales y no gubernamentales, a nivel nacional, provincial y local.

Así, mujeres y hombres de diversas regiones del país incorporaron una visión abarcadora, participativa e integral del desarrollo, fortaleciendo y potenciando los procesos mencionados.

#### CONCLUSIONES

En conclusión, la experiencia del Diálogo Argentino, en una primera etapa convocado por el Gobierno con el acompañamiento de la Iglesia Católica y el PNUD, se convirtió en un instrumento útil para encontrar coincidencias y desarrollar consensos básicos que hicieran posible dar respuesta a la crisis e implementar programas de inclusión social y mayor transparencia en la ejecución de programas sociales.

Una segunda etapa, con un mayor protagonismo de la sociedad civil, en especial de las confesiones religiosas y un conjunto amplio de ONG, impulsó a distintas organizaciones de la sociedad civil (osc) a trabajar juntas, a tomar contactos con actores políticos, a romper reticencias y a extender sus grados de compromiso, para empujar las transformaciones institucionales, que si bien se exteriorizaron en la primera etapa, quedaron como agenda pendiente de la transición.

En todo caso, y no es poco, la crisis ha desatado una nueva dinámica social, donde las osc han adquirido un nuevo rol y protagonismo. Hay en la Argentina unas 105.000 OSC, con la participación de 1,8 millones de colaboradores, de los cuales 1.350.000 son voluntarios y 450.000 rentados (según datos de encuesta PNUD/BID del año 2000). Sus voluntarios y colaboradores participaron en tareas que permitieron "acolchonar" la crisis, acompañando y ayudando a los sectores más afectados, en una suma de "historias mínimas solidarias" que constituyen también un dato clave para entender la posterior evolución de la situación hacia la normalización. Y lo que es más importante de cara al futuro, es un elemento que puede explicar el renacimiento de la esperanza de alcanzar un nuevo contrato social en la Argentina.

A las formas organizativas más establecidas de la sociedad civil, que han dado respuestas fundamentalmente a las urgencias de la crisis social, se les suman hoy en este esfuerzo por regenerar el espacio de lo público, miles de personas que buscan redefinir y ejercer en forma protagónica sus derechos ciudadanos por nuevas vías: consejos consultivos, asambleas populares y barriales, movimientos de piqueteros, ahorristas y asociaciones de trueque, entre otras. Éstas priorizan sus reclamos particulares y focalizan sus demandas en propuestas puntuales, pero también en las transformaciones institucionales y la calidad

democrática. Surge así una sociedad más consciente y participativa, que no sólo demanda sino que se compromete directamente.

La fuerza del voluntariado y del asociacionismo, con sus nuevos roles y funciones de mayor compromiso con la cosa pública, como manifestación de una nueva energía social renovadora, permite vislumbrar la posibilidad de cambios sociológicos y políticos profundos en el mediano y largo plazo.

La Argentina es hoy un país debilitado por una fuerte crisis, de la cual no ha terminado de salir definitivamente, pero al mismo tiempo muestra nuevas energías y fuerzas sociales que quieren tener un rol decisivo en el futuro del país.

El reciente proceso electoral ha corroborado el sincero compromiso de la ciudadanía, que masivamente expresó un voto positivo, apoyando mayoritariamente diversas manifestaciones renovadoras y dando un voto de confianza a nuevos líderes de alcance nacional.

El diálogo democrático, los programas de transferencias universales, las nuevas instancias de monitoreo social, la capacitación de gestores sociales, todos ellos constituyen distintas vías que alientan el empoderamiento de la gente, es decir, desarrolla el capital social. Creo conveniente superar la tradicional visión de hablar de votantes, personas, consumidores o sujetos del mercado, y asumir el término de ciudadanía, que refleja un pueblo "empoderado", corresponsable y apto para la participación, la coadministración y la fiscalización de las políticas públicas.

Todas estas circunstancias enfrentan a la clase política a nuevos desafíos para dar respuesta a las demandas de la sociedad, que apunta a la transformación de las instituciones, para que éstas sean no sólo eficientes sino también transparentes.

El resultado final no está garantizado y queda mucho camino por recorrer, pero la experiencia de estos últimos años anima perspectivas favorables para escenarios de transformación con amplio respaldo social. Como siempre, la última palabra, y la conversión de las potencialidades en realidades concretas, está en manos de la gente, sujeto de su destino y protagonista ineludible de toda opción encaminada al desarrollo humano.