

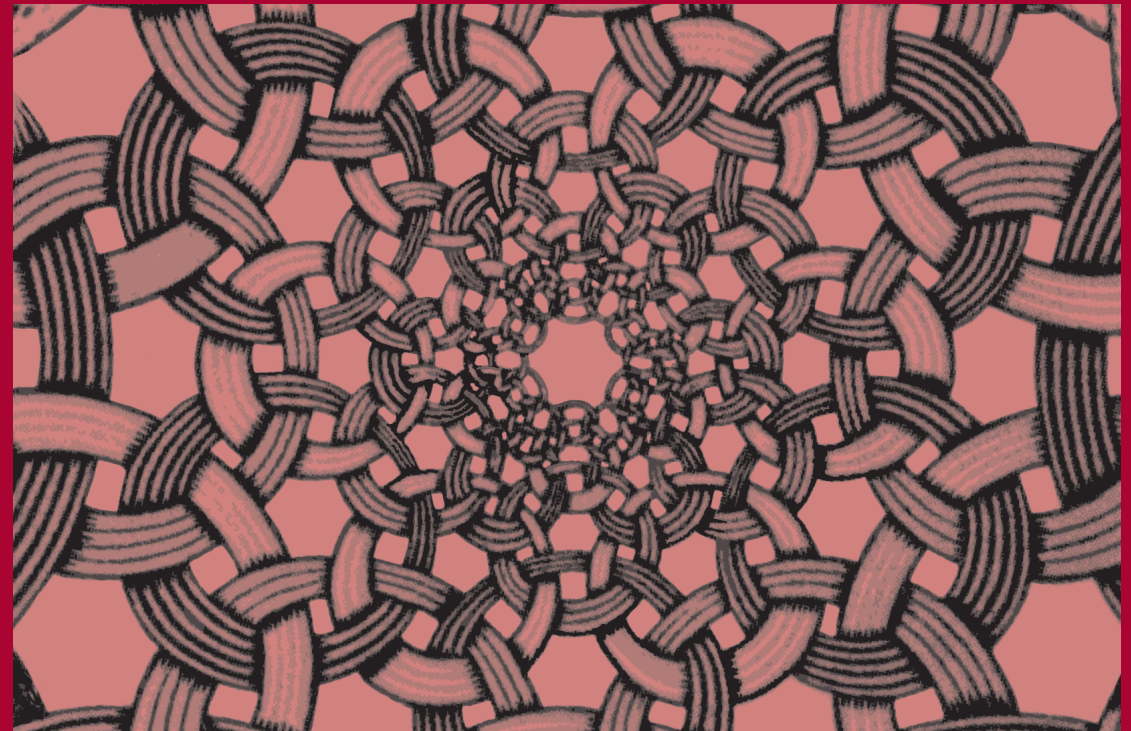
Desde el año 2003, el CENOC viene implementando el Programa de Fortalecimiento Institucional. El mismo está orientado a aumentar la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los procesos de articulación y gestión de carácter multiactoral (Gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil) en torno a la formulación, ejecución y/o control de políticas públicas, particularmente aquellas destinadas a la reducción de la pobreza.

El proceso desarrollado permitió integrar las acciones de investigación realizadas en el marco del Programa y la posterior validación y transferencia de las mismas a partir de los aportes realizados por los propios miembros de los Consejos y de los Espacios Multiactorales consultados.

La publicación que presentamos es el resultado de ese proceso. Esperamos que los resultados y experiencias que se presentan en esta publicación sean una contribución para seguir profundizando y fortalecer el trabajo conjunto entre el Estado y las Organizaciones sociales.

Espacios Multiactorales y Políticas Públicas

De la experiencia a la conceptualización



María Isabel Bertolotto
Adriana Clemente
(Editoras)



CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN
DE POLÍTICAS SOCIALES
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN



Instituto Internacional de
Medio Ambiente y Desarrollo
IIED-América Latina

Espacios Multiactorales y Políticas Públicas

De la experiencia a la conceptualización

Autoridades

PRESIDENTE DE LA NACIÓN
Dr. Néstor Carlos Kirchner

PRESIDENTA HONORARIA DEL CONSEJO NACIONAL
DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
Dra. Alicia Margarita Kirchner

SECRETARIO EJECUTIVO DEL CONSEJO NACIONAL
DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
C.P.N. Carlos Daniel Castagneto

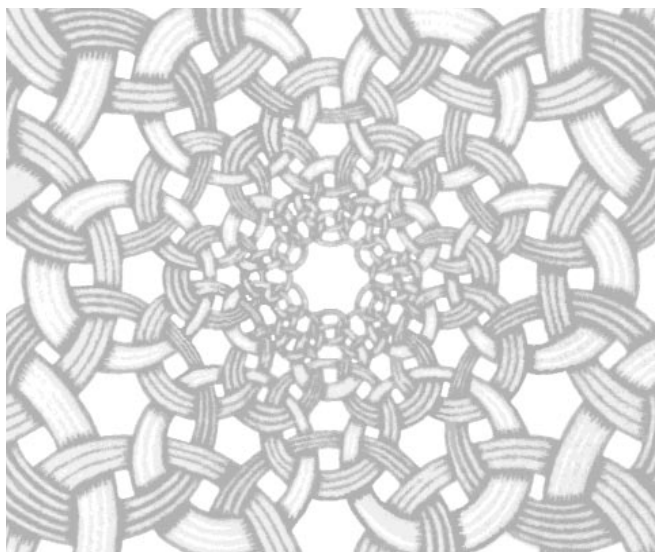
COORDINADORA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL
DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES
Dra. Matilde Morales

RESPONSABLE DEL CENTRO NACIONAL
DE ORGANIZACIONES DE LA COMUNIDAD
Prof. Elizabeth Iñíguez

Espacios Multiactorales y Políticas Públicas

De la experiencia a la conceptualización

María Isabel Bertolotto
Adriana Clemente
(Editoras)



Silvia Álvarez
Daniel Arroyo
María Isabel Bertolotto
Julián Bertranou
David Burin
Graciela Cereijo
Adriana Clemente
Eduardo De Marco
Patricia Fernández
Ana Inés Heras
Elizabeth Iñiguez
Liliana Mariconda
Alberto Marino
Fabián Maurer
Horacio Mazziotti
Silvia Ruggeri
María Inés Vollmer

Bertolotto, María Isabel

Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización / María Isabel Bertolotto y Adriana Clemente. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación, 2004.

176 p. ; 24x17 cm.

ISBN 987-21619-1-7

1. Políticas Públicas Gubernamentales 2. Política Social I. Clemente, Adriana II. Título

CDD 361.613

Fecha de catalogación: 20 de setiembre de 2004

DISEÑO DE TAPA Y DIAGRAMACIÓN DE INTERIORES

David Burin - trama1@fibertel.com.ar

CORRECCIÓN DE ARTÍCULOS

Julieta Del Valle

© Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,
Gobierno de la República Argentina

Printed in Argentina

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de este volumen, escribanos a: pds@iied-al.org.ar

Índice

Presentación. *María Isabel Bertolotto*

Parte I. Notas acerca de los Espacios Multiactorales

Políticas Sociales y Espacios Multiactorales para el Desarrollo Local.
El caso de los Consejos Consultivos Municipales. *Adriana Clemente*.

Participación de la Organizaciones de la Sociedad Civil
en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento
de los recursos locales. *Daniel Arroyo*

Representación y legitimidad: en busca de un nuevo tipo
de relación entre el Estado y la Sociedad. *Elizabeth Iñiguez*

Relatoría del Seminario “Espacios Asociativos para la Gestión
de Políticas Sociales”. *Silvia Álvarez / María Isabel Bertolotto*

Parte II. Estudios de Casos

Notas metodológicas sobre el Sistema de Evaluación de Impacto de
Espacios Multiactorales. *María Isabel Bertolotto*.

Políticas Provinciales y participación multiactoral. El Consejo
Consultivo de la Provincia de Buenos Aires. *Patricia Fernández*.

La participación comunitaria en las pequeñas ciudades. El Consejo
Consultivo de Monteros, Provincia de Tucumán. *Silvia Álvarez*.

Participación de organizaciones barriales en Espacios Multiactorales.
El Consejo Consultivo Interbarrial de Reconquista, Provincia
de Santa Fe. *Graciela Cereijo*.

El Consejo de los chic@s y jóvenes de La Matanza, Provincia
de Buenos Aires. *Ana Inés Heras / David Burin*

Participación de la CGT regional. Consejo Local Económico Social de
Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires. *Fabián Maurer*

Poder Social y Ciudadanía de Mendoza. Un espacio asociativo multiactoral para la incidencia en políticas públicas. *Alberto Marino / Liliana Mariconda / Silvia Ruggeri / María Inés Vollmer / Julián Bertranou*

Las entidades gremial-empresarias de Río Cuarto, Provincia de Córdoba. Su intervención en Espacios Multiactorales que involucran desarrollo local. *Eduardo De Marco*

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 9 de Julio, Provincia de Buenos Aires. Una experiencia local que puede proyectarse y multiplicarse. *Horacio Mazziotti*

Presentación

Desde el año 2003, el CENOC viene implementando el Programa de Fortalecimiento Institucional¹. El mismo está orientado a aumentar la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Espacios Multiactorales, entendiéndose por tal a los procesos de articulación y gestión de carácter multiactoral (Gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil) en torno a la formulación, ejecución y/o control de políticas públicas, particularmente aquellas destinadas a la reducción de la pobreza (Fortal, 2003). Entendemos que lo interesante del proceso desarrollado fue la posibilidad de integrar las acciones de investigación realizadas en el marco del Programa y la posterior validación y transferencia de las mismas a partir de los aportes realizados por los propios miembros de los Consejos y de los Espacios Multiactorales consultados. La publicación que presentamos es el resultado de ese proceso y da cuenta del desarrollo de los distintos componentes del Programa.

El libro está estructurado en dos partes: una primera donde los autores de los artículos nos acercan reflexiones y análisis producto de las investigaciones e indagaciones realizadas a lo largo del programa y una segunda parte donde se presenta una serie de estudios de casos, cada uno de ellos con alguna particularidad que hace significativa su comunicación.

Adriana Clemente inicia la publicación reflexionando en su artículo *Políticas Sociales y Espacios Multiactorales para el Desarrollo Local. El caso de los Consejos Consultivos Municipales*, sobre la participación social en torno a las políticas sociales y más específicamente sobre un modo particular de participación como es la multiactoral, ejercida a través de diversas figuras como consejos consultivos, foros, mesas de trabajo y otras modalidades asociativas, preguntando y analizando acerca de la incidencia de los procesos de participación multiactoral en las políticas sociales.

El artículo de Daniel Arroyo surge de una investigación realizada por FLACSO en el marco del Programa de Fortalecimiento, presenta una parte sustantiva de esa investigación, planteando el contexto en el que se desarrolla la participación de las organizaciones sociales y haciendo especial foco en el análisis de la capacidad de incidencia de dichas organizaciones en la gestión de políticas locales y la capacidad de utiliza-

1. El Programa de Fortalecimiento Institucional implementado por el CENOC contó con la participación de FLACSO, SEHAS y el IIED-AL.

ción de los recursos para fortalecer tanto a las propias instituciones como a los beneficiarios de los programas sociales.

La Profesora Elizabeth Iñiguez en su artículo *Representación y legitimidad: en busca de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la Sociedad* aporta su mirada al surgimiento de los Consejos Consultivos y de diversos Espacios Asociativos Multiactorales. Realiza asimismo un planteo interesante sobre algunas características y condicionalidades propias de la conformación y sostenibilidad de estos espacios.

A continuación, se incluye como parte de la publicación la relatoría del *Seminario Espacios Asociativos para la gestión de Políticas Sociales*, realizado en el mes de junio de 2003, en el marco del mencionado Programa. Se presenta en esta relatoría las principales conclusiones a las que arribaron los diversos grupos de trabajo.

La segunda parte del libro se inicia con el artículo *Notas Metodológicas sobre el Sistema de Evaluación de Impacto de Espacios Multiactorales*, donde se da cuenta del proceso desarrollado por el IIED-AL en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos tendiente a desarrollar un sistema de evaluación que permitiera el fortalecimiento de los Consejos Consultivos, Espacios Multiactorales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a partir de identificar estrategias de incidencia de las OSC en las políticas sociales y establecer indicadores de evaluación.

A continuación se inicia la presentación de diversos casos de estudios sobre Consejos Consultivos y Espacios Multiactorales, con el artículo *Políticas Provinciales y participación multiactoral*, donde Patricia Fernández desarrolla la experiencia del Consejo Consultivo de la Provincia de Buenos Aires. El artículo toma como ejes principales los antecedentes de la conformación del Consejo, el modelo de gestión que se dio el espacio, para acercar finalmente los principales resultados logrados a lo largo de su funcionamiento y algunas conclusiones principales.

La experiencia de Monteros, pequeña localidad de la provincia de Tucumán, presentada por Silvia Álvarez, da cuenta del rol de las organizaciones comunitarias en un espacio asociativo. El artículo presenta a lo largo de su desarrollo los antecedentes del trabajo conjunto, para describir luego el funcionamiento del Consejo, incluyendo en esto la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Se describen y analizan a continuación los obstáculos encontrados a lo largo del proceso, para finalizar con la presentación de los principales resultados alcanzados.

Graciela Cereijo presenta en el siguiente artículo la experiencia del Consejo Consultivo Interbarrial de Reconquista. Este espacio basado en la participación, la articulación y el desarrollo local, resulta una experiencia interesante para conocer las competencias, objetivos y modalidades de trabajo de un espacio de estas características. Se presenta en el desarrollo del artículo la conformación del Consejo, los factores que facilitaron este proceso y una evaluación de los resultados alcanzados.

David Burín y Ana Heras presentan a continuación la experiencia del Consejo Municipal del Niñ@ y el Joven de La Matanza. Este espacio que reúne a algo más de 140 organizaciones que trabajan en la problemática de la niñez y adolescencia, es una experiencia interesante que permite visualizar la particular relación que se da entre el Estado y las Organizaciones Sociales cuando se encuentran en un trabajo conjunto a partir de una problemática común.

Fabián Maurer en su artículo *Participación de la CGT Regional. Consejo Local Económico Social de bahía Blanca*, presenta la experiencia de participación de la CGT Bahía Blanca en el Consejo Local Económico Social. Esta participación se da a partir de una convocatoria del gobierno local y el caso resulta paradigmático en función de mostrar la participación de una organización gremial en un ámbito local ante la necesidad de dar respuestas rápidas y flexibles a la situación crítica de la ciudad.

El caso de Poder Social y Ciudadanía es el siguiente, desarrollando el proceso de formación de este espacio asociativo multiactoral constituido en la provincia de Mendoza a principios de 2001. A lo largo del artículo se analiza la conformación del espacio y los objetivos iniciales, se describen algunas de las actividades que este espacio ha desarrollado a favor de fortalecer el involucramiento de la sociedad civil en el sistema de políticas públicas provinciales y municipales, para finalizar presentando un balance de los resultados de estas acciones, balance que incluye un análisis de los éxitos y las restricciones observadas.

La participación del sector privado en un Consejo Consultivo es presentada por Eduardo De Marco. Es el caso del Centro Empresario Comercial, Industrial y de Servicios de Río Cuarto, institución que asumió una activa participación en el desarrollo de la comunidad en los momentos de crisis de fines de 2001. Se integró junto a otras organizaciones de la sociedad a este espacio asociativo, lo que les permitió aumentar la posibilidad de influir en las diferentes políticas sociales locales y

atender junto a otros actores de Río Cuarto la situación de vulnerabilidad de amplios sectores de la población.

El último caso es presentado por Horacio Mazziotti y da cuenta de la experiencia del Consejo Local Económico Social de 9 de Julio. Este caso tiene como rasgo distintivo la decisión del gobierno local y de las organizaciones integrantes del Consejo en trabajar en la generación de políticas de promoción con los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Se hace una breve descripción de la conformación del Consejo, la participación de la comunidad en el desarrollo local, el diseño de proyectos por los mismos beneficiarios y las acciones impulsadas en el ámbito del Consejo.

Esperamos finalmente que los resultados y experiencias que se presentan en esta publicación sean una contribución para seguir profundizando y fortalecer el trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones sociales.

María Isabel Bertolotto

Políticas Sociales y Espacios Multiactorales para el Desarrollo Local.

El caso de los Consejos Consultivos Municipales

Adriana Clemente¹

Presentación

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la participación social en torno a las políticas sociales, más específicamente se trata de indagar sobre un modo particular de participación como es la multiactoral que se ejerce a través de diversas figuras como consejos, foros, mesas de trabajo y otras modalidades asociativas, también denominadas alianzas².

Después de dos décadas de reformas y un visible retroceso de los derechos sociales para la mayoría de los ciudadanos argentinos, el análisis de las manifestaciones sociales en torno a las políticas sociales, conlleva por lo menos dos premisas. Por un lado la revisión crítica de los postulados que relacionaron participación social y desarrollo, desvinculando los efectos de la economía en esa relación. Una segunda premisa es reconocer que la participación en las políticas sociales no es un requisito metodológico sino un imperativo político que debe incorporar la complejidad de la nueva cuestión social, cuyo principal indicador es la exclusión de más del 50 % de la población.

Este trabajo se pregunta por la incidencia de los procesos de participación multiactoral en las políticas sociales, particularmente en lo que refiere a mejorar la oferta de estas políticas y establecer un nuevo vínculo

1. Coordinadora del Area Pobreza y Desarrollo del IIED-AL. Docente Universidad de Buenos Aires.

2. La denominación de alianzas se comienza a utilizar a fines de los 90 para impulsar las articulaciones público / privadas en torno a programas y proyectos sociales. En este trabajo la denominación de espacio multiactoral se asimila al de alianza entendiendo por tal a los procesos de articulación y gestión de carácter multiactoral (Gobierno, Organizaciones de la Sociedad Civil) en torno a la formulación, ejecución y/o control de políticas públicas, particularmente aquellas destinadas a la reducción de la pobreza. (Fortal, 2003).

sociedad- estado, tema particularmente importante en Argentina después de las rupturas que motivaron los estallidos de diciembre del 2001³.

El documento se compone de tres partes principales, una primera sección dedicada a revisar cuestiones de enfoque sobre participación social en general, sobre la base de diferentes experiencias, luego se analiza el caso de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) del Programa Jefes y jefas de Hogar (JyJH). Finalmente en base a las comparaciones de indicadores entre diferentes tipos de experiencias se reflexiona sobre el impacto que pueden alcanzar estos espacios multiactorales como instrumento de desarrollo local y democratización de las relaciones entre la sociedad y el estado.

Participación y Políticas Sociales en Argentina

Las denominadas “nuevas” políticas sociales (descentralizadas y focalizadas) tendieron a institucionalizar la participación social como una metodología de gestión, más que como un imperativo de democratización. En algunos países y como resultado de las reformas del estado, estos espacios hasta se regularon constitucionalmente estableciendo a través de referéndum, asambleas públicas, consejos y otras modalidades de consulta pública⁴.

Las denominadas políticas participativas propusieron la acción conjunta de los gobiernos municipales, las ONGs y las organizaciones de base, en torno a una agenda predeterminada por los gobiernos centrales (provinciales y nacionales). A su vez los organismos de cooperación multilateral, actuaron como figura de enlace entre este conjunto de actores introduciendo en las agendas nacionales sus propias políticas, entre las que se destacan la descentralización, la focalización y el enfoque de participación ciudadana. Este último a través de promover la participación de las ONGs de desarrollo y de las organizaciones sociales (intermedias y de base) en las políticas sociales.

3. Este trabajo toma como base empírica las principales observaciones de dos estudios generados en el marco del “Programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos y otros Espacios Multiactorales” (CENOC/FLACSO/SEHAS/IIED-AL) y dos estudios que indagan sobre el Programa Jefes y Jefas de Hogar- en general (Grupo Sophia) y otro estudio que analiza el funcionamiento de los CCM en particular (Smulovitz, 2003).

4. En esa línea se destacan los Casos de Bolivia con la Ley de Participación y la reforma de la Constitución en Venezuela y de la propia ciudad de Buenos Aires.

La participación de las organizaciones sociales en la ejecución de la agenda social “de los ajustes” no resultó efectiva para mantener una plataforma de derechos sociales como la que existía previa a las reformas⁵. La complicidad de dirigentes políticos y sindicales, fue un elemento decisivo en el cambio de enfoque del sistema de seguridad y protección social que pasó de un modelo estratificado integrador a un sistema dual y excluyente.

El nuevo modelo de gestión participativa (pluralista y despolitizada) se materializó en múltiples y pequeñas experiencias de cogestión entre las organizaciones comunitarias y diferentes áreas del estado responsables de ejecutar esos programas. Diagnósticos y planificación participativa, comités de trabajo, mesas de consulta y seguimiento fueron algunas de las estrategias que se introdujeron como parte de la metodología de cogestión de programas sociales, la mayoría de las veces sólo con alcance comunitario/barrial.

Estos programas promovieron relaciones de cooperación entre los beneficiarios, sus organizaciones y los organismos responsables de ejecutar los programas sociales (gubernamentales y no gubernamentales). En la práctica estas relaciones de cooperación no son horizontales y tienden a reproducir la asimetría entre quien recibe y quien provee recursos.

El deterioro de las instituciones sociales por falta de presupuesto, el aumento de la demanda social por parte de sectores expulsados del mercado laboral y la fragmentación de las prestaciones como resultado del nuevo modelo, se combinaron de manera negativa generando entre otros problemas mayor clientelismo y un efecto homogeneizador “hacia abajo” de los estándares de bienestar socialmente aceptados.

Podemos concluir que la participación social en los programas sociales en el caso de Argentina ha sido muy significativa para asegurar la ejecución de esos programas pero no para influir en el aumento del gasto social que desde 1995 hasta el 2003 se mantuvo constante, mientras la pobreza pasó del 13 a más de un 50 % en el mismo período. A modo de hipótesis podemos decir que la participación social en la ejecución de los programas sociales cuando no interpela las causas ni el modo de abordar los problemas sociales puede pasar a ser un factor de contribución al ciclo de reproducción de estos problemas.

5. En el campo de las políticas sociales las reformas más significativas fueron la descentralización del gasto social focalizado (alrededor de un 25% del total) en las provincias y los municipios y la reforma del sistema de educación y de salud en menor medida. También se verifican modificaciones de tipo institucionales y administrativas como parte de la modernización del estado.

La Participación Multiactoral y su Impacto en las Políticas Sociales

A los fines de este trabajo definimos como participación multiactoral al tipo de participación que articula en un mismo espacio de cooperación a diversos actores sociales para llevar adelante acciones conjuntas en torno a la atención de problemas sociales. La participación multiactoral se materializa a través de diferentes modalidades como: foros, consejos y mesas de concertación, entre otros.

En la bibliografía disponible se habla de manera indistinta de trabajo en alianza, partenariado o gestión asociada. Las diferentes denominaciones para un mismo fenómeno también es un indicador de la naturaleza innovadora de estas expresiones participativas en el campo de las políticas sociales.

Por su parte, el impacto de la participación social en las políticas sociales, refiere a los cambios que se pueden verificar en los problemas sociales y que son (en parte o totalmente) atribuibles a las respuestas que se generaron por resultado de esa participación. Este tipo de participación puede actuar tanto a nivel de los decisores (cantidad y orientación del gasto social), como de los efectores (administración). Cuanto más temprana sea la influencia de esa participación en el ciclo de una política social (diseño y planificación), mayores son las posibilidades de atribuir a la participación social algún impacto en el resultado de las políticas. Es decir el impacto no está en la participación en sí misma, sino en los cambios que esa participación pueda haber impulsado en la superación del problema. De hecho hay múltiples ejemplos de proyectos exitosos sin participación y viceversa⁶.

A su vez, los procesos de participación suponen la conjunción de intereses, objetivos y procedimientos por parte de un grupo de sujetos que están llamados a “tomar parte” en una situación reconocida como deficitaria. Por concepto la participación social supone la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúen como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos.

El esfuerzo de negociación y consenso que supone este tipo de articulación parece justificarse cuando: a) La magnitud o complejidad del o los problemas requiere altos niveles de consenso en el tipo de solución que se persigue y b) cuando para lograr algún resultado se necesitan

6. A los fines de este trabajo definimos como impacto social a los cambios positivos que pueden verificarse en una situación considerada deficitaria que fue objeto de una intervención social. El impacto social de una política social se mide en las condiciones de vida de las personas beneficiarias de ese programa.

combinar diferentes aportes (económicos, financieros, políticos y técnicos). Estas condiciones dan cuenta de que la participación multiactoral es un tipo de estrategia apropiada para el abordaje de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico, cultural y social. En la práctica esta figura asociativa ha sido convocada para actuar a nivel territorial en relación a la ejecución de proyectos sociales, y en menor medida a nivel local para el diagnóstico, la consulta de prioridades y de manera excepcional para la participación en el presupuesto y el diseño de políticas.

Participación multiactoral en Argentina

Hasta la creación del programa Jefes y Jefas de Hogar (JyJH) que promovió la constitución de los denominados Consejos Consultivos Municipales (CCM) y Consejos Consultivos Provinciales (CCP) podemos decir que la participación multiactoral en torno a las políticas sociales tuvo heterogéneas expresiones cuyas regularidades se pueden resumir de la siguiente manera: i. La antigüedad entre 1 y 3 años de los procesos, ii. El tipo de figura utilizada con más frecuencia que son los foros, los comités de emergencia y en menor medida los Consejos y iii. El Municipio como principal sujeto de las convocatorias.

En cuanto a los objetivos predominan dos ejes: a. Objetivos vinculados a temas que ponen en riesgo la gobernabilidad como ser: violencia urbana, emergencia habitacional o nutricional, hechos de corrupción, etc y b. Objetivos relacionados con el desarrollo y los planes estratégicos, que en su fase diagnóstica promovieron la articulación multiactoral como “buena práctica” asociada a los planes de desarrollo local.

Con motivo de la emergencia social del 2001 los canales de diálogo y participación destinados a discutir cuestiones del desarrollo (presupuesto público, salud, infraestructura) se refuncionalizaron para atender la emergencia (alimentación y seguridad) y preservar la gobernabilidad. En otros casos es en este contexto que se verifican las primeras convocatorias, por lo general denominadas “Mesas de Emergencia”⁷.

En cuanto al tipo de institucionalización de las iniciativas multiactorales previas a los CC del Programa JyJH, si bien se observa algún grado de formalización (cartas de intención, convenios, ordenanzas, etc), se puede observar que los casos exitosos no parecen depender del grado de institucionalización formal y sí de la legitimidad alcanzada por el es-

7. Las observaciones surgen de un relevamiento realizado por el IIED-AI en el marco del programa de Fortalecimiento de Alianzas contra la Pobreza Urbana. (FORTAL. 2001).

pacio. Esta legitimidad parece nutrirse en gran parte por tres cuestiones vinculadas entre sí: i. la permanencia en el tiempo de dicho espacio, ii. la visibilidad de las actividades realizadas y iii. los resultados alcanzados. Los énfasis que puedan alcanzar estos elementos presentan variaciones relacionadas con el contexto, el tema de trabajo y la historia particular de cada experiencia.

La primera generación de experiencias de articulación multiactoral, antes de la creación de los CCM, aparecen aisladas y desde el punto de vista político sujetas a la voluntad de concertación de funcionarios (Intendentes y Secretarios) de ciudades pequeñas y medianas. Se trata de dispositivos que si bien aparecen vulnerables desde el punto de vista político, sentaron precedente en el modo de encarar temas relacionados con la crisis, la emergencia y en algunos casos el desarrollo.

Notas sobre el caso de los Consejos Consultivos Municipales

Los CCM pueden ser considerados como principales ejecutores del programa JyJH que a su vez es el programa de transferencia de ingresos más grande de América Latina y que se constituyó en la respuesta más integradora que pudo brindar el Estado en el contexto de emergencia que atravesó el país entre el 2001 y 2002.

A fines del 2002 (en menos de 6 meses de su creación) se consignaban un total de 1878 CCM sobre 2108 Municipios, es decir, casi el 89,1 % del total de Municipios del país. Con el JyJH la participación multiactoral pasó a ser parte de una política social que significó la convocatoria de más de 4000 organizaciones sociales y alrededor de 500 organizaciones de trabajadores para su implementación

Atentos a la importancia que tuvieron los CCM en la puesta en marcha del programa JyJH se describen algunas de las características de estos Consejos en vistas a su potencial para influir en esta y otras políticas sociales. En un primer momento los aspectos a considerar en este trabajo son de forma: i. Conformación, ii. Intereses de los actores que participan y iii. Competencias, para luego indagar sobre la dinámica que efectivamente adquieren estas condiciones previas en el desempeño posterior de los Consejos⁸.

8. Las observaciones se hacen en base a los estudios citados que constituyen las muestras más representativas que existen sobre este universo de más de 1.800 CCM, Los estudios de FLACSO y del grupo SOPHIA tomaron respectivamente 59 y 64 CC de todo el país. Los aspectos cualitativos se indagan a partir del trabajo del IIED-AL que realizó 8 estudios de caso y relevó el desempeño de 16 CCM con perfil orientado al desarrollo local.

En cuanto a su conformación los CCM suman nuevos actores al campo de la concertación pública. Como se expresó anteriormente los programas focalizados ya venían reuniendo a las OB, ONGs y al gobierno local en la puesta en marcha y ejecución de programas sociales. En esta oportunidad por decisión del gobierno central e imperativo de la emergencia social se amplía la convocatoria a otros actores como son las instituciones confesionales, las organizaciones de trabajadores y los sectores empresariales. La matriz original que combinaba ejecutores de programas sociales (Municipios, ONGs y OB) se amplía y también se amplían las posibilidades de conflicto y cooperación.

La composición de los CCM, en cuanto a su posible impacto e incidencia en las políticas sociales merece por lo menos dos observaciones, por un lado la participación mayoritaria de miembros de la sociedad civil que en diciembre del 2002 a más de 8 meses de su creación era del 70,9 % del total de sus miembros. La otra observación es que en la composición se destacan 3 grupos con mayor número de representantes que fueron: las organizaciones sociales (comunitarias e intermedias), de trabajadores y los funcionarios del sector público. Esto da cuenta de que la mayor participación se verifica en los sectores (gubernamentales y no gubernamentales) con más responsabilidad de representación de los beneficiarios del programa. Esta composición tiene consecuencias en el perfil de los Consejos y en el tipo de iniciativas que se pueden impulsar desde el espacio. Por ejemplo, la baja incidencia de proyectos de contraprestación de tipo productivo o con inserción en el mercado formal de trabajo, entre otras cosas, se podría vincular con la baja representación que tuvo el sector empresarial en los Consejos⁹.

En cuanto a la participación de las organizaciones sociales que constituyen casi la mitad de los miembros de los CCM, en el estudio de FLACSO que discriminan la composición del sector de las ONGs se observa la baja participación de las denominadas ONGs de apoyo (o profesionalizadas) que representa sólo a un 9 % del total del sector.

Por su parte las organizaciones confesionales representaron el 13% del sector no gubernamental y se verifica representación de las mismas en todos los consejos conformados. Esto da cuenta de una estrategia del sector confesional en cuanto a garantizar algún tipo de influencia para lo que resultó indispensable tener representación.

9. Los CCM en diciembre de 2003 consignaban en su composición ONGs 44.3%, Organizaciones de trabajadores 13%, Gobierno Municipal 25.8%, Gobierno Nacional 0.3%, empresarial 6.8% y Organizaciones Confesionales 7.8%.

La capacidad de los CCM en implementar un programa masivo en tan poco tiempo se puede explicar en gran parte por la composición de los organismos ejecutores que desde el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC)¹⁰ hasta el Municipal guardaban esta composición. Tanto la heterogeneidad de las organizaciones participantes como el perfil operativo de las mismas permitieron el acceso de mayor cantidad de beneficiarios en poco tiempo y con menor error¹¹.

La convocatoria de los CCM es uno de los aspectos polémicos del programa JyJH y su puesta en marcha. Particularmente se observa la falta de procedimientos de representación para definir a los miembros de estos Consejos. A pesar de lo cual cuando se indaga sobre este punto los resultados no son críticos por lo menos para los que participaron. Por ejemplo, el estudio del Grupo Sophia concluye que con algunas pocas excepciones, y de acuerdo a su trabajo de campo se puede afirmar que al momento de formar estas nuevas instituciones predominó una modalidad abierta y democrática de participación. Por su parte el estudio de FLACSO cuando indaga sobre la convocatoria con los miembros de los CCM verifica el rol activo del municipio en las convocatorias ya que el 36 % de los representantes del sector no gubernamental expresa que fueron convocados por este actor. Cuando se les pregunta por las ausencias, el 33 % de las respuestas mencionó la ausencia del sector empresarial y en menor medida de las escuelas, pero se mostró conforme con la representación no gubernamental. En los casos consultados por el IIED-AL, de 16 Consejos orientados al desarrollo local el 50 % de las respuestas de los miembros de OSC consideran que sus organizaciones fueron invitadas por ser representativas de su sector y que sus delegados fueron designados por sus conocimientos y disponibilidad de tiempo y no por compromisos personales. Tomando el conjunto de consultas realizadas en los tres estudios, se puede decir que las organizaciones consultadas se autorreferenciaron como representativas del sector al que representan y asumieron la convocatoria como un compromiso institucional y/o sectorial (no personal)¹².

10. Por el decreto Nro. 565/2002 se crea el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) del Programa JyJH. Este organismo estaba constituido por 3 representantes de cada uno de estos sectores: empleadores, trabajadores, ONGs, instituciones confesionales y representantes del gobierno Nacional. Este organismo tuvo entre otras responsabilidades la creación de los CCP y CCM, al tiempo de instrumentar el lanzamiento del plan y llegar al primer grupo de beneficiarios.

11. En junio de 2002 se procesaron 1.549.669 solicitudes de incorporación al plan de las cuales se rechazaron 369.460. SIGEM, agosto 2002.

12. La normativa que rige a los CC, tanto provinciales como municipales indica que las autoridades gubernamentales debían garantizar una convocatoria pública y abierta para que los distintos sectores de la sociedad pudieran participar de la constitución de estos nuevos actores sociales.

Finalmente en cuanto a la composición de los CCM, esta pluralidad (sin precedentes) de actores convocados (más de 12 mil personas) en torno a una política pública fue un elemento de importancia para la aceptación que tuvo el JyJH como política de transferencia de ingresos para los sectores más afectados por la emergencia. En este caso se verifica el principio de consenso que este tipo de espacio puede generar como resultado de su conformación pluralista.

Sobre las motivaciones e intereses. La participación de los actores sociales en ámbitos multiactorales de política social, supone la convergencia de intereses vinculados a necesidades de representación, adscripción y/o reproducción social¹³. Las articulaciones multiactorales, que son el objeto de este trabajo, tienden a constituirse en torno al primer y segundo grupo de intereses y suponen un nivel de complejidad mayor a las formas asociativas entre pares. De manera complementaria la explicitación de intereses en grupos multiactorales, cuando es convergente, posibilita superar diferencias conceptuales y procedimentales propias de la diferente pertenencia institucional.

Para participar de los CCM, el 27 % de los representantes consultados expresó que estaba por vocación y que no obtenían por ello ningún rédito para la institución a la que representaban. En el mismo estudio al analizar las motivaciones por cada sector, el 36 % de las organizaciones sociales manifiesta que es necesario involucrarse, mientras que un 25% expresa que participa para controlar la transparencia del plan. Se puede decir que el grupo mayoritario de las organizaciones de base justificó su participación en motivos amplios y solidarios más que corporativos.

De todos modos para FLACSO, el reconocimiento de la organización por parte de la comunidad y la obtención de planes para las instituciones en muchos casos fueron un beneficio secundario para las organizaciones intermedias que allí participaron. En la consulta con dirigentes de las organizaciones sociales que participan de espacios multiactorales con orientación hacia el desarrollo local, el estudio del IIED-AL identifica

13. Un estudio reciente sobre participación en la emergencia social (UBACYT/IIED-AL) tipifica las modalidades de participación según intereses de: representación, adscripción y/o reproducción. (Clemente, 2004). Estas modalidades se pueden tipificar de la siguiente manera: a) Intereses de representación. Es el caso de la participación que desde un perfil reivindicativo tiene la capacidad de generar beneficios que se colectivizan (la participación gremial o la tradicional participación fomentista), b) Intereses de adscripción. Es la participación en torno a un sistema de ideas (partidaria, religiosa, filantrópica) y c) Intereses de reproducción familiar. Este tipo de interés, por su urgencia, pueden o no ser asociativas y tienen por objetivo el acceso al recurso.

otras motivaciones adicionales a las enunciadas tales como: el acceso a la información sobre nuevos recursos de interés social y en menor medida, el control de la actuación municipal en el manejo de los planes.

En cuanto a las competencias de los CCM, la Resolución que los crea dispone que cumplan tareas de control, transparencia y ejecución del programa JyJH. Para esto se espera que ejerzan control sobre las inscripciones, que puedan solicitar altas y bajas junto con el intendente Municipal y que puedan recepcionar renunciaciones y evaluar propuestas de contraprestación y su seguimiento.

En definitiva predominan las competencias relacionadas con la administración y control de la ejecución del programa. No se identifican competencias en materia de desarrollo local que no sean el respaldo a los proyectos de contraprestación, que a su vez no tenían nuevas implicancias presupuestarias que no sea la incorporación de recursos humanos en la mayoría de los casos no calificados. De hecho la falta de nuevos recursos para inversión, será uno de los aspectos que pone en duda el aporte al desarrollo local de esta primera generación de Consejos.

Respecto a las competencias asignadas y efectivamente ejercidas, el estudio del Grupo Sophia consigna que el 70% de los CCM no controlan, ni siguen los proyectos aprobados en el marco del plan jefes y jefas de hogar, en la mayoría de los casos esto se debe a la falta de recursos e información suficiente. Por su parte Catalina Smulovitz (2003) en un estudio para el Banco Mundial, concluye que el principal problema de los CCM para lograr mayor impacto está en su “debilitamiento institucional”, fruto de un conjunto de instancias paralelas que afectan su representatividad y capacidad de resolución frente a la propia comunidad.

En cuanto al rol de los CC en las políticas locales, la encuesta de FLACSO verificó que el 23% de los funcionarios consultados no identificaron ninguna función que no sea cumplir el requisito para conservar los planes, mientras que un 25% lo ve como un ámbito de interlocución de las políticas municipales. El resto se distribuye entre los que reconocen cuestiones de aval a la gestión y administración del plan. En definitiva la visión de los municipios no es unívoca, pero predomina una visión instrumental de los CCM. El estudio de FLACSO concluye en este punto que la diversidad de opiniones marca que para los gobiernos locales el rol del Consejo Consultivo Local no está del todo claro. De hecho no se le reconoce incidencia en el desarrollo y local y si aportes de información sobre la población y de trabajo en la puesta en marcha y ejecución.

Esta visión instrumental de la participación multiactoral para resolver problemas de manera concertada, se corrobora por la excepcionalidad de las experiencias que logran influir en la política municipal.

Al ser consultados por este punto los Consejeros de las organizaciones sociales dan cuenta de la falta de elementos para la incidencia, como es la falta de información sobre los problemas (magnitud, localización) y sobre los recursos que nación y la provincia manejan para la emergencia. También desconocen aspectos de la administración municipal (presupuesto, otros programas, etc).

En lo que respecta al plan y su desarrollo en todos los casos la falta de atribuciones en altas y bajas de beneficiarios y el desconocimiento de criterios de asignación se reiteran como omisiones que afectan la credibilidad del grupo y su capacidad de guardar legitimidad frente a la comunidad a partir de poder ejercer algún tipo de control.

A pesar de las restricciones enunciadas más de la mitad de los miembros de las organizaciones que participan de los CCM identificaron como logros principales el cumplimiento de objetivos, la transparencia en el manejo de los planes, los cupos y, especialmente, la convocatoria inicial (FLACSO, 2002). Como excepción sólo en un 20 % de los casos se consignan respuestas relacionadas con la influencia de las OSC en otras iniciativas que no sea la puesta en marcha del programa (IIED-AL, 2003).

Los problemas que identifican tanto las organizaciones como los funcionarios municipales coinciden en priorizar problemas de tipo organizativos y operativos (55% y 49% respectivamente) y la discontinuidad en la participación de las OSC que fue señalada por el 38% de los funcionarios consultados (FLACSO). A su vez la principal dificultad que visualizan los funcionarios municipales para articularse con las organizaciones sociales se vincula con los problemas para aunar criterios de trabajo debido a la división de las propias instituciones o a las dificultades para definir prioridades en conjunto.

Por la cantidad de personas que formaron los Consejos (alrededor de 12.000 personas) para muchos gobiernos municipales, especialmente en los municipios con menos recursos, los Consejos posibilitaron la operatoria del programa, que en la mayoría de los casos excedía la capacidad logística y administrativa del propio gobierno municipal.

Participación multiactoral y desarrollo local

De acuerdo al desarrollo anterior tendríamos certeza de que los CCM se constituyeron en una herramienta efectiva para implementar un programa de la naturaleza y magnitud del JyJH, pero no podemos decir lo mismo respecto a la participación de los Consejos como promotores del desarrollo local, campo en el que las experiencias son definitivamente aisladas. Al respecto nos preguntamos por la participación multiactoral como una herramienta para la transformación social y el desarrollo local.

Si bien no hay una respuesta unívoca a esta pregunta, la experiencia que se viene acumulando a nivel de la región en materia de fortalecimiento de alianzas para el desarrollo da cuenta de que existen diferentes perfiles asociativos, ya sea que los grupos estén más orientados a la ejecución de proyectos a nivel comunitario/barrial o tengan desde su creación la vocación de participar e incidir en cuestiones de carácter más amplio como el presupuesto público, la obra pública, la planificación de la ciudad y otros temas de la agenda social. Así se habla de alianzas con perfil de gestión, de incidencia o mixto. Estos perfiles no son excluyentes, pueden coexistir en un mismo grupo o devenir uno en otro según la evolución que tenga el proceso participativo. Obviamente las alianzas que logran incidencia son por que tienen objetivos definidos en ese sentido. (Clemente, 2002).

Como ya se expresó en este trabajo la participación social no es un fin en si mismo sino un medio para alcanzar objetivos y así superar déficit sociales. De ahí la importancia de que la participación social tenga consecuencias prácticas en la vida cotidiana de las personas que padecen esas carencias.

Al momento de analizar un proceso participativo y estimar sus aportes en la dinámica de desarrollo local, es decir su impacto, conviene interpellar el proceso mediante algunas preguntas básicas, tales como:

¿Cuál es el problema que se atiende y su gravitación en el desarrollo? Si bien todos los problemas sociales se vinculan al desarrollo, no todos son abordables desde esta perspectiva que, entre otras cosas, refiere a integrar la dimensión económica de los problemas sociales en su solución.

Otra pregunta será: ¿Quiénes y cuántos reconocen la legitimidad del problema sobre el que se actúa? Obviamente a mayor reconocimiento, mayores son las posibilidades de lograr consenso y apoyo colectivo en las soluciones. En cuanto a quiénes actúan en el proceso es importante saber si los que están tienen competencias para su resolución. En este punto es muy importante identificar el rol que asumiría el gobierno mu-

nicipal, ya que no existen posibilidades para el desarrollo local sin la participación del estado.

Finalmente, se debe evaluar la capacidad de movilizar recursos acordes al o los problemas en torno a los que se participa. Este punto ya se trató y refiere a la capacidad del grupo de modificar situaciones deficitarias, ya sea a través de su influencia o de su acción directa. Este conjunto de elementos son los que se combinan para dar mayor o menor capacidad de incidencia a los grupos que se orientan hacia el desarrollo local.

Si aplicamos estas preguntas al caso del Programa JyJH encontramos: i. Que el problema de falta de ingresos, por magnitud y gravedad, no está en duda, ii. Que el que convoca es el Estado, iii. Que los que participan están relacionados con el problema y con las soluciones y iv. Que el recurso que se dispuso, si bien insuficiente, significó un alivio.

Dado que se trata de indagar sobre el impacto de la participación multiactoral en el desarrollo local, nos preguntamos por cómo se da este proceso en este caso concreto.

En este punto debemos hacer una necesaria diferenciación entre un programa y parte de su operatoria que puede o no ser participativa. Por ejemplo, los Consejos Consultivos son parte del Programa JyJH y es evidente que el programa ha tenido y tiene impacto en la vida cotidiana de sus beneficiarios pues contribuye a completar un ingreso de supervivencia. Ahora, en cuanto al rol de los CC, podemos acordar en que su desempeño en la dinámica de desarrollo local ha sido restringido y sujeto a los límites que cada contexto puso para la acción concertada en torno a la emergencia social.

En el caso de los CCM, indagar sobre su impacto es preguntarse por cómo pudieron optimizar los resultados del programa en los tramos en que los Consejos tienen incidencia o en las competencias que puedan haber asumido como resultado de su inserción en la dinámica de la sociedad local.

Cuando se indaga por el tipo de actividades de los CCM, para la mayoría, la actividad más importante fue la puesta en marcha del plan y el diseño de los proyectos de contraparte. Respecto a estos proyectos, el 95 % se orientaron a la prestación de tipo comunitario, contrariamente a la expectativa inicial de lograr algún tipo de inserción en el mercado laboral de los beneficiarios¹⁴.

14. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Abril 2003. CELS.

Las competencias de los Consejos estuvieron centrados en el dispositivo de implementación del Plan en cuanto identificación y cobertura de beneficiarios más que en los proyectos de contraprestación que en la mayoría de los casos superaron la capacidad operativa de las instituciones locales y otros ámbitos de inserción que se pusieron a disposición en esa coyuntura. Es de considerar que para las contraprestaciones funcionó en la mayoría de los casos la red de servicios y asistencia del estado y las propias organizaciones sociales y en mucha menor medida la red del mercado de trabajo y la producción. De ahí que el efecto del trabajo de los Consejos en materia de contraprestaciones queda aislado.

A los fines de la incidencia se debe observar la representatividad de los Consejos. El ejercicio de clientelismo es una práctica extendida que en situaciones de crisis tiende a exacerbarse de ahí que se observe el riesgo de estas prácticas en los casos donde predominó un modelo de conformación discrecional del Consejo.

En cuanto a la voluntad de incidencia de los CCM sobre la muestra de FLACSO, el IIED-AI analiza el grupo de CCM con perfil más activo hacia el Desarrollo Local (30% de la muestra) y amplía las observaciones en base a estudios de caso. En este grupo un 43% de los casos reconoce la voluntad de incidencia como motivación para participar. A su vez dentro de este grupo también los funcionarios municipales identifican al CCM como un espacio de intercambio y consulta de políticas sociales. Esta tendencia es inversa en la muestra general de FLACSO, donde no aparece prácticamente mencionada la incidencia de los Consejos por parte de los dirigentes sociales y los funcionarios no reconocen otras funciones a los Consejos que no sean las operativas del programa.

En cuanto a influencia de los CCM en la dinámica de decisiones para el Desarrollo Local, los miembros de las organizaciones consultadas tienen idea de que aún cuando se abren espacios de participación municipal, se los consulta muy poco a la hora de definir prioridades. De allí que el 40% reclame mayor participación y un control más directo de los gastos municipales, aspecto que estaría indicando la ampliación de competencias más allá del programa JyJH.

Un fenómeno que debe observarse es que si bien los Consejos no se propusieron en todos los casos tener incidencia en el desarrollo local, los actores que participan de estos espacios tienen reivindicaciones que ejercen influencia en el propio espacio. La participación organizada de los grupos confesionales y de las organizaciones de desocupados, si bien han tenido diferente signo, da cuenta de este modelo de participación que cruza lo territorial y lo sectorial en torno a una política pública.

En términos generales se puede concluir que la participación no gubernamental en los Consejos, si bien no estuvo signada por la voluntad de ejercer influencia sobre la dirección de las políticas municipales, si por la de garantizar la aplicación del plan en el distrito y en muchos casos influyó con mejoras en la administración de este programa que aun sigue vigente como principal política compensatoria.

De acuerdo a esta afirmación el aporte del Programa JyJH y más particularmente de los CCM, al desarrollo local puede resumirse en dos puntos:

- a) Que el programa JyJH ha tenido impacto en la vida de los beneficiarios, especialmente en el primer año del programa donde para muchas familias fue el único ingreso en dinero. Este impacto no se relaciona de manera directa con el desarrollo, pero permitió condiciones mínimas de consumo e integración social que son condiciones básicas para futuras iniciativas relacionadas con el desarrollo.
- b) Que los CCM posibilitaron a través de los proyectos de contraprestación el sostenimiento de servicios comunitarios de importancia como red de contención social que demando la crisis y que aun perdura.

En definitiva, desde una perspectiva del desarrollo local, tanto la proyección del programa y como la de los consejos ha sido restringida y sujeta a los límites que cada contexto local y regional tuvo para amortiguar con recursos propios la emergencia social.

Condiciones para la incidencia de la participación multiactoral

El contexto en el que funciona una alianza es otro elemento de análisis sobre su capacidad de intervención en la realidad. Esta comprobado que en situaciones de emergencia social estas articulaciones logran ser efectivas, especialmente si hay que tomar decisiones sobre la administración de recursos escasos. Esta capacidad de gestión y consenso en medio de la crisis no necesariamente contribuye al desarrollo local, por el contrario puede ser funcional al modelo regresivo que adoptaron las políticas sociales que se describió al comienzo de este trabajo.

Cuando se indaga por los aportes que los diferentes actores han realizado en los Consejos, el estudio del IIED-AL sobre el grupo de Consejos con vocación de incidencia en el desarrollo local, destaca que las organizaciones de base han brindado información sobre el perfil de los beneficiarios y sobre los principales problemas de sus comunidades, así como han presentado nuevos proyectos y adecuado proyectos existentes, además de asumir en un comienzo la puesta y control de las contraprestacio-

nes. La información y la provisión de criterios para la puesta en marcha del plan es el mayor aporte que reconocen las organizaciones sociales. Ambas son cuestiones que hacen a la operatividad de la puesta en marcha y la aceptación del programa por el resto de la comunidad.

El análisis de los casos en que los CCM definen un perfil orientado al desarrollo local, se observa la convergencia de dos o más de las siguientes condiciones: un contexto político favorable para la concertación, competencias en torno a temas que vinculan lo social y lo económico, representatividad de las organizaciones miembros y capacidad del grupo para influir en la obtención y asignación de nuevos recursos (humanos, técnicos y financieros) para atender aunque sea parcialmente los problemas sobre los que se actúa.

En cuanto a funcionamiento, se observa que en estos casos el grupo se da alguna estrategia de difusión y/o comunicación con los sectores a los que representan. A su vez, tienen pautas de funcionamiento consensuadas y demuestran antecedentes de trabajo conjunto en temas relacionados a los problemas de la localidad. Es decir que la incidencia se planifica.

En cuanto al perfil de las actividades y su vinculación con el desarrollo, se observa que donde existía inserción previa de los Consejos en temas de desarrollo (infraestructura, producción, salud preventiva, etc) estos consejos además de implementar el programa JyJH pudieron diversificar su tarea con proyección a otros temas vinculados al mundo de la salud y el trabajo, En este sentido se observan experiencias de capacitación laboral, abastecimiento de comedores comunitarios, control sanitario, reinserción en la escuela y en menor medida mejoramiento del hábitat¹⁵.

La posibilidad de diversificar estas acciones con mayor o menor perfil de desarrollo local no dependería tanto del Consejo como de las capacidades instaladas a nivel local para tener un impulso de crecimiento en medio de tamaña crisis. Las ciudades medianas y grandes y con menor pobreza estructural fueron las mejor posicionadas en ese sentido.

Conclusiones sobre participación multiactoral y desarrollo local

Los principales resultados en esta primera generación de Consejos y de otros espacios similares permiten observar algunas regularidades sobre la inserción y proyección de estos espacios al desarrollo.

15. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Abril 2003. CELS.

Funcionamiento. La falta de procedimientos y el exceso de tareas administrativas propias de un ámbito de gestión y no de un grupo de apoyo a la gestión es un motivo de disolución y desgaste prematuro de estos grupos. En ese sentido, se señala la importancia de que este tipo de convocatoria no suplante las tareas que debería hacer el estado, especialmente cuestiones administrativas y de control. Se recomienda revisar el criterio de auditoría y la expectativa de desplazar la responsabilidad del Estado en los propios beneficiarios.

Capacidad de incidencia. No basta la voluntad de incidir para lograrlo. Para los ámbitos de participación multiactoral, la posibilidad de gestionar influir o peticionar está vinculada con la disponibilidad de recursos y la voluntad de que el esfuerzo de participar devenga en resultados concretos y alimente nuevas metas.

Nuevas capacidades. La falta de información y conocimientos específicos (legislación, normativas, estadísticas) neutraliza la capacidad de incidencia. Se reafirma el rol del gobierno municipal en cuanto dotar al espacio de competencias para estimular su capacidad propositiva y esto implica apoyo técnico y asesoramiento.

Dimensión política y operativa. Que en los espacios multiactorales si bien se presentan problemas vinculados al funcionamiento por falta de procedimientos y diferencias en los marcos operativos y conceptuales de los diferentes actores sociales, son los problemas de índole política los que más afectan la vida de estos espacios.

Integración. Que en los casos donde los grupos multiactorales logran integrarse, sumarse o impulsar programas de trabajo relacionados con el desarrollo local se evita el encapsulamiento del grupo, principal causa de deterioro de este tipo de modalidad de trabajo.

Competencias. Siguiendo esta línea de análisis podemos concluir en la importancia de que los Consejos y otro tipo de espacios similares puedan utilizar su capacidad de gestión no para suplir trabajo administrativo y sí para ampliar el espectro de iniciativas, señalar prioridades y generar condiciones para su puesta en marcha.

Representación. Otro aspecto clave es refrendar los medios de representación por lo cuales las organizaciones asumen la representación de otros y generan canales para mantener comunicación con la base. Es importante que estos espacios no compitan con los delegados legislativos y que por el contrario actúen de manera complementaria en torno a los temas que unos y otros no cubren.

Finalmente, se marca que el tema de incidencia es una acción planificada que requiere de objetivos, estrategias y voluntad de negociación, de ahí la importancia de establecer agendas que articulen a la nación y la provincia en la atención de intereses locales, desde una perspectiva más amplia de tipo microrregional.

Cerramos este trabajo señalando que una de las principales contribuciones que se verifican en las políticas que promueven la articulación multiactoral es la democratización de los vínculos entre la sociedad y el estado. Si bien se trata de procesos altamente frágiles y amenazados por sus propia condición de diversidad, la posibilidad de consensuar intereses y posiciones en pos de un imperativo social contribuye a contrarrestar la fragmentación que padece nuestra sociedad y así recuperar condiciones para alcanzar nuevos niveles de integración social.

Bibliografía

Clemente, Adriana y otros. Alianza Multiactoral para el Desarrollo Local. En revista PUYD (Serie FORTAL). 2002.

Clemente, Adriana. Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta. En "El desarrollo Local en América Latina". José Luis Rhi-Sausi. Editor. Recal. 2003

Clemente, Adriana. Fortalecimiento Municipal y Emergencia Social. Proyecto UBACyT (2003-4). Documento de trabajo. Mimeo.

Pautassi, Laura. Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?. CELS. mimeo. 2003.

Bertolotto, Álvarez, Clemente. Informe de avance. Programa de Fortalecimiento de los Consejos Consultivos. Componente de Evaluación. 2003.

Lupica, Carina y otros. Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos-Programa Jefes y Jefas de Hogar- . Grupo SOPHIA. 2003.

Smulovitz, Catalina. Consejos Consultivos Municipales del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Una discusión sobre su desempeño. Documento de Consultoría. Bs.As.. 2003.

Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales¹

Daniel Arroyo²

Introducción

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local y, en particular, en espacios asociativos como los Consejos Consultivos³ ha sido un tema de importante debate para las ciencias sociales en los últimos años. La discusión en torno a los conceptos de corresponsabilidad Estado–Sociedad, control de las acciones de gobierno y articulación del espacio público ha planteado diferentes posturas tanto entre los científicos sociales como entre los miembros de las ONGs.

La crisis social que se agudiza a partir de fines del año 2001 va a generar una rápida adaptación a la “emergencia” por parte de las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Esta situación lleva a que el debate en torno a la conveniencia o no de generar espacios asociativos pase a un segundo plano y se consoliden, en varios municipios del país, líneas de trabajo en conjunto entre Estado y Sociedad tendientes a “hacer algo” para paliar los efectos de la crisis social.

De este modo, los dos actores que más cambios habían sufrido durante la década del '90 (los municipios al incorporar nuevas funciones sin los

1. Este artículo surge de la investigación "Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la Sociedad Civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales" realizada por FLACSO en el año 2003.

2. Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social. Licenciado en Ciencia Política. Investigador y docente de FLACSO.

3. Entendiendo como Consejos Consultivos Locales a “todos los espacios de articulación entre el gobierno municipal, las organizaciones sociales y, eventualmente, el sector privado que, bajo diferentes denominaciones, tienen como objetivo central la búsqueda de articulación de recursos, la promoción del desarrollo en el territorio y la generación de instancias de articulación institucionales. En todos los casos, con la intención de mejorar las condiciones de participación de los vecinos y promover el desarrollo económico y social tanto de los sectores de pobres estructurales como de los nuevos pobres y sectores medios en transición”.

recursos correspondientes y las organizaciones sociales al generar actividades que antes eran tarea del Estado) se encuentran hoy llevando adelante actividades conjuntas en los Consejos Consultivos Locales (CCL). Este proceso genera importantes tensiones debido a la escasa credibilidad que, en muchos casos, las organizaciones tienen sobre el Estado local y la sensación, de parte de los funcionarios municipales, de que “las organizaciones no tienen mucha idea de lo que se puede hacer con los recursos con que se cuenta”.

El Plan Jefes/as de Hogar (PJJdeH) va a universalizar la construcción de espacios asociativos en donde se articulan el gobierno local, las organizaciones sociales y, eventualmente, el sector privado. A fines del año 2002 ya se habían constituido 1754 CCL. Esta situación acelera un proceso que se inicia a mediados de los 90 con la conformación, en varias localidades, de procesos de planificación estratégica, modelos de gestión asociada y programas de desarrollo local; a partir de la crisis de 2001 estas modalidades se transforman en Comités de Emergencia, Comités de Crisis o Consejos de Atención de las Políticas Sociales.

Los resultados de la investigación que se presentan a continuación buscan describir el contexto sobre el cual se desarrolla la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos focalizando el análisis en la capacidad de incidencia de las organizaciones en la gestión de las políticas aplicadas a nivel local y la capacidad de utilización de los recursos para fortalecer tanto a las propias instituciones como a los beneficiarios de los programas sociales.

Principales observaciones de la muestra nacional

El relevamiento realizado tuvo dos modalidades: la constitución de grupos focales en los niveles provinciales y la realización de una encuesta a 331 miembros de los CCL.

Consejos Consultivos Provinciales

La primera característica que surge del trabajo de campo es la dificultad de las provincias para constituir Consejos Consultivos que tengan un rol estratégico para el Plan Jefas y Jefes de Hogar o para cualquier actividad que se proponga. En estos casos analizados se percibe con claridad la “falta de un rol concreto” de estas instancias teniendo en cuenta la falta de especificidad en la tarea de ejecución de programas y dificultades para acceder a la información que les solicitan los municipios y las organizaciones sociales.

Un análisis respecto del funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) determina que sus funciones no están del todo claras en torno al Plan Jefas y Jefes de Hogar o, en todo caso, que son difíciles de operativizar. Al Consejo Provincial le corresponde la tarea de definir la estrategia general y de controlar el funcionamiento de los Consejos Locales. Sin embargo, la falta de incidencia concreta en la determinación de altas y bajas del Plan limita las tareas de los miembros de estos Consejos.

A diferencia de los CCL que tienen la tarea concreta de asistir a los beneficiarios en la ejecución de los proyectos y al Consejo Consultivo Nacional que realiza un seguimiento de la operatoria encarada por el Ministerio de Trabajo, los Consejos Provinciales tienden a quedar “desdibujados” en su rol en la medida que la información no siempre es recibida (a veces va a la Gerencia de Empleo Provincial y a veces llega directamente a los Consejos Locales) y tampoco tienen un mecanismo aceitado con el Ministerio de Trabajo para poder canalizar sistemáticamente los reclamos que se presentan en los ámbitos municipales.

Los Consejos analizados están constituidos, en general, por representantes del gobierno provincial (principalmente del área de Acción Social), miembros de instituciones religiosas, vecinalistas, representantes sindicales y representantes de los desocupados. Sin embargo, prácticamente no se han detectado casos de miembros del sector privado que participen sistemáticamente de estas instancias.

Los miembros de las organizaciones sociales que forman parte de estos espacios tienden a rescatar el rol de los Consejos en la emergencia como dispositivo para alcanzar la paz social o resolver los problemas más urgentes. No obstante, no ven a los Consejos como potenciales transformadores de la realidad social de la provincia.

En los casos en donde la provincia ya había constituido una instancia asociativa previa (como los casos de Mendoza con el FIDES o Chaco con el Comité de Emergencia Social) se percibe que los Consejos Consultivos vinculados al Plan Jefas y Jefes de Hogar generan un mayor “forcejeo o lucha por espacios de poder”. Esto seguramente se debe a que el programa cuenta con un nivel de recursos concentrado y muy superior al que históricamente han manejado otros programas sociales.

La relación entre los Consejos Provinciales y los Consejos Locales es variada y se corresponde de acuerdo a los casos, pero tiende a generali-

zarse la idea de que existe poca vinculación con las instancias municipales, ya que no manejan información sobre los CCL o porque ven a éstos como instancias “muy politizadas”.

Los CCP orientados al PJJdeH se encuentran frente a un problema de difícil resolución con los Consejos Locales que es el de las altas y bajas de beneficiarios. Los Consejos Provinciales no tienen información y no pueden justificar el alta o baja de una planilla de beneficiarios, generando tensiones con los ámbitos locales.

Con respecto a los grupos de desocupados esta situación merece una mención especial ya que los integrantes de los Consejos Provinciales tienen la percepción de que las organizaciones de desocupados se fragmentan en subgrupos, con lo cual dificulta la atención de sus demandas efectivas al complejizarse los interlocutores. En este sentido, se percibe que las organizaciones de desocupados comienzan a actuar con una doble lógica: por un lado, activan su participación en el nivel local y, por el otro, trazan relaciones con el nivel nacional, directamente con el Ministerio de Trabajo. De este modo, la fragmentación del movimiento de desocupados y el aumento de las tensiones sociales lleva a “desdibujar” el rol de los Consejos Provinciales frente a los movimientos de desocupados. Estas organizaciones demandan directamente al nivel nacional y las organizaciones del nivel local encauzan sus reclamos directamente a los Consejos Municipales. Parte del problema del rol de los Consejos Provinciales se vincula con esta situación, consecuentemente existen pocos movimientos de desocupados a escala provincial. Otras organizaciones despliegan sus estrategias a través de una interacción “día a día” en sus localidades.

En alusión a los recursos, la percepción generalizada se asocia al predominio del voluntarismo y la precariedad de medios de que se dispone, lo que limita la tarea de los Consejos teniendo en cuenta la falta de infraestructura básica (teléfono, computadora, fax, etc.); por lo tanto existe un consenso generalizado acerca de la necesidad de encarar una segunda etapa de los Planes JJdeH que incluya insumos y bienes de capital para que la gente pueda trabajar.

En vinculación a la capacitación, los miembros de los Consejos Consultivos han puesto el mayor énfasis en los temas que permitan salir de la emergencia. Así, las instancias de capacitación requeridas se conectan con procesos productivos para pobres estructurales, economías familiares, productos de autoconsumo, comercialización, etc.

En relación con el fortalecimiento de los espacios asociativos, la demanda se vincula con capacitación en roles y funciones del Consejo, mayor intercambio de experiencias y encuentros y “tratar de promover un cambio cultural”.

Por último, en correspondencia a los requerimientos hacia el Estado Nacional, a continuación se enumeran los reclamos que han tenido mayores menciones:

- Plantear reglas claras y respetarlas.
- No superponer tareas de monitoreo.
- Asignar recursos a los Consejos para acciones de capacitación y fortalecimiento.
- Tener un sistema de información rápido sobre altas y bajas.
- Reconocer las limitaciones de recursos económicos, técnicos y humanos de los Consejos Provinciales para no exigirles plazos imposibles de cumplimentar.

Las observaciones antes planteadas en torno a los CCP permiten establecer situaciones diferenciadas que pueden ordenarse en las diferentes tipologías.

La clasificación toma en consideración dos dimensiones principales: 1) el momento en que se constituyen y el rol del PJJdeH en la conformación de esta institucionalidad, y 2) los objetivos perseguidos por estos Consejos vinculados tanto con la atención de los sectores más pobres como con el control de las acciones de gobierno. De este modo, la investigación realizada, permite describir cinco situaciones diferenciadas en torno a los Consejos Consultivos Provinciales:

a) Consejos Consultivos Provinciales que inician una tarea de articulación a partir del Plan y que gran parte de sus esfuerzos se concentran en resolver los problemas operativos de las altas y bajas. Para este tipo de Consejo, si bien los problemas operativos han complejizado la organización, el PJJdeH les ha permitido construir espacios colectivos, intercambiar opiniones y también deducir qué grupos tienen mayores contradicciones. En esta situación se encuentran los Consejos Consultivos de las provincias de Jujuy, Córdoba y Chubut. En todos los casos la conformación de este espacio asociativo dio inicio, paulatinamente, al desarrollo de acciones tendientes a evaluar la situación de los beneficiarios y mejorar los proyectos.

b) Consejos Consultivos Provinciales del PJJdeH que se reconvierten a partir de experiencias previas como los Comités de Emergencia, Consejo de Planificación, etc. En estos casos, la articulación entre instituciones no es un valor nuevo debido a que estaba dado por las experiencias anteriores y el Plan permite poder contar con un importante número de beneficiarios que, en la mayoría de los casos, operan como recursos humanos en función de los proyectos que se definen como más relevantes. Bajo esta característica se encuentran los Consejos Consultivos Provinciales de Chaco y Mendoza. En el caso de Chaco, la crisis de 2001 permitió conformar un Comité de Emergencia Social que luego devino en el actual Consejo Consultivo. En el caso de la provincia de Mendoza, el antecedente es el Consejo Consultivo formado en torno al Fondo de Inversión para el Desarrollo Social. Este último caso resulta interesante porque ha habido continuidad en las líneas de acción a pesar del cambio del partido gobernante. Si bien algunas características de este espacio asociativo han variado, los principales ejes se mantienen y ello permite dar cuenta de un importante grado de sustentabilidad de las experiencias.

c) Consejos Consultivos cuyo objetivo es definir las líneas generales de la política social de la provincia. Estos Consejos focalizan su accionar en la distribución de recursos y la definición de prioridades. La crisis y la emergencia del año 2001 han hecho que estos espacios se concentren casi exclusivamente en el tema alimentario y que paulatinamente retomen una actividad de planificación más sistematizada. Los casos de Misiones y Santa Fe se encuadran dentro de esta modalidad. En el caso de Misiones, el Consejo del PJJdeH no sólo deviene del Consejo Multilateral de Políticas Sociales y Desarrollo Interior, sino que también tiene un claro objetivo vinculado con la definición de las líneas de política social ha llevar a cabo en la provincia. La experiencia de Santa Fe es mucho más reciente pero queda claro que las organizaciones que forman parte del Consejo Consultivo Provincial tienen el objetivo de participar en el diseño del conjunto de las políticas sociales.

d) Consejos Consultivos Provinciales vinculados a un programa específico. Los casos en los que un programa social constituye un espacio con organizaciones sociales a partir del cual se evalúa el funcionamiento del programa. Este es el tipo de Consejo Provincial que se caracteriza por la participación e incidencia que tienen las organizaciones sobre políticas públicas concretas. El relevamiento realizado para esta investigación permite considerar en este punto a los casos de

Neuquén y San Luis. En ambos casos el Consejo Consultivo del PJJdeH no ha logrado ponerse en marcha, pero sí se han detectado experiencias relevantes en torno al funcionamiento de un programa provincial (caso de Neuquén) o del Programa Social Agropecuario (caso de San Luis).

e) Consejos constituidos por miembros de organizaciones de la sociedad civil. Es un modelo de hecho en donde las organizaciones sociales generan sus propios espacios de intercambio sobre sus líneas de trabajo y sobre la realidad social y al que se van acercando, de manera poco sistemática, funcionarios de las áreas sociales con vínculo con estas organizaciones. No se trata de un modelo de Consejo formalizado, sino de una red de organizaciones que tienen encuentros periódicos, una problemática en común y en la que participan funcionarios que se sienten formando parte más de la sociedad civil que del Estado y que buscan resolver los mismos problemas sociales. El caso de Rosario se encuadra claramente en esta modalidad en la medida en que, a falta de una institucionalidad que articule Estado y organizaciones sociales, la propia sociedad civil constituye una red propia que comienza a generar articulaciones e intercambios con los funcionarios. Si bien es un modelo atípico de espacios asociativos, resulta relevante para esta tipología en la medida en que la articulación entre el Estado y la sociedad se sostiene aquí por las actividades de las ONGs.

Consejos Consultivos Locales

Como parte de la investigación presentada, se administró una encuesta a 59 Consejos Consultivos Locales. El análisis de esas encuestas permitió llegar a una caracterización de los Consejos, la que se efectiva bajo estos cuatro ejes: a) las características de las instituciones participantes; b) el funcionamiento del Consejo Consultivo Local; c) las respuestas frente a la crisis y a la emergencia y d) la proyección de los Consejos y tendencias a la gestión asociada.

- a) Características de las instituciones participantes. En este eje se analiza el tipo de actores presentes en los Consejos, el rango de los funcionarios municipales que lo coordinan, el tipo de organizaciones sociales que participan activamente y las características del sector privado, en el caso en que tengan una presencia continua.
- b) Funcionamiento del Consejo Consultivo local. El análisis del funcionamiento pone el acento en los objetivos que persiguen los miembros del Consejo, el entramado de relaciones internas y la resolución de los problemas operativos en torno al PJJdeH.

- c) Respuestas frente a la crisis y la emergencia. En este punto se busca analizar en qué medida ha cambiado el rol de cada uno de los actores y sus actividades a partir de la crisis de Diciembre de 2001.
- d) Proyección de los Consejos y tendencias a la gestión asociada. Aquí se evalúa tanto la posibilidad de continuidad de estos espacios asociativos como la tendencia a avanzar en otros campos como el de la economía social o los proyectos productivos.

A partir de la sistematización y análisis de las opiniones de los miembros de los CCL, se tomó como unidad a los actores, tanto a los representantes de organizaciones sociales como a funcionarios municipales y miembros del sector privado. Las encuestas fueron administradas a Organizaciones de la Sociedad Civil y a Funcionarios Municipales.

Organizaciones de la Sociedad Civil

La sistematización que se presenta a continuación surge de las 208 encuestas realizadas a miembros de organizaciones de la sociedad civil. Algunos de los resultados son los siguientes:

En cuanto a la razón por la cual las organizaciones deciden integrarse a los CCL, el 36 % lo hace por considerar necesario participar e involucrarse, en ese sentido, algunas de las respuestas de las organizaciones están relacionadas con la vocación de servicio y la solidaridad. Un 32 % de las organizaciones manifiesta que participa por haber sido convocada por el Municipio. El 25 % de los encuestados lo hace para controlar la transparencia del plan, con el objetivo “que el Plan llegue a los que más lo necesitan”, para que “la asignación se realice en forma equitativa” y “para debatir para lograr una mejoría en la adjudicación de planes”. El restante 7 % por que ya tenían antecedentes de participar en otros espacios asociativos locales. En este caso, los antecedentes son diversos, pero podemos señalar la participación de organizaciones en Mesas de Concertación, Comités de Crisis, haber sido parte de Planes Estratégicos, entre otros espacios.

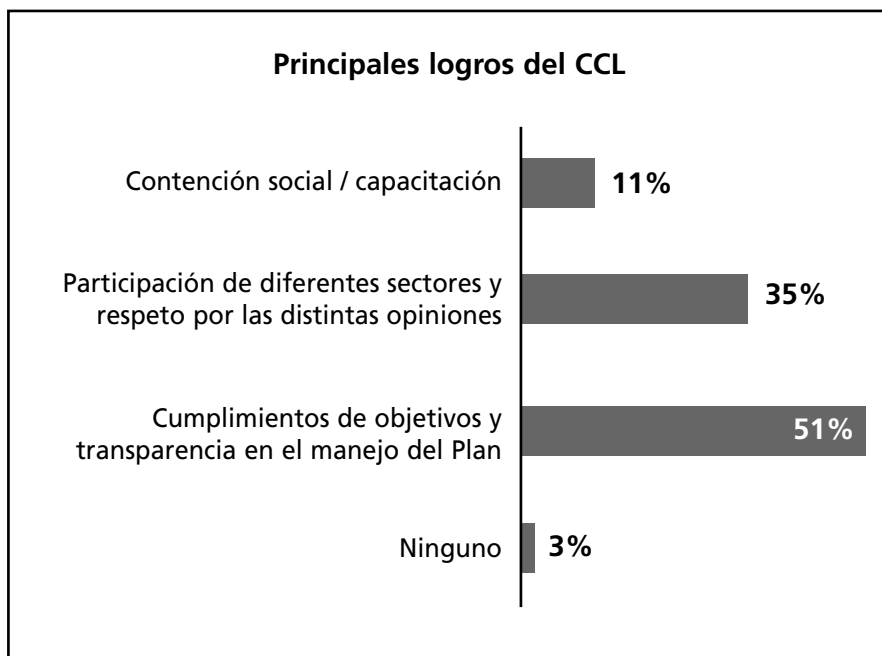
La constitución de los Consejos Consultivos entre abril y mayo del año 2002, en el marco de la crisis económica, posibilitó la presencia masiva de organizaciones que vieron la necesidad de su presencia. Es importante destacar que el control de la transparencia se va a transformar en un objetivo central a medida que el PJJdeH se hace masivo. Al indagar acerca de los beneficios que obtiene la organización por participar del CCL, surge que el mayor porcentaje (31 %) ve como beneficio ayudar a la gente y participar en el control de los planes, lo que guarda relación con lo planteado anteriormente, una participación bien centrada en el control y

en el resguardo de los planes. Se plantea aquí que el beneficio para la organización sería indirecto, la organización cumple un papel de vehiculizador de las demandas y necesidades de la gente. El 27 % de las respuestas indican que no obtienen ningún beneficio, muy por el contrario, les genera distintos tipos de gastos y sumar trabajo a lo que ya vienen haciendo. Un 28 % reconoce como beneficio la posibilidad de estar informados y un reconocimiento y difusión de la organización, por último, el 14 % sostiene que le permite a la organización contar con recursos humanos.

Si bien la mayoría de los representantes de las organizaciones sociales de los Consejos Consultivos manifiestan que participan por vocación y que no obtienen por ello ningún rédito personal, el poder obtener el reconocimiento de la organización y conseguir planes para la institución y para otros vecinos aparece como un beneficio de significación para las organizaciones. Esta situación pareciera marcar una alerta para el futuro: el PJJdeH ha establecido “un piso” en la cantidad de beneficiarios y personas que colaboran con las instituciones del cual será difícil volver atrás sin un nivel de conflicto importante.

Con respecto a los principales logros de los CCL (ver gráfico n°1) cabe destacar que la mayoría centró su respuesta en el cumplimiento de ob-

Gráfico N° 1



jetivos y transparencia en el manejo del PJJdeH; también se destaca como un logro importante la participación de varios sectores y la consecuente pluralidad de ideas (35 % de los encuestados). En ese sentido, se señala la posibilidad de vinculación con otras redes y sectores de la comunidad que trabajan con fines semejantes, la posibilidad de reunir a una importante cantidad de organizaciones incluso aquellos sectores más radicalizados en sus demandas como los movimientos de desocupados, y también la posibilidad de trabajar en forma conjunta con las organizaciones y el Municipio”. En los espacios asociativos con mayor desarrollo, en los que existía experiencia previa de trabajo en conjunto, la situación de emergencia asociado al Plan les permitió (con algunas tensiones) fortalecer y reconstruir esos vínculos.

En un 11 % de las respuestas se considera como logro la posibilidad de contención social y la capacitación de sectores desocupados, valorando mucho en este punto la posibilidad que tuvieron los beneficiarios de capacitarse, tener sus propias huertas y hornos, con la posibilidad de que esa capacitación les sirva en un futuro para su inserción laboral.

Así, como se plantean los principales logros de los CCL, se indaga acerca de las principales debilidades, siendo el resultado el siguiente:

Gráfico N° 2



El mayor porcentaje (55 %) está referido a dificultades organizativas y operativas, y en particular alrededor de la asignación-control de los planes. De las encuestas surgen dificultades de distinto tipo: la falta de asistencia técnica e información, déficits de recursos y de infraestructura para realizar las tareas de rellenado de planillas y control de las contraprestaciones. Si bien la mayor parte de lo expresado por las organizaciones está relacionado con los aspectos organizativos, surgen también otras problemáticas como por ejemplo la utilización partidaria vinculada a ese espacio. Por lo tanto se plantea la influencia política sobre las organizaciones barriales, lo que hace que la capacidad del CCL se vea sensiblemente desminuida.

En segundo término (22 %), aparece como debilidad de los CCL la participación discontinua de las organizaciones. Se manifiesta mucha movilidad de las organizaciones en el Consejo, lo que dificulta el trabajo ya que se plantean casos de Consejos donde por momentos la participación es importante durante dos o tres meses, luego se produce un paulatino desgranamiento y en algunos casos una vuelta de las organizaciones cuestionando lo hecho por el Consejo. Esta situación hace que muchas veces los Consejos se queden sin representación de diversos sectores de la sociedad.

En tercer lugar, el 11 % de los encuestados plantea dificultades para proyectar estrategias más allá de la implementación del Plan. Aquí se explica la necesidad de no restringir el debate dentro de los CCL y ampliar el espacio para la discusión al conjunto de las políticas sociales. Por ejemplo, ha surgido la demanda de inclusión de jóvenes sin cargo de familia al PJJdeH, y también de mayores que no encuadran en los requisitos de éste.

Sin lugar a dudas, la tensión por las altas y las bajas, como así también la centralización de las decisiones en Buenos Aires se ha tornado en una debilidad estructural para los Consejos Consultivos. Si bien esta situación ha mejorado, los miembros de las organizaciones sociales siguen poniendo el énfasis en esa cuestión.

La participación discontinua de las organizaciones tiene vinculación también con los problemas operativos del PJJdeH. En muchos casos, los miembros de las ONGs, tuvieron la sensación de involucrarse en problemas que se generaban en otro ámbito, ocasionando una disminución en la participación.

En cuanto a las actividades que se llevan adelante en el marco de los Consejos (ver gráfico n°3), surge en forma predominante la atención alimentaria. La búsqueda de solución al déficit alimentario de gran parte de la población emerge con firmeza a partir de la crisis de 2001, y se mantiene hasta la actualidad. Muchas instituciones públicas y privadas se han visto en la necesidad de dirigir sus acciones a la atención de este tema.

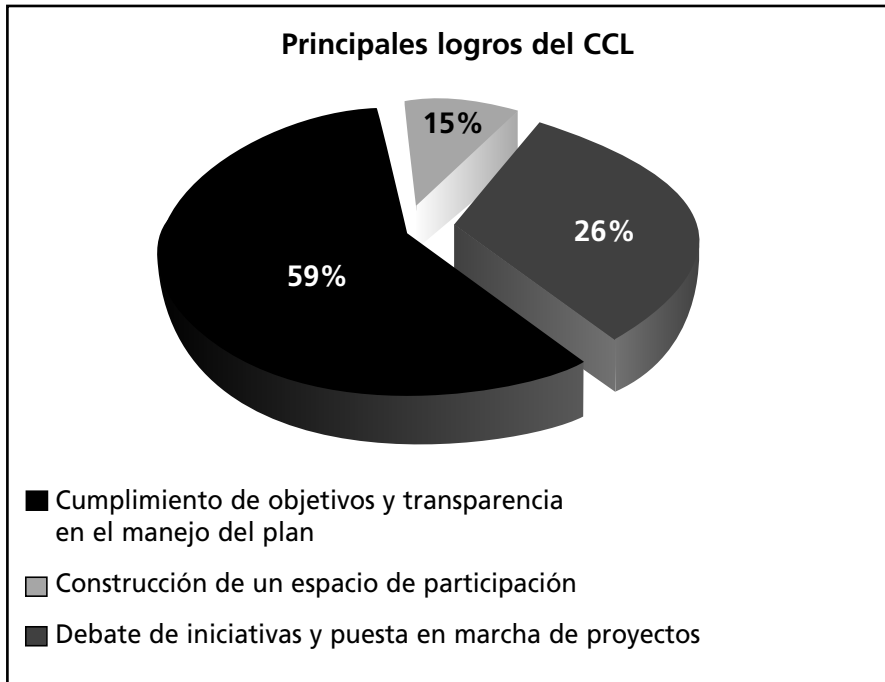
Gráfico N° 3



En segundo lugar, surgen como relevantes las actividades educativas y de capacitación ya que dinamizan los Consejos y permiten potenciar los recursos humanos; y en tercer lugar aparece el apoyo a emprendimientos productivos como forma de pensar alternativas a la inserción laboral de los beneficiarios.

Funcionarios Municipales

Para relevar la opinión de funcionarios municipales acerca de diversos aspectos del funcionamiento de los CCL, se administraron entrevistas y encuestas a 96 funcionarios de distintos lugares del país.

Gráfico N° 4

Al indagar acerca de los principales logros de los Consejos (ver gráfico n°4), más de la mitad de los entrevistados señala el monitoreo y control social de los planes, como así también la transparencia en la asignación de beneficiarios del Plan. A esto contribuyó que hubiera criterios claros y conocidos para la asignación de los Planes.

Por otro lado, se manifiesta como otro logro que, a partir de la constitución de los Consejos, se construyeron espacios de participación facilitando el reconocimiento a la convocatoria de otros proyectos y programas. Asimismo, se reconoce el acercamiento de una cantidad significativa de organizaciones –que en otros contextos fueron reticentes– impulsando en muchos casos actividades de capacitación.

Finalmente, el 15 % de los encuestados manifiesta como logro de los Consejos, la posibilidad de poner en debate iniciativas y la puesta en marcha de proyectos. Se destaca la posibilidad de diálogo y discusión de políticas sociales, la presentación de iniciativas, asociadas a emprendimientos productivos o espacios laborales, el debate con diferentes sectores y la posibilidad de que se puedan concretar obras necesarias para la comunidad.

Los funcionarios municipales, al igual que los miembros de las organizaciones sociales, consideran los principales logros vinculados a la transparencia en el manejo del Plan. La consolidación de un espacio de intercambio de ideas y debate también parece un punto que a los responsables del gobierno local les parece significativo.

Gráfico N° 5



En lo que respecta a las debilidades de los Consejos surge en primer lugar las dificultades organizativas y operativas. Se plantean, por ejemplo, dificultades de articulación interinstitucional de los tres niveles, Nación – Provincia – Municipio.

En algunos consejos de localidades más pequeñas surgen dificultades operativas, específicamente la falta de infraestructura, ya que no se cuenta con personal capacitado que pueda realizar las tareas de cargado y procesamiento de información. Otra dificultad se relaciona con el manejo de la asignación de beneficiarios, ya que muchas veces los dirigentes políticos y organizaciones de la sociedad civil realizan inscripciones por fuera del CCL. Además, se plantea como otro inconveniente importante que no se cuenta con poder de decisión cuando se produce una baja por motivos ajenos al beneficiario.

Otra debilidad que se manifiesta es la discontinuidad o falta de participación de los distintos sectores de la sociedad. Algunas instituciones estuvieron reticentes a participar ya que entendían que era algo concerniente solo al poder ejecutivo. En suma, la participación surge como problema cuando algunos actores se alejan, viéndose reflejado en la inasistencia a las reuniones. Asimismo aparece la demanda por escasa participación del sector privado y los gremios, como si fueran problemáticas que no los involucraran.

Por otro lado, se observa el rol restringido de los CCL, y los entrevistados manifiestan que el accionar de estos espacios sigue teniendo como marco la emergencia y urgencia, es decir, que se participa de procesos que en el corto plazo ayudan a paliar la crisis pero no se logra pensar estrategias de largo plazo. En este mismo sentido, se desprende un diagnóstico vinculado a la poca posibilidad de definir emprendimientos productivos con sustentabilidad.

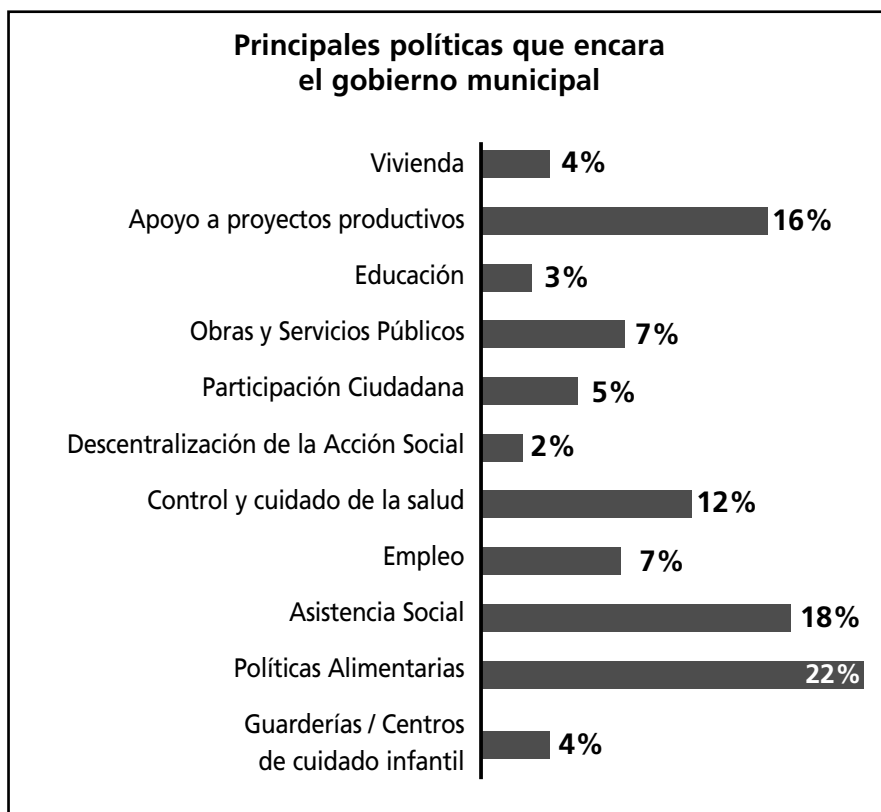
En este contexto, se ven muy restringidas las respuestas que los CCL pueden dar frente a la excesiva demanda que produce la emergencia social. Esta conclusión se desprende teniendo en cuenta la opinión de los encuestados, que entienden a los CCL como focalizados hacia el PJJdeH.

Asimismo, los funcionarios municipales destacan como principal debilidad la falta de vinculación entre la Nación y la Provincia. La circunstancia de que la operatoria del Plan se maneje a muchos kilómetros de distancia obliga a realizar un conjunto de actividades para las cuales los CCL no están preparados.

En concomitancia con las organizaciones sociales, las principales políticas que marcan los funcionarios municipales se asocian a la atención alimentaria con un 22 % de las respuestas, si a esto se suma que el segundo lugar lo ocupan las políticas destinadas a la asistencia social (18 %) resulta que el 40 % de las acciones están relacionadas a atender la emergencia.

De todos modos, es relevante destacar que el 16 % señala el apoyo a proyectos productivos, lo que marca una tendencia creciente en las funciones de los gobiernos locales.

Gráfico N° 6

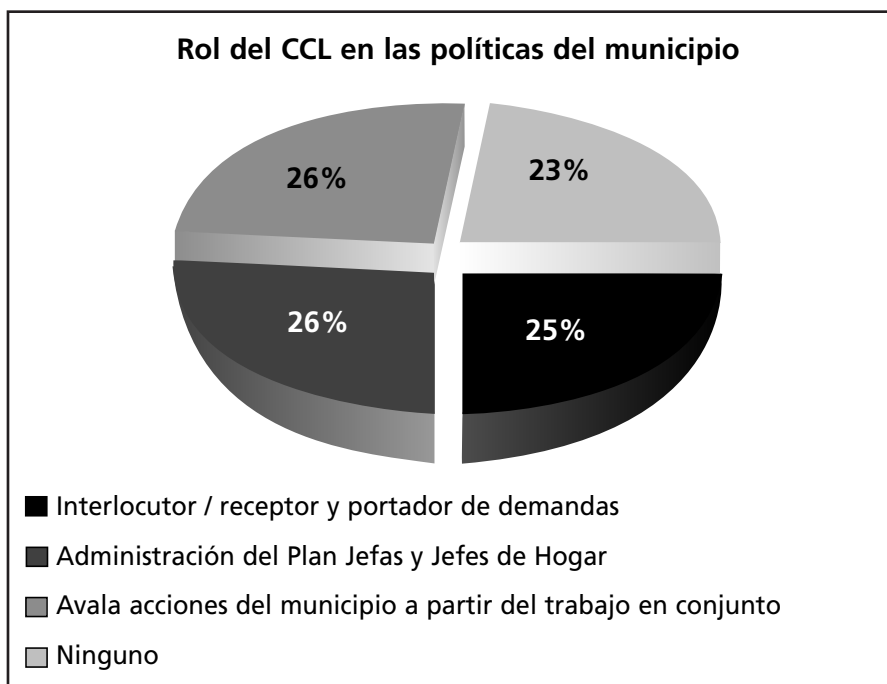


Con respecto al rol del CCL en las políticas del Municipio, hay prácticamente paridad en las respuestas: ya que un 26% sostiene que se vincula a la administración del Plan y otro porcentaje similar las considera como un aval para las acciones del Municipio a partir del trabajo conjunto. También se plantea la asociación entre trabajo conjunto del CCL y el Municipio primero en lo referido a contener la crisis y posteriormente a tener incidencia en la implementación de políticas. Del mismo modo surge la opinión que desde los Consejos Consultivos Locales se tratan de generar formas de articular los proyectos con los programas del municipio.

En referencia al rol de interlocutor, receptor y portador de demandas, el CCL es considerado en muchos casos como la voz que expresa las demandas de los beneficiarios del PJJHD. Asimismo permite escuchar las necesidades de cada uno de los sectores y a partir de ahí posibilitar que el municipio incorpore estas demandas a sus programas. Las discusio-

nes que surgen pueden ser llevadas a los Municipios y se ve como importante la posibilidad de articular todos los programas a través del CCL y detectar la demanda de los barrios a través del Consejo.

Gráfico N° 7



En el análisis del rol de los CCL, los funcionarios municipales marcan distintas prioridades pero, en algunos casos (23%), los responsables estatales no encuentran un rol específico al Consejo y sólo cumplen con la formalidad para que no se eliminen los beneficiarios del Plan.

Finalmente, al consultar a los funcionarios municipales las dificultades para poner en marcha programas de manera asociativa con las OSC se observa lo siguiente: en primer lugar aparece la desinformación, la falta de cooperación y comunicación entre las organizaciones. Sin embargo, en este punto surgen algunas cuestiones como por ejemplo diferencias ideológicas, falta de diálogo, posiciones individualistas, falta de cultura asociativa, trabas burocráticas, legales y falta de medios para poder superarlas. También se plantean problemas para aunar criterios de trabajo debido a la división de las propias instituciones o a las dificultades para definir prioridades en conjunto. Si bien el aspecto ideológico parece tener importancia aquí, la falta de un canal de comunicación permanente también aparece como un problema relevante.

Gráfico N° 8



Observando el Gráfico N° 8 surge que en el 33 % de las respuestas, los funcionarios “no identifican problemas”. La falta de recursos tanto humanos como materiales aparece en un 20 % de las respuestas, y aquí manifiestan los funcionarios municipales la imposibilidad de ofrecerles los recursos que necesitan, contar con proyectos buenos sin recursos mínimos para que funcionen, como asimismo promover la asociatividad y la capacitación y a la hora de llevar a cabo proyectos carecer totalmente de recursos.

Tipología de los Consejos Consultivos Locales

El relevamiento de los 59 CCL y su posterior procesamiento tomando en consideración las características territoriales y las observaciones de los actores, dio lugar a la elaboración de una tipología de CCL. Esta caracterización de Consejos Consultivos se ha llevado a cabo a partir tres consideraciones:

- a) las características de los miembros participantes, en especial el caso de los representantes de ONGs;
- b) los objetivos que persigue el Consejo y el énfasis que pone en el con-

trol, el desarrollo de proyectos o la mirada integral del territorio;
c) la proyección del espacio asociativo que deviene tanto del resultado de las experiencias previas de articulación entre Estado y sociedad como de las expectativas que los actores tienen para el próximo año.

De este modo, la tipología presenta cinco modalidades:

1. Consejos Consultivos formalizados con escasa incidencia en el ámbito local.
2. Consejos Consultivos orientados hacia la auditoría social.
3. Consejos Consultivos sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil.
4. Consejos Consultivos promotores de proyectos comunitarios o socio productivos.
5. Consejos Consultivos promotores del desarrollo local.

1. Consejos Consultivos formalizados con escasa incidencia sobre el ámbito local

Se trata de los Consejos que se han constituido formalmente a partir de la puesta en marcha del PJJdeH pero que no han logrado institucionalizar reuniones periódicas ni han tenido incidencia concreta sobre el control de los beneficiarios o las contraprestaciones requeridas. Es un modelo de Consejo Local generalmente impulsado por las autoridades municipales, que en la mayoría de los casos termina constituyéndose por miembros del Ejecutivo Municipal, ya sea porque la convocatoria original fue realizada de esa manera o porque los diversos procesos de crisis fueron alejando a las organizaciones sociales de ese espacio.

En la práctica, son los Consejos Consultivos que tienen problemas en relación a la articulación entre Estado y Organizaciones Sociales, sin embargo, cumplen con los requisitos formales para el PJJdeH en términos de trámites y procesamiento de la información.

Parece significativo considerar en este punto que estos Consejos suelen estar formados por organizaciones de base muy afines a los Intendentes (generalmente formadas por punteros políticos reconvertidos en dirigentes sociales) o por diferentes “fuerzas vivas” de la comunidad que tienen tradición en el lugar pero escaso vínculo con los barrios y con los movimientos de desocupados. Para los gobiernos municipales, estos Consejos tienen una funcionalidad exclusiva en torno al PJJdeH y no se vinculan en absoluto con la estrategia general impulsada por el gobierno.

En esta tipología se encuentran Consejos como los de Villa Amancay (Córdoba), Luján de Cuyo (Mendoza), El Chocón (Neuquén), Plottier (Neuquén), San Martín (Buenos Aires), Arroyo Leyes (Santa Fe), Villa Mercedes (San Luis), Fraga (San Luis).

2. Consejos Consultivos orientados hacia la auditoría social

Consideramos aquí aquellos CCL constituidos por representantes del Gobierno Municipal y de Organizaciones Sociales que logran darle continuidad y periodicidad a la tarea y que han puesto el énfasis de sus acciones tanto en el control de los beneficiarios del PJJdeH como en el cumplimiento de las contraprestaciones requeridas.

En general, estos Consejos tienen baja participación del sector privado (incluyendo las Cámaras locales) y lo mismo sucede con las organizaciones de apoyo (ONGs) cuya presencia es casi nula en estos espacios.

Los representantes de las Organizaciones Sociales sienten, en gran medida, que el peso de las políticas sociales recae sobre sus hombros y que corren el riesgo de ser mano de obra barata para el Estado. De todos modos, suelen rescatar como positivo la propia constitución del Consejo y la ampliación de los niveles de información. Por tanto, entienden a ese espacio como un ámbito importante para auditar la gestión municipal y los programas sociales. Asimismo, el énfasis de la tarea está puesto en el control de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los vecinos.

Resulta significativo que todas las capitales de provincia y varios municipios del Conurbano bonaerense pueden estar comprendidos en esta clasificación. Se evidencia que, en la mayoría de los conglomerados urbanos, no parece haber muchas más posibilidades que tratar de administrar y controlar los planes. En estas dimensiones, pensar en el desarrollo de proyectos en gran escala parece estar anulado por la falta de insumos y de infraestructura básica.

Las instituciones que participan en estos Consejos tienen, en general, un fuerte vínculo barrial y un conocimiento muy acabado de las necesidades de cada grupo familiar.

De todos modos, en este tipo de Consejos es donde comienza a percibirse la tensión entre funcionarios municipales, representantes de organizaciones sociales y movimientos de desocupados.

En este grupo se pueden caracterizar a Consejos como los de la Ciudad de Córdoba, la Ciudad de Mendoza, Las Heras (Mendoza), Neuquén, Cu-

tral-Có (Neuquén), Región Ramal (Jujuy), San Miguel (Buenos Aires), Ituzaingó (Buenos Aires), Rosario (Santa Fe), Salta, Trelew (Chubut).

3. Consejos Consultivos sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil

Este tipo de Consejo sólo se ha corroborado en las áreas metropolitanas, en ciudades de más de 250.000 habitantes, impulsadas principalmente por el accionar de las organizaciones más que por la decisión del poder gubernamental.

Se trata de un modelo en donde las organizaciones sociales sostienen el Consejo Consultivo y generan sus propios espacios de intercambio sobre sus líneas de trabajo y sobre la realidad social y al que se van acercando, de manera poco sistemática, funcionarios de las áreas sociales con vínculo con estas organizaciones. No se trata de un modelo de Consejo formalizado, sino de una red de organizaciones que tienen encuentros periódicos, una problemática en común y en la que participan funcionarios que se sienten formando parte más de la sociedad civil que del Estado.

4. Consejos Consultivos promotores de proyectos comunitarios o socio productivos

Se trata de un modelo de Consejo que principalmente está constituido por el 1º y 2º Sector (Estado y Organizaciones Sociales) priorizando el aprovechamiento de los recursos locales. Así, el PJJdeH es un insumo muy importante, que sumado al resto de recursos humanos, económicos y materiales permiten la generación de una cartera de proyectos que apunta a la inclusión social tanto desde el plano comunitario (cocina para los comedores, cuidadores domiciliarios, apoyo en actividades escolares, promotores de salud, etc.) como desde la generación del autoempleo (emprendimientos productivos, servicios urbanos de proximidad, etc.).

Si bien este tipo de Consejos tiene como uno de sus roles la auditoría social, su mayor esfuerzo está puesto en generar proyectos para la inserción en el mercado de trabajo formal o informal. La mirada de los miembros del Consejo va más allá de los requerimientos formales del PJJdeH y apunta a promover un diagnóstico rápido que permita definir líneas de proyectos viables.

La mayoría de los Consejos considerados están llevando adelante un proceso que se inicia con la constitución de la propia red, pasa por la elaboración de un diagnóstico social compartido y termina en la formulación de proyectos comunitarios. Hasta allí, la mayoría de estos casos pa-

recen ser exitosos y logran sentar en una misma mesa a instituciones con intereses diferentes.

Los problemas, que comienzan luego de la formulación de los proyectos comunitarios, se pueden dividir en tres:

- a) cómo realizar el seguimiento de los proyectos que ya fueron formulados y aprobados,
- b) cómo identificar que proyectos productivos son verdaderamente rentables para los sectores de pobres estructurales,
- c) cómo hacer para sostener los proyectos sin ningún tipo de apoyo en insumos, infraestructura y asesoramiento técnico.

En torno a la manera en que van resolviendo estos problemas los Consejos empiezan a diferenciarse y ello, probablemente, marque la necesidad de repensar esta tipología o, al menos, marcar algunas diferencias internas en cuanto a la estrategia seguida por cada localidad para fortalecer los proyectos comunitarios y construir espacios dentro de la economía informal.

En este tipo de Consejos, la falta de participación de las organizaciones de apoyo y la escasa presencia del sector privado, aparece como un problema de carácter estructural.

Bajo esta modalidad pueden considerarse casos como los de Villa María (Córdoba), Coronel Moldes (Córdoba), Godoy Cruz (Mendoza), Moreno (Buenos Aires), Berisso (Buenos Aires), Santo Tomé (Santa Fe), Región Puna (Jujuy), Monte Vera (Santa Fe), Lago Puelo (Chubut), Metán (Salta), Joaquín V. González (Salta).

5. Consejos Consultivos promotores del desarrollo local

Son instancias asociativas locales que, en general, tienen una trayectoria de por lo menos 3 o 4 años en el municipio y que se constituyen a partir de definir el perfil de desarrollo de su territorio.

En general, han pasado por instancias de planificación en donde se ha discutido la visión de la ciudad y las prioridades productivas y sociales. Se trata de un modelo de Consejo que tiende a incorporar a los tres sectores (Estado, Sector Privado y Organizaciones Sociales) y que define líneas estratégicas de desarrollo tanto para el sector formal e informal de la economía. En este caso, lo predominante es la constitución

de consensos alrededor del proyecto de ciudad, la legitimidad de los actores intervinientes y la adecuación al contexto macroeconómico luego de la devaluación.

Este tipo de Consejos ha sufrido una parálisis significativa desde la crisis de Diciembre de 2001 y ha comenzado en los últimos meses a retomar la práctica de definir líneas estratégicas y, a partir de allí, proyectos.

El liderazgo de estas instancias tiende a surgir por el impulso que le da la municipalidad, las empresas del lugar o las universidades locales. La participación de las organizaciones sociales parece tender a consolidarse en la medida en que comienzan a definirse las prioridades barriales y la distribución de recursos.

Los casos analizados responden, en términos generales, a estas características pero muestran una gran debilidad en dos aspectos: a) la escasa participación de las empresas y b) la sensación de que en la emergencia lo que hay que hacer es asistencia pura.

Como datos positivos pueden marcarse también dos: a) la tendencia de las cooperativas de servicios de empezar a abrirse a las comunidades donde ven proyectos de desarrollo viables y b) la sensación de que en los últimos meses empezó a estabilizarse la situación y se puede retomar una cierta mirada estratégica.

La impresión es que el año 2002 paralizó muchos de estos procesos, sin embargo, las instituciones han logrado persistir y hoy comienzan a explorar las posibilidades nuevas por el lado de la sustitución de importaciones.

Aquí se encuentran Consejos como los de Río IV (Córdoba), Maipú (Mendoza), Zapala (Neuquén), Rafaela (Santa Fe), Esquel (Chubut).

Conclusiones

La importancia de los Consejos Consultivos radica en que, al institucionalizar instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales se favorece la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados respecto a la generación de las condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal.

Es primordial para el éxito de las políticas públicas, especialmente las sociales, fortalecer espacios multiactorales donde las Organizaciones de la Sociedad Civil tengan posibilidades para aumentar su capacidad propositiva, de gestión, discusión, ejecución, control y monitoreo de programas y proyectos sociales, como así definir prioridades y asignar recursos, y por otro lado, que los gobiernos puedan gestionar en forma asociada. En este trabajo conjunto, los diversos actores comparten la tarea de definir los objetivos y el sentido de las políticas y de administrar y controlar los programas que se ejecutan a partir de la estrategia de desarrollo local concertada multiactoralmente.

Los ámbitos multiactorales de concertación existentes hoy en el país necesitan ser fortalecidos y reorientados en sus objetivos y estrategias de intervención. En este sentido, una de las propuestas más importantes reside en el rol que dichos Consejos pueden tener en el marco del desarrollo local. La idea de desarrollo local significa pensar el desarrollo “desde abajo”. Pensar el desarrollo desde los pueblos y ciudades, desde el territorio, contemplando las particularidades locales. Apuntar al Desarrollo Local implica potenciar los recursos y actores existentes en función de la capacidad de inserción de la región en el funcionamiento económico global y, a su vez potenciar la inserción de los vecinos en el nivel de decisiones y acciones que involucran a la comunidad local.

Representación y legitimidad: en busca de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la Sociedad¹

Elizabeth Iñiguez²

El presente escrito está orientado a presentar algunas de las lecciones aprendidas durante el trabajo realizado en el CENOC desde el establecimiento de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

Algunos de estos temas aparecen vinculados con cierta ambigüedad conceptual o corrimiento semántico, y otros surgen de la experiencia de trabajo, el diálogo y la observación junto con los actores sociales que componen el escenario de los Consejos Consultivos y otros ámbitos de concertación entre actores públicos y privados.

Para esta presentación, partimos del contexto según el cual los cambios en el modelo de la gestión pública vienen acompañando cambios en la estructura y la forma de organización social. Del tipo tradicional de poder concentrado derivó una estructura que podría denominarse de poder disperso, caracterizada por relaciones diversas entre actores públicos y privados. Estas relaciones se estructurarían mediante redes de organizaciones que conectan los diferentes niveles de toma de decisiones³.

Tanto desde enfoques neo-institucionalistas como desde perspectivas centradas en la sociología de la acción se reconoce la modificación del entramado de relaciones que caracteriza el modelo societal. Tras un primer momento de puja por la instauración de las reglas del Mercado como único principio de regulación social y ante la falta de respuestas y la creciente exclusión provocada por su aplicación, se ha venido generando cierta conciencia sobre la necesidad de articular intereses e identidades, valores y racionalidades para la construcción de formas alternativas de producción social tanto material como simbólica.

1. Este documento fue elaborado sobre la presentación realizada en el “II Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad para el Desarrollo Local”, realizado el 19 y 20 de noviembre en la Universidad Nacional de General Sarmiento y destinado a los equipos técnicos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y los agentes gubernamentales de las áreas provinciales de Acción Social y Trabajo.

2. Responsable del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

3. Mayntz, (2001).

En este marco general cobra vital importancia la generación de ámbitos capaces de articular los diversos principios y orientaciones de la acción con el objeto de producir nuevos horizontes de sentido, visiones compartidas y acuerdos sobre los medios más eficaces para hacer frente a las diversas problemáticas que están surgiendo en nuestras sociedades.

Es a propósito de la constitución de estos ámbitos, denominados a partir de aquí Espacios Asociativos Multiactorales⁴ donde la Relación Estado-Sociedad Civil cobra vital importancia a la hora de definir los rasgos deseados o futuros del tipo de sociedad a construir.

Dicho esto, el primer término que amerita tratamiento es el de “Sociedad Civil”. Lejos de hacer una descripción minuciosa de sus posibles variaciones conceptuales, ocuparé un instante para diferenciar algunos usos y significados.

En sentido amplio cuando se habla de la relación que se establece entre el Estado y la Sociedad, se piensa en algún “tipo” de sociedad o forma de organización social deseada o construida. Por ejemplo, desde la configuración del Estado moderno la relación expresa una tensión entre lo que la Sociedad⁵ requiere y lo que el Estado determina como política; mientras que, en la literatura del último cuarto del siglo XX bajo el concepto de Sociedad Civil se hace referencia a un espacio de participación política diferente al de los canales instituidos (partidos políticos y sindicatos). Bajo esta determinación, “sociedad civil” remite a un ámbito de confrontación con los poderes establecidos -Estado y Mercado-, invocando, así, nuevas formas de organización social sobre la base de un nuevo pluralismo.

Desde un aspecto más instrumental, el vínculo Sociedad Civil – Estado remite a un cierto tipo de arreglo institucional, a una relación específica entre instituciones de diverso tipo. Este vínculo organizacional fluctúa entre las formas tradicionales de gestión de lo público y las nuevas formas de producción social, y está directamente ligado con la canalización de demandas y recursos.

4. Denominación con la cual pretendemos abarcar una multiplicidad de espacios de trabajo conjunto entre actores gubernamentales y no gubernamentales, como por ejemplo las Mesas de Gestión Asociada, los Comité de Emergencia, los Consejos Consultivos, u otras alianzas existentes a nivel local.

5. Devenida en “civil” desde los enfoques contractualistas en tanto se concibe como un conjunto de “individuos” autónomos y expresa la enajenación de un derecho.

En este punto, resulta importante detenerse un instante para diferenciar los términos de Sociedad Civil, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y Tercer Sector desde la perspectiva del universo o la clase de elementos sobre el cual se aplica.

Sobre el primero quizás sólo falte decir que su contenido implica tanto a los ciudadanos -organizados o no-, como a las empresas, los grupos, los movimientos, las familias y las personas en el sentido individual.

La segunda denominación, de novedad bien próxima tal como hemos visto, remite a un tipo peculiar de organización social conformada alrededor de diversos derechos y reivindicaciones ciudadanas, cuyos límites -cualitativos y cuantitativos- en relación a los elementos que la componen no están aún bien definidos. Surgidas como formas de apropiación de lo público, su novedad no radica en la capacidad organizativa de los grupos para satisfacer necesidades, sino en las formas de acción y el tipo de necesidades que le dieron origen. Algunas de estas organizaciones surgen como formas institucionalizadas de los movimientos sociales aparecidos en la segunda mitad del siglo XX. Pero difícilmente, alguna agote o “represente” por sí a ninguno de estos movimientos⁶. Otras tienen orígenes anteriores y pueden o no haber modificado sus formas de intervención, como el movimiento cooperativo o mutualista, las juntas vecinales, clubes, etc. Estas pueden o no sumarse a los nuevos movimientos. Otras surgen en los noventa, con una clara vocación de intervenir en la dinámica social, como producto de las reformas estructurales de la década.

En cambio, el universo atribuido al “Tercer Sector”, reviste mayor claridad formal en tanto queda restringido, en principio, a un ámbito de producción de riqueza, a un sector determinado de la economía. Sector que produce bienes y servicios “sociales” y cuya forma de distribución de los productos y excedentes de la actividad queda claramente definido por ley. Nos referimos al sector no lucrativo o sin fines de lucro, suficientemente analizado desde esta perspectiva, aunque bastante poco esclarecido en relación con el rol político que este podría ocupar.

6. Por ejemplo, el movimiento feminista dio origen a una gran cantidad de Organizaciones de la Sociedad Civil que asumen como misión propia no la representación del movimiento, sino la realización de alguna o algunas de las reivindicaciones del movimiento: la igualdad de género. Unas organizaciones podrán adoptar posiciones más radicalizadas que otras, aunque coincidan en este objetivo común, pero esto no significa que no difieran y hasta se contrapongan en otras cuestiones ligadas, directamente, con reivindicaciones femeninas: el aborto, por ejemplo.

Desde ciertas perspectivas teóricas y para algunas posiciones prácticas⁷, “Organizaciones de la Sociedad Civil” y “Tercer Sector” se utiliza como sinónimos. La sinonimia presupone una yuxtaposición de cualidades valorativas e ideológicas con características normativas de índole jurídico-económicas. Pero esta sumatoria o implicación resulta, hasta el momento, de dudosa contrastación empírica.

Tanto en su rol político como en el instrumental, las organizaciones de la sociedad civil no se caracterizan por representar personas⁸, sino por “re-presentar” valores y causas, generando nuevos canales de expresión y acción política no canalizadas por las formas tradicionales de expresión de la demanda social –sindicatos y partidos políticos–.

Hecho este recorrido y recuperando la tesis de Jelin (1994) sobre el rol tanto instrumental como político que las Organizaciones de la Sociedad Civil tendrían, estamos en condiciones de avanzar sobre la relación de éstas y los poderes públicos expresados en diversos organismos de gobierno.

Es en este punto donde los ámbitos multiactorales cobran especial relevancia; puesto que posibilitan consolidar una visión diferente y construir un poder nuevo, un “saber-hacer” capaz de resignificar y modificar los poderes existentes. Es por esto, que estos procesos se constituyen en elementos propios de la reconstrucción de una comunidad política orientada por proyectos comunes.

En el trabajo realizado con los Consejos⁹ hemos venido observando algunas de las características y condicionalidades propias de la conformación y sostenibilidad de los mismos.

En lo que sigue, presentamos un conjunto de cuestiones relativas a las condiciones propias del proceso de conformación:

7. Las doctrinas neoliberales expandidas por los organismos de cooperación y sostenidas por diversas instituciones tanto públicas como privadas.

8. Sin profundizar en consideraciones sobre la acción colectiva y las formas de participación social, es importante señalar que los nuevos canales de expresión son indicativos de una sociedad cada vez menos dispuesta a “delegar” decisiones sobre los asuntos que condicionan o determinan su vida y no de una nueva configuración de modelos de autoridad.

9. Durante el período septiembre 2002 – octubre 2003, el CENOC realizó actividades vinculadas con más de 4000 personas y 221 Espacios Asociativos Multiactorales donde diversos actores públicos y privados co-gestionan programas y proyectos sociales. Ver Resultados y recomendaciones sobre los Consejos Consultivos, publicado en www.cenoc.gov.ar

- Los espacios de concertación no pueden sostenerse como poderes paralelos al gobierno local, sino que, por el contrario, deben ser fortalecidos como ámbitos propios de la participación pública.
- La *sostenibilidad* de los espacios depende de la capacidad de cada uno de los actores por sostener su propio rol. Esto es: el estado local en el ejercicio del gobierno y las OSC como canalizadoras y portadoras de diversas visiones e intereses.
- En cuanto a su *éxito*, este proceso descansaría tanto en el liderazgo del gobierno local, como en la existencia de experiencias previas.
- Existe una especial conexión entre la convocatoria y el “tipo” de espacio configurado. Puesto que la forma en que se anuncia o invita a los demás actores dará lugar a la adhesión de algunos y la exclusión de otros y, de acuerdo a los actores allí convocados, se podrá decir si el espacio es o no representativo. De aquí, el especial énfasis que adquiere “*la convocatoria*” como elemento definitorio del proceso de constitución del espacio de concertación y de los resultados obtenidos en él.
- La convocatoria no debe dejar dudas en relación a los objetivos que se pretende alcanzar. Tampoco debe ser selectiva u orientada a instituciones específicas. Los propios actores convocados deberán garantizar, a su vez, la amplitud y las formas de asociación que puedan garantizar participación con representatividad.
- El establecimiento de *reglas claras y conocidas por todos* hará que el funcionamiento del ámbito resulte confiable y por lo tanto adquiera legitimidad pública.

Existen, además, cuestiones referidas no al proceso sino a las características de los actores. Estas son determinantes del éxito o del fracaso de los Consejos y se corresponden con los atributos de “representación” y “legitimidad”.

Sabemos que los resultados obtenidos en los ámbitos de concertación dependen tanto de la legitimidad, como de la capacidad propositiva y de negociación de los actores allí convocados.

En las democracias representativas las instituciones que “representan” la voluntad política de los ciudadanos son los partidos políticos; así las instituciones de gobierno se constituyen legal y legítimamente “representativas”. Sin desmedro de lo cual, sabido es que la crisis de representación de los primeros afecta seriamente la legitimidad de las últimas.

Ahora bien, dejando por sentado que el gobierno local es quien representa la voluntad política de la mayoría, resulta importante reflexionar a cerca de cuál será la “legitimidad” de las OSC para tratar de influir e incidir en las decisiones que orientan y definen las políticas públicas.

Una respuesta posible, sin duda, consiste en señalar las debilidades y falencias del sector público encarnado en sus instituciones y funcionarios. Pero, posiblemente una mirada más atenta haga visible, quizás, que no se trata sólo de las debilidades de un sector, sino de cierta complejización en el orden y funcionamiento social la que ha derivado en una necesaria adecuación de las instituciones y las formas organizativas tradicionales, tal como se apuntó al inicio.

En este punto y para considerar las características del actor resulta fundamental reconocer la legitimidad que opera como fundamento de la participación de las OSC en la gestión pública.

Dicha legitimidad no se expresa bajo la fórmula de una representatividad social más legítima, sino más “directa”. Cualquier ciudadano tiene el derecho explícito de intervenir en los asuntos públicos, y más específicamente aún, tiene el derecho de organizarse para la defensa de cualquier derecho, sea propio o ajeno, le incumba de manera directa o indirecta. Este derecho no se agota ni se subsume a la relación técnica establecida entre los programas y los beneficiarios.

Reconocer que las OSC tienen legitimidad para intervenir en el ciclo completo de una política pública, es central para poder establecer los límites y las reglas de esa participación. De esta afirmación no se sigue que cualquier Organización o todas las OSC están en las mismas condiciones de influir o de desempeñar cualquier o todos los roles dentro del ciclo de una política pública. Por ejemplo, sabemos que bajo la denominación de OSC se hace referencia a un conjunto variadísimo de actores y bajo ningún punto de vista constituyen un universo homogéneo. Desempeñar el rol de ejecutor de un programa, o efector de una política, supone ciertas condiciones o características organizacionales mensurables desde la óptica de la prestación de un servicio; mientras que canalizar demandas, movilizar voluntades o plantear alternativas de solución son rasgos organizativos cualitativamente diferentes a los anteriores.

Así como algunos agentes gubernamentales demuestran poca habilidad a la hora de diferenciar y analizar al actor con el cual interactúan, de la misma manera, las Organizaciones de la Sociedad Civil, deben re-pensar las

formas y maneras por las cuales participan. Esta capacidad de autorregulación de la sociedad civil, es esencial a la hora de definir una ciudadanía activa y consecuente con su responsabilidad sobre la gestión de lo público.

Aumentar la conciencia de la co-responsabilidad en la implementación de las políticas públicas implica asumir desde una perspectiva crítica un rol determinado frente a la intervención del Estado.

Cuando una organización o un grupo decide incidir en el marco de una política pública está asumiendo un compromiso político, en términos de orden o modelo societal al cual contribuye a construir. Este rol político, no tiene que confundirse con la adscripción a un partido, pero esto no excluye la responsabilidad pública de la posición adoptada. Todo esto, sin olvidar el carácter y la legitimidad democrática del gobierno que conduce las acciones del Estado, en tanto representante de la voluntad política de las mayorías.

Volviendo a la cuestión de la legitimidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil para participar en la gestión de los asuntos públicos, resulta necesario, entonces, diferenciar la fuente de legitimidad de la posición política adoptada por el actor (sin confundir posición política con adscripción partidaria).

Dijimos más arriba que las OSC no representan personas, sino causas o valores sentidos como propios. Estas causas pueden tener un origen político o moral y pueden o no estar encarnadas en posiciones políticas determinadas. Los derechos de los niños, por ejemplo pueden ser asumidos desde posiciones conservadoras, progresistas o reaccionarias. De igual forma, la prestación de un servicio social, la educación, por ejemplo, puede estar vinculada con enfoques liberales o socialistas. Algunas Organizaciones hacen explícitas sus posiciones ideológicas, otras reivindican para si un posicionamiento “neutral”; en otras los enfoques o perspectivas desde las cuales abordan su trabajo varían de acuerdo con las personas que las conducen.

Desde esta perspectiva, pueden diferenciarse, al menos, tres fuentes de legitimidad y estas podrán a su vez combinarse con orientaciones o posturas ideológicas determinadas.

- Legitimidad representativa.
- Legitimidad técnica o profesional.
- Legitimidad jurídica o moral.

La primera refiere a aquellas formas organizativas conformadas a partir de un interés propio: ser trabajador desocupado, portador de HIV, empresario o poblador de un determinado barrio o territorio, etc. En estos casos, las acciones y decisiones de la organización deberán coincidir, exactamente, con las expectativas y decisiones del grupo al cual “representa”.

Una de las formas paradigmáticas de este tipo de legitimidad la ofrecen las Juntas Vecinales, puesto que su calidad de representación, es el criterio sobre el cual se funda su legitimidad y no a la inversa.

La segunda es propia de aquellas instituciones conformadas desde un saber particular. Reúne los saberes específicos de una disciplina o una forma de saber-hacer particular. Por ejemplo la Sociedad Argentina de Pediatría, que en tanto tal reúne la especificidad del cuidado y la salud de los niños, se diferencia del Colegio de Profesionales, que defiende los intereses de los pediatras. En estos casos, las decisiones y acciones de la organización no coincide con las expectativas y decisiones “de los niños”, sino con un tipo determinado de saber “sobre” los niños.

La tercera responde a aquellas instituciones conformadas para la defensa, cuidado, protección o promoción de un ámbito de la realidad considerado en riesgo o valorado en sí. En estos casos, el vínculo con el tema / problema obedece o a una libre elección de los individuos¹⁰ y no depende, exclusivamente, de sus saberes (segundo tipo) o niveles de afectación (primer tipo). Por ejemplo, las organizaciones que trabajan por los derechos de los niños, la inclusión, la protección o restitución de derechos políticos o ciudadanos, por el medio ambiente, la calidad de vida, la educación, la salud, la protección de una tradición, atributo cultural o recreativo y muchas otras. En ellas el “saber” específico o la “representatividad” de los que están directamente implicados, pueden acompañarlos en mayor o menor medida.

En estos casos, la legitimidad se corresponde con la trayectoria y el impacto social logrado según el ámbito en el que actúa.

Un buen ejemplo de estas últimas es Greenpeace. La organización es ampliamente representativa de una causa: el cuidado del medio ambiente. Puesto que tiene una amplia trayectoria, el impacto social de sus acciones es bien reconocido, es técnicamente consistente y cuenta con la adhesión directa de muchas personas en todo el mundo. Pero todo

10. CENOC, (2003): 162 Territorialidad y Crecimiento, Cap. VI.

ello no implica que Greenpeace pueda asumir la voz de “todos” los ambientalistas, ni represente la única visión posible sobre el cuidado del medio ambiente¹¹.

Cuando pensamos en la legitimidad del actor estamos ocupándonos por la calidad de la participación. La pregunta en cuestión es *¿quién debe participar y para qué tiene que participar?*. La respuesta a esta pregunta se obtiene observando el nivel de incumbencia del actor sobre el tema en cuestión y el tipo de legitimidad que se privilegia a la hora de conformar ámbitos de participación para la gestión de políticas públicas. Vale decir, tanto la pertinencia (quien debe participar) como la legitimidad (para qué tiene que participar) pueden variar de acuerdo a la etapa o el momento en el cual se participa.

Volviendo al tema que se propuso en este Seminario, uno de los aspectos definitivos en cuanto a la calidad de los Ámbitos de Asociación Multiactorales se vincula con la representación y legitimidad que dichos ámbitos puedan presentar como atributos. Pero, como en cualquier orden de cosas, para calificarlas primero hay que clasificarlas; esto es, primero hay que conocer de qué tipo de ámbito se trata y, fundamentalmente, sobre qué trata.

Dado que, el objeto principal de los espacios de concertación orientados al desarrollo local es acordar estrategias y consensuar medios que favorezcan el desarrollo de actividades económicas con impacto social (generando una visión común en relación a las prácticas sociales que se vienen implementando), si estos espacios no son reconocidos por el conjunto social como ámbitos específicos de construcción de consensos en tal sentido, difícilmente lo acordado allí pueda ser útil para resignificar prácticas, modificar situaciones y orientar el desarrollo local. En estos casos, la fuente de legitimidad de un espacio de concertación coincide con los niveles de “reconocimiento social” que la comunidad de pertenencia tenga sobre ellos.

Por esto resulta necesario diferenciar el carácter de la legitimidad sobre el de la representación.

La legitimidad no es, necesariamente, un atributo “propio”, cuando hablamos de legitimidad social hablamos de una cualidad otorgada, es un atributo del orden de lo simbólico. Por ejemplo, un mismo hecho puede ser considerado legítimo o ilegítimo en función del significado social

11. Ver nota 5 sobre la representación de los movimientos sociales.

que se le atribuya. Uno u otro calificativo depende de la significación social o lectura que un hecho pueda tener en la opinión pública.

La legitimidad no está vinculada a la legalidad, sino a la validez o reconocimiento que el conjunto social le otorgue o le atribuya.

Una OSC puede tener diversos tipos de legitimidad según hemos visto, un Espacio Asociativo Multiactoral será legítimo en la medida en que resulte “confiable” o válido para el contexto social en el que actúa.

Existen ámbitos altamente legítimos y escasamente representativos, de la misma forma que pueden existir ámbitos altamente representativos, pero que son considerados ilegítimos por el conjunto social.

Al contrario, la representación es un atributo o cualidad propia, que no depende tanto del reconocimiento social como de cierta correspondencia objetiva o verificable. En este caso el término representatividad se usa en varios sentidos. En términos políticos representación se define como el acto de “hacer presente” al que está ausente, y este atributo se obtiene por delegación.

Otro uso posible del término representar se vincula con los casos de equivalencia específica. Aquí, la representación se liga con la proporción. Una “muestra” es representativa si sus elementos guardan la misma proporción que en el fenómeno que se analiza.

Otro ejemplo se encuentra en el modelo de autoridad que constituye una organización, sea pública o privada. En ellas los cargos se cubren por delegación de autoridad. Quien ha sido “elegido” como representante, el Presidente, por ejemplo, “elige” o delega en otros su autoridad para determinada función. Entonces, quien tenga un cargo bien puede actuar en representación de una Organización.

Sabemos que todo ámbito de asociación se define en función de obtener un resultado. Las personas y las organizaciones participan sólo en vistas a algún fin, en el cual deben estar interesados previamente. Por esto, la representatividad del ámbito de participación estará directamente ligada a la correspondencia o proporción entre los actores participantes y los intereses o los aspectos que están involucrados en el tema que se trate, sea como parte del problema o como parte de la solución. Por eso, un ámbito de concertación en el cual estén representados sólo los afectados, difícilmente será efectivo.

Dicho de otra forma, los Espacios Asociativos Multiactorales no son ámbitos electivos (en los términos de representación política), ni son ámbitos elegibles por delegación de autoridad (alguna “autoridad” decide quienes participan de él). Son ámbitos de participación para la puesta en común de problemas y alternativas de solución. Razón por la cual deben estar “representados” allí todos los elementos que intervienen en el tema / problema a tratar.

Por ejemplo, si el objetivo del espacio es generar desarrollo local, los actores que deben estar presentes en dichos ámbitos son aquellos actores que localmente y potencialmente se constituyen en “agentes del desarrollo local”. Y no sólo los afectados por el problema o sólo quienes obtienen beneficios económicos sin considerar el impacto social de los mismos.

A la hora de garantizar una representación más adecuada de las Organizaciones que intervienen en la comunidad, los actores gubernamentales suelen trasponer los criterios de representación territorial, propia del ordenamiento político de la representación electiva y jurisdiccional. Este criterio, no se corresponde con las formas de intervención o involucramiento de los actores no gubernamentales en la dinámica social. De hecho, existe sólo un tipo de organización que vincula su acción a las determinaciones o necesidades que le impone “su” territorio. Estas son las denominadas Organizaciones de Base Territorial¹² y se diferencian de todas las otras precisamente por condicionar su acción al tipo de problemáticas o necesidades que el territorio que habitan les impone.

Para garantizar la representatividad de un ámbito de concertación, lo que debe estar garantizado es la concurrencia de los actores sociales que comportan algún tipo de interés vinculado al tema / problema.

Antes de finalizar, quisiera detenerme un instante en ciertos rasgos de la acción de las OSC a la hora de relacionarse con otros actores. Mucho se habla de la debilidad de las OSC frente a otros actores sociales. Generalmente, esta situación se atribuye a características estructurales o derivadas del escaso desarrollo organizacional que la mayoría de ellas presenta. Pero existen ciertas modalidades de intervención, entre las propias Organizaciones que obstaculizan su desempeño como actor colectivo y que no se derivan del modelo gerencial u organizativo que éstas tengan.

Estos rasgos repercuten como causa del fracaso recurrente o del éxito relativo de la participación de las OSC en ámbitos de concertación pública, y pueden enunciarse del modo siguiente:

12. CENOC (1998): 26, Una tipología necesaria.

- las Organizaciones no están organizadas sectorialmente y no han podido definir estrategias que contribuyan a colectivizar sus demandas.
- en los espacios multiactorales las OSC reproducen un vínculo unidireccional en la relación con el Estado. Esto bien puede considerarse clientelar, en la medida en que medie algún tipo de beneficio esperado o recibido.
- el Estado debe promover la capacidad de autorregulación de la sociedad civil sin por ello intervenir en la definición de formas de asociación, selección de interlocutores o transposición de criterios de representación o delegación que no le son propios. Para ello, el rol de actores convocados debe ser acompañado por el de sujetos convocantes, con el objeto de promover la integración de otros actores y evitar las situaciones de manipulación y las actitudes selectivas o elitistas.

Por lo dicho, resulta indispensable sumar al rol de actores convocados la responsabilidad de constituirse en sujetos convocantes, puesto que así se promoverá la integración de otros actores y/o organizaciones, evitando la manipulación y las actitudes selectivas o elitistas.

Al referirnos a la autorregulación estamos haciendo referencia a la diferenciación funcional al interior del universo de las OSC. Decíamos más arriba que las Organizaciones no constituyen un todo homogéneo; y esto no es fruto de la debilidad ni de la inmadurez. Por el contrario, es una de las cualidades específicas de la dimensión asociativa.

El establecimiento de formas de representación de intereses al interior de las OSC es esencial a los fines de influir, en el plano político, para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Bibliografía

- Arrighi, Giovanni (1983) Una crisis de hegemonía, en Dinámica de la crisis global, México, Siglo XXI.
- CENOC, Hacia la Constitución del Tercer Sector en Argentina: Las actividades de las Organizaciones de la Comunidad inscriptas en la Base del CENOC, ex Secretaría de Desarrollo Social, de la Presidencia de la Nación, ediciones 1996 y 1998
- -----, Idem, Ministerio de Desarrollo Social, 2003.

- Jelin, Elizabeth. (1994). *¿Ciudadanía Emergente O Exclusión? Movimientos Sociales y Ongs, en los años noventa*. En Revista Mexicana De Sociología, Año LVI/Nº 4
- Jenkins, Craig. (1987), "Nonprofit Organizations and Policy Advocacy", en Powell, Walter W, (ed) The Nonprofit Sector: A Research Handbook, New Haven: Yale University.
- Mayntz, Renata.(2001) *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. En Reforma y Democracia Nº 21. Octubre
- Offe, Claus; (1988) Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales, Editorial Sistema, Madrid.

Relatoría del Seminario “Espacios Asociativos para la Gestión de Políticas Sociales” CENOC/IIED-AL con auspicio de FORTAL

Introducción

En el mes de Junio de 2002, el CENOC, Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, elaboró una propuesta para el diseño participativo de un Programa de Fortalecimiento Institucional orientado a aumentar la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los espacios multiactorales creados para la implementación y sostenimiento de modelos de gestión pública participativa.

En el marco de ese Programa, y con el objeto de conocer, analizar y debatir acerca de la participación de las organizaciones sociales en ámbitos multiactorales y su incidencia en políticas públicas, se realizó entre los días 24 y 25 de junio de 2003 en Buenos Aires, Argentina, el Seminario “Espacios Asociativos para la Gestión de Políticas Sociales”, organizado por el IIED-AL y el CENOC. Dada la relevancia y pertinencia de la temática a abordar, el Programa FORTAL brindó su auspicio y colaboración para la realización del Seminario.

A lo largo de los dos días participaron alrededor de 100 personas, representantes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de 16 provincias argentinas, entre ellas Jujuy, Misiones, Tucumán, San Luis, Tierra del Fuego, Chubut, Formosa, Chaco y Buenos Aires. El día previo y en el marco del Seminario, se realizó un Taller de Capacitación en Evaluación de Impacto Social para un grupo de técnicos y dirigentes sociales.

Desarrollo del Seminario

El Seminario combinó a lo largo de los dos días, la presentación de exposiciones de especialistas en el tema, la presentación de experiencias de Espacios Multiactorales de diversas provincias y el trabajo en grupo.

Las Mesas de experiencia se estructuraron en base a los siguientes ejes: i. Los Espacios Multiactorales desde la mirada de los actores involucrados, ii. Las Organizaciones sociales y su incidencia en la definición de políticas y iii. Auditoría Social y gestión Social.

Principales Conclusiones

En base a los casos presentados y a las exposiciones, se trabajó en grupos de donde surgieron aportes en relación a los siguientes aspectos: i) Intereses de las organizaciones para participar en espacios multiactorales, ii) Posibilidad de influencia en políticas, iii) Principales problemas y/o limitaciones que se presentan para alcanzar esa influencia y iv) Carácter de la representatividad.

i. Intereses de las organizaciones para participar en espacios multiactorales. Quedó expresada la diversidad de intereses por los cuales las OSC participan de los espacios multiactorales, como también las modificaciones que se dan en estos intereses, que inicialmente están más centrados en poder cubrir necesidades básicas y luego se amplía la mirada y se incorpora la posibilidad de abordar otras temáticas. Se presentan además intereses políticos e intereses de las OSC por cubrir necesidades propias o exclusivas de su sector.

En el abanico de intereses en juego encontramos:

- Promover el bien común
- Presentar necesidades de la población
- Gestionar recursos para la satisfacción de esas necesidades
- Influir en las políticas del Estado, asociarse con el Estado para que la gente tenga poder de decisión.
- Promover la participación ciudadana, es una apuesta a la democracia y a construir de conjunto y no solo a participar en actos electorarios. El participar de espacios multiactorales es una forma de generar ciudadanía.

Estos espacios son vistos como medios que permiten modificar las relaciones sociales. La situación actual hace necesario el articular con otros para poder dar respuesta a los problemas sociales (Falta de empleo, desnutrición, etc.) Esta articulación permite optimizar recursos evitar la superposición de tareas y gastos. El crear y promover estos espacios implica la posibilidad de responder a intereses y necesidades específicas, definir objetivos comunes, administrar recursos, y promover la participación de los beneficiarios.

ii. Posibilidad de influencia en políticas. Se planteó la importancia de crear condiciones para la participación real de las OSC. Entre las mismas se identificaron el empoderamiento de la sociedad civil, la existen-

cia de gobiernos flexibles y OSC con historia de participación. Estos parecieran ser elementos que facilitan las posibilidades reales de influir en políticas por partes de las OSC. Se identificaron distintas formas de influencia, ya sea aportando información, articulando acciones o participando en acciones que garanticen la transparencia en el manejo de la información y los recursos. Se destacó también la importancia de que las OSC tomen conciencia del derecho que poseen de participar y exijan el ejercicio de ese derecho.

iii. Principales problemas y/o limitaciones que se presentan para alcanzar esa influencia. Los problemas o dificultades identificados se agruparon en tres grupos, por un lado los problemas en relación al funcionamiento de los ámbitos multiactorales, en segundo lugar, las dificultades vinculadas al abordaje de los problemas sociales, y finalmente las limitaciones propias de cada actor. En relación al trabajo multiactoral las dificultades se centran en poder compatibilizar las miradas e intereses diversos que se presentan.

Al centrarse en la forma en que se abordan los problemas, se identifican tres componentes fundamentales, el primero está vinculado a los diagnósticos deficientes sobre los distintos problemas, al contar con malos diagnósticos es difícil hablar de incidencia, ya que no está claro sobre qué debemos incidir. En todos los grupos fue coincidente la falta de información como obstáculo a ser trabajado. El segundo elemento identificado es que se abordan las consecuencias de los problemas y no las causas, nunca se piensan respuestas estructurales o de fondo. El tercer componente es la falta de respuestas integrales a los problemas sociales, y la necesidad de brindar respuestas sociales y económicas a los problemas.

En cuanto a las limitaciones de los distintos actores encontramos, desde las OSC, que los problemas se vinculan con la falta de capacitación, las dificultades en la representatividad de las mismas y el poco interés por participar. Desde el Estado se manifestaron las dificultades para reconocer a las OSC como actores importantes para abordar los problemas territoriales. Apareció también el tema del clientelismo político. Es necesario destacar que los problemas o limitaciones que aparecieron con más fuerza fueron, la manipulación partidaria, la falta de información y la falta de recursos.

Carácter de la representatividad. Los grupos se centraron en dos focos de análisis, por un lado la representatividad de estos espacios y por otro el sistema de representatividad de las OSC.

Respecto a los espacios, se planteo que frente a la actual situación de nuestro país cobra particular importancia el generar espacios y políticas comunes, impulsando nuevas miradas y prácticas. Para esto es imprescindible el definir reglas del juego claras.

En relación específica a las OSC, el debate se centro en la falta de representatividad de muchas organizaciones y en las dificultades para construir el mandato de los representantes que participan de los ámbitos multiactores. Se manifestó la necesidad de la democratización interna de las OSC y como principal aspecto a trabajar en este sentido se identifico la importancia de la circulación de la información al interior de las OSC.

Componente de Evaluación del Impacto de las OSC Programa de Fortalecimiento de los Consejos Consultivos CENOC - IIED-AL

Notas metodológicas sobre el Sistema de Evaluación de Impacto de Espacios Multiactorales¹

María Isabel Bertolotto²

En el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos, el Componente de Evaluación diseñado y ejecutado por el IIED-AL, se propuso un trabajo conjunto con los Consejos Consultivos Municipales y Provinciales, Espacios Multiactorales de diversa índole y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) tendiente a su fortalecimiento y consolidación, a partir de identificar estrategias de incidencia de las OSC en las políticas sociales y establecer indicadores de evaluación para incrementar la participación de la ciudadanía en la definición, formulación e implementación de las políticas públicas orientadas a satisfacer demandas sociales específicas.

A partir de este componente se diseñó un sistema de evaluación que permitió: i. el monitoreo de manera autogestionada del impacto de las actividades de los Consejos Consultivos y ii: de la incidencia de las organizaciones sociales en la democratización y optimización de las políticas públicas y sociales, según el contexto en el que desarrollan su misión.

En este apartado se comparten algunas consideraciones acerca del proceso metodológico desarrollado para llegar a un sistema de indicadores que reflejará la heterogeneidad y real estado del arte de los Consejos Consultivos y otros Espacios Multiactorales.

Construcción del sistema de evaluación

En relación a los objetivos planteados, el trabajo se orientó bajo las siguientes premisas:

- i. Diseño expeditivo, que permitiera identificar la información necesaria de manera rápida y oportuna,
- ii. Flexibilidad, tratando que la propuesta de evaluación fuera adaptable a diferentes realidades y contextos,

1. Este artículo es producto de la investigación realizada por el IIED-AL en el marco del Componente de Evaluación del Programa de Fortalecimiento Institucional. El Equipo de trabajo estuvo dirigido por Adriana Clemente e integrado por Silvia Álvarez y María Isabel Bertolotto.

2. Trabajadora Social. Integrante del Área Pobreza y Desarrollo del IIED-AL. Docente de la Universidad de Buenos Aires.

iii. Participación de los destinatarios, a partir de promover aportes sustantivos al futuro dispositivo de evaluación de impacto y tratando de que las tareas desarrolladas generaran nuevas capacidades en las OSC.

Los aspectos que interesa monitorear a través del sistema de evaluación, son los que hacen al desempeño de los Consejos y su incidencia (efectos e impactos) en las políticas sociales locales y provinciales.

El sistema propuesto es el resultado de un proceso que involucró a los distintos los actores sociales que integran los Consejos y comprendió cuatro instancias: i. Encuesta autoadministrada a los Consejos (de manera simultánea con el diagnóstico), ii. Visitas a casos concretos en base a una muestra intencional, iii. Presentación de los resultados y selección de indicadores para el diseño definitivo en consulta con técnicos municipales y dirigentes sociales y elaboración de Manuales y iv. Elaboración y análisis de casos de estudio.

Dimensiones de análisis

La metodología adoptada implicó: a. Análisis de Fuentes Secundarias, b. Conformación de la muestra en base al trabajo de FLACSO y el SEHAS y definición de dimensiones e indicadores de análisis y c. Realización de Talleres de validación y entrevistas a funcionarios municipales y provinciales³.

A los fines de establecer un modelo de evaluación de impacto que permitiera el seguimiento del desempeño de los Consejos a partir del impacto de su accionar se establecieron las siguientes dimensiones de análisis.

i. Participación de los Consejos en las políticas sociales. Algunos de los indicadores que se consideraron en este punto fueron: i. Existencia de mecanismos formales de información y toma de decisiones, ii. Cambios en la modalidad, orientación y/o forma de ejecución de los proyectos, iii. Nuevas iniciativas, v. Optimización de recursos (nuevos y disponibles) y vi. Niveles de articulación y cooperación entre la representación no gubernamental y gubernamental dentro de los Consejos.

ii. Promoción de los beneficiarios de los programas sociales en los que participan los Consejos. El interés radicó en que el sistema de evaluación permitiera conocer: i. Aplicación de los recursos, según grupos de riesgo, ii. Criterios de priorización en los proyectos y las inversiones, iii. Grado de satisfacción de los beneficia-

3. La muestra del IIED-AL quedó conformada por 12 Consejos Consultivos Municipales de 9 provincias: Santa Fe: Rafaela, Santo Tomé, Reconquista. Neuquén: Zapala, Junín de los Andes. Tucumán: Monteros. Córdoba: Río Cuarto, Villa María. Jujuy: Perico. Buenos Aires: Berisso. Mendoza: Maipú y Salta: San José de Metán. Se procesaron un total de 38 encuestas sobre la base del relevamiento de FLACSO ("La evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales", 2003), correspondientes a la tipología de Consejos Promotores de Proyectos Comunitarios o Socioproductivos y Consejos Promotores de Desarrollo Local (tipos 3 y 4 respectivamente). La cantidad de localidades tomadas para la muestra representan el 60% de las localidades correspondientes a esas tipologías encuestadas por FLACSO.

rios y iv. Mecanismos de organización (familias y comunitario) para la optimización de los recursos administrados a través de los Consejos.

iii. Sostenibilidad de los programas que impulsa el Consejo. En este punto se buscó conocer el nivel de autonomía y continuidad de las iniciativas del Consejo en tanto se articulan o no con otros recursos (provinciales y municipales). Los indicadores considerados fueron, entre otros: i. Cobertura de los programas, ii. Movilización de recursos a nivel local y iii. Composición de los recursos por fuente.

iv. Fortalecimiento de capacidades de las organizaciones que conforman los Consejos. Refiere a las condiciones técnicas y políticas que favorecen el impacto de los Consejos como entidad. En este punto se consideró importante indagar sobre: i. Desempeño de las diferentes organizaciones, ii. Niveles de iniciativa y consenso y iii. Problemas que afectan la horizontalidad de las relaciones y la cooperación interinstitucional.

Validación de indicadores

En relación a la construcción del sistema de evaluación, y con el fin de ajustar las variables y dimensiones que surgieron del relevamiento, se realizaron talleres de trabajo con integrantes de diferentes Consejos Consultivos Municipales, y entrevistas con funcionarios de Consejos Consultivos Provinciales y Municipales.

La información obtenida complementó lo que surgió del relevamiento y se sistematizó en base a los siguientes ejes: a. Antecedentes de trabajo, b. Participación de las OSC y de los beneficiarios y c. Resultados e impacto de la participación no gubernamental. Estos ejes fueron la base del conjunto de variables que se seleccionaron para el sistema de evaluación y fueron objeto de validación en la primera etapa del trabajo de campo (ver Anexo 1 Matriz de Variables). A continuación se hace una breve descripción de cada ítem y de los principales indicadores que arrojó el trabajo de campo.

a. Antecedentes de trabajo

Las dimensiones que se analizan bajo este punto tienen relación directa con aspectos referidos a la democratización y asociatividad, es así que se tomaron en cuenta, entre otros aspectos, los criterios utilizados para la convocatoria, los antecedentes de trabajo conjunto, las motivaciones de las organizaciones para participar de estos espacios y el modelo de gestión y organización.

En todos los casos consultados, los Consejos debieron definir un sistema de funcionamiento que implicó: i) definición de reglamentos o criterios de trabajo, ii) sistema de reuniones, iii) procedimientos para la toma de decisiones y iv) elaboración de instrumentos de trabajo: bases de datos de beneficiarios, grillas para la presentación de proyectos, planillas de asistencia, planillas para registrar reclamos, etc.

b. Participación de las OSC y de los beneficiarios

Respecto a esta variable, interesó conocer el tipo de participación de los beneficiarios en los programas, los aportes de los distintos actores y la relación entre

Estado y Organizaciones a partir de conocer los niveles de articulación y cooperación entre ambos.

Las organizaciones sociales han realizado distintos aportes en el marco de los Consejos, han brindado información sobre el perfil de los beneficiarios y sobre los principales problemas de sus comunidades y han presentado proyectos y adecuaciones a proyectos ya existentes, a su vez, fueron los actores claves en el control de las contraprestaciones de los beneficiarios.

Con respecto a los beneficiarios hemos podido observar distintos modos de participación: los que participan en la realización de actividades específicas en el marco de un proyecto, beneficiarios que cumplen tareas administrativas para el Consejo, beneficiarios que participan en el control de las contraprestaciones. Esta diversidad de situaciones debe ser reflejada en el sistema de indicadores de evaluación.

c. Resultados e impactos de la participación no gubernamental

Se consideran bajo este apartado por un lado la búsqueda, articulación y utilización de recursos, lo que permite conocer cómo fueron aplicados esos recursos y qué fuentes se movilizaron y por otro los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios producto de las acciones e intervenciones del espacio multiactoral.

Para la ejecución de los proyectos sociales y comunitarios suelen ser las organizaciones quienes “complementan” los recursos que no provee el Municipio, mientras que para los proyectos productivos la movilización de los recursos por parte del Municipio es mayor, no sólo en lo que hace a recursos materiales sino también información, contactos, capacitación.

Implementación y transferencia de un modelo de implementación

El proceso de investigación-acción planteado, permitió diseñar y probar el sistema de evaluación propuesto e incorporar, a partir del trabajo de campo y de la visión de los actores involucrados, modificaciones al mismo. Este proceso desarrollado en forma conjunta permitió dejar instalada capacidades en los equipos de trabajo y transferir un modelo de evaluación factible de ser aplicado en estos ámbitos multiactorales.

El producto obtenido a lo largo de este proceso fue el diseño de una serie de indicadores que permiten monitorear de manera autogestionada el impacto de los programas y proyectos sociales y la incidencia de las organizaciones sociales en la democratización y optimización de las políticas públicas y sociales, a partir de su participación en Espacios Multiactorales. Esta batería de indicadores se volcó en una serie de materiales y herramientas de trabajo para que pudieran ser apropiadas y trabajadas por las Organizaciones Sociales y los Espacios Multiactorales. Se editaron un Manual de Autoevaluación para el Espacio Multiactoral y tres Cuadernos de Trabajo para las organizaciones sociales: N° 1 Democracia y asociatividad, N° 2 El plan de trabajo, las prioridades, la información y difusión, N° 3 Incidencia e impacto social.

ANEXO 1: Matriz de Variables para la Evaluación de la Participación No Gubernamental en los Consejos Consultivos y otros Espacios Multiactorales

Variables	Dimensiones	Indicadores
Antecedentes de los Espacios Multiactorales	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios para la convocatoria 	Por representatividad Por perfil del dirigente Por antecedentes de trabajo conjunto Por relaciones personales Otros
	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes de trabajo conjunto 	Proyectos/actividades conjuntos Mesa de trabajo
	<ul style="list-style-type: none"> • Motivación de los actores no gubernamentales para participar (predominante) 	Control Colaboración Acceso a nuevos recursos (económicos, servicios e información, relaciones) Difusión institucional
	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de proyectos en ejecución/ejecutados 	Asistencia Prestación de servicios municipales Prestación de servicios en ONGs y organizaciones comunitarias Socio productivos Reinserción laboral Educación Otros
	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gestión y organización 	Sistema de reunión (periodicidad, convocatoria, comisiones temáticas) Mecanismos para la toma de decisiones (consenso, votación, otros) Información (forma de circulación de la información y difusión de acciones) Problemas de funcionamiento (Administrativos, de logística, de enfoque, metodológicos) Adecuación de instrumentos de trabajo: (Reglamento, Plan de trabajo, Base de datos de beneficiarios, Grillas de presentación de proyectos, Ficha de seguimiento de beneficiarios)

En cuanto a la Participación No Gubernamental y su Impacto Social

Variables	Dimensiones	Indicadores
Participación de las organizaciones en las políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de participación de los beneficiarios en los programas 	Brinda contraprestación Participa en el control del plan Participa en aspectos administrativos del plan Participa en la toma de decisiones sobre el plan Presenta propuestas y/o nuevas ideas Otros
	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de aportes de los distintos actores en los proyectos (centrar en las OSC) 	Brinda información sobre los beneficiarios Colabora en el cumplimiento de aspectos administrativos Participa en el control de los proyectos Propone ajustes a los proyectos Presenta nuevas ideas / iniciativas Otros
	<ul style="list-style-type: none"> Niveles de articulación y cooperación entre las organizaciones y el ámbito gubernamental 	Instancias de coordinación con otras áreas y niveles de gobierno. Definición y/o ejecución de acciones conjuntas Complementación de recursos humanos y materiales Capacidad de atención y resolución de conflictos
Resultados e Impactos de la participación no gubernamental en los espacios multiactorales	<ul style="list-style-type: none"> Problemas de participación del sector no gubernamental 	De gestión (información, planificación, evaluación) De participación (representatividad, delegación, influencia en las decisiones, otros) De articulación (cooperación, disponibilidad de recursos, organización interorganizaciones) De objetivos y enfoques
	<ul style="list-style-type: none"> Optimización de recursos Búsqueda y articulación de recursos 	Aplicación de los recursos (Criterios de priorización, planificación, evaluaciones, información) Combinación de recursos y fuentes Movilización de nuevos recursos
	<ul style="list-style-type: none"> Cambio en las condiciones de vida de los beneficiarios 	Acceso a nuevos recursos: - Servicios e infraestructura (mejoramiento habitacional, mejora en la accesibilidad de servicios) - Información (acceso a nuevos recursos, gestión de proyectos) - Educación (incidencia en el mejoramiento de condiciones laborales) - Salud (disminución de enfermedades prevenibles, accesibilidad, disminución de mortalidad infantil, aumento de prestaciones) - Otros

Políticas provinciales y participación multiactoral

Patricia Fernández¹

Antecedentes

La crisis económica y social por la que ha atravesado el país repercutió en la sobrevivencia de amplios sectores, en todas las regiones de la Provincia de Buenos Aires. La conformación del Consejo Consultivo Provincial (CCP) se dio en el marco de una definición del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHyT), que se podría resumir en el siguiente párrafo: *“La cuestión del desempleo y subempleo ha adquirido tal magnitud y complejidad que no puede ser tratada como un programa especial de gobierno, pensado independientemente de otros programas públicos: debe articular iniciativas del Estado y de la sociedad y atravesar todo el conjunto de acciones públicas. Se trata de concertar acciones tendientes al desarrollo socialmente integrador, superando la concepción de la política sectorial, de modo de abordar la problemática socioeconómica de la Provincia con intervenciones convergentes hacia ese objetivo estratégico. Esto excede largamente las capacidades del aparato administrativo del Estado (municipal, provincial y nacional) y requiere la movilización de recursos de toda la sociedad, consolidando la construcción de sujetos colectivos articulados. Los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) y el Consejo Consultivo Provincial constituyen herramientas centrales en este proceso”*.²

El Consejo Consultivo de la Provincia de Buenos Aires se creó el 12 de Junio del 2002 (resolución 11118 N° 154 del MDHyT) a instancias de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional 165/02 y 565/02, el Convenio Marco aprobado por Decreto 1349/02 entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y la Provincia de Buenos Aires para la implementación del Programa Jefes de Hogar y la Resolución 312/02

1. Coordinadora de la Red de Organizaciones Sociales Solidarias GESOL.

2. Lineamientos Generales para la Promoción de Nuevas Iniciativas de Trabajo. Estrategia para la implementación del Programa Jefes de Hogar – Plan Bonaerense de Desarrollo Económico Social – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). De acuerdo a dicho convenio, se delega en el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, la suscripción de todos aquellos protocolos adicionales respecto de su interpretación, consolidación e instrumentación, a partir de los cuales se define su conformación, su carácter, funciones y pautas de funcionamiento.

En el ámbito del MDHyT existen algunas experiencias que anteceden a la de este espacio asociativo, tal como la elaboración del Programa de Banca Social, donde participaron diversas entidades previamente nucleadas en la Red de Economía Popular (REP)³, y la convocatoria realizada a organizaciones a cargo de comedores infantiles, con el fin de consensuar criterios de aplicación de la ampliación presupuestaria⁴.

Por otra parte, previo a la constitución del CCP, en la Provincia de Buenos Aires se conformaron los Consejos Locales Económicos y Sociales (CLES) cuyas funciones, competencias y atribuciones resultaban ser más amplias y abarcativas que las de los Consejos Consultivos Municipales (CCM), teniendo en cuenta que incluían todas las políticas sociales bajo la órbita del MDHyT, siendo el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados sólo uno de los aspectos a tratar. La constitución de los CLES se realizó a partir del convenio marco firmado por cada uno de los 134 intendentes y el MDHyT, el 22 de Febrero del 2002.

El Consejo Consultivo Provincial

Una vez creado el CCP en el mes de junio de 2002, sus consejeros trataron y aprobaron por unanimidad el primer reglamento interno en la reunión ordinaria del día 7 de Julio del 2002. A fin de dar lugar a su funcionamiento, se resolvieron cuestiones respecto a:

- **Integrantes:** Estaría integrado por un Presidente y un Secretario designados por el MDHyT y tantos consejeros como representantes se acrediten en el Consejo. La presidencia estaría a cargo del Ministro que puede designar su reemplazo.
- **Funcionamiento:** Se fijó el domicilio social, la periodicidad (inicialmente una vez al mes, luego cada 21 días, siendo las últimas cada 15

3. Estas organizaciones formaron parte del diseño del programa en febrero del 2002 y finalmente fue instrumentado en el segundo trimestre del año 2003.

4. Estas organizaciones fueron invitadas a integrarse en el CCP, en la medida que se ampliaron las funciones de este último.

días) y el día de las reuniones. Se planteó un mecanismo de sesiones extraordinarias para cuando el Presidente, o al menos tres de los consejeros, lo solicitaran. Se estableció que el Presidente tendría a su cargo organizar el orden del día, en base a los asuntos que los consejeros someten a consideración. De cada reunión se labraría un acta, dejando constancia de los temas tratados y las resoluciones tomadas, siendo ésta enviada a todos los consejeros para su revisión y su firma en la siguiente reunión.

- Mecanismo de toma de decisiones: El mecanismo propuesto fue el consenso, comprometiendo a los consejeros a extremar las medidas para su logro. Solamente se someterán a votación aquellos asuntos en los que el consenso no pudiera ser logrado, en tal caso la votación se realizaría por organización / institución y el Presidente sólo votará en caso de empate.
- Funciones:
 1. Establecer pautas de articulación interinstitucional de los componentes del Programa “Jefes” en la órbita de su jurisdicción.
 2. Establecer pautas tendientes a velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios.
 3. Contribuir al establecimiento de criterios objetivos para la selección de los proyectos en los CLES.
 4. De resultar necesaria su participación, asistir en la formulación de los planes integrados municipales.
 5. Coadyuvar al diseño del monitoreo del desarrollo y ejecución del programa bajo la órbita de su jurisdicción.
 6. Actuar como instancia de revisión de controversias que se planteen en los CLES, en caso de ser requerido al efecto.
 7. Diseñar un registro que canalice las denuncias de irregularidades que se efectúen en el marco del programa, elevándolas ante el Consejo Consultivo Nacional y/o remitiéndolas al organismo que corresponda.
 8. Remitir a la Secretaría de Empleo del MTEySS un informe cualitativo mensual sobre el desarrollo del Programa.
 9. Colaborar en la remisión mensual a cada Municipio del listado de postulantes a beneficiarios aprobados y rechazados por el Estado Nacional.

10. Determinar un procedimiento de tratamiento de denuncias y propuestas que se reciban.

A comienzos del 2003, las competencias del CCP fueron ampliadas a fin de homologarlas a las funciones de los CLES. A tal efecto se modificó su reglamento interno y se incentivó la incorporación de organizaciones relacionadas con el tema alimentario y el de niñez, adolescencia, juventud y familia.

Participan del CCP una importante cantidad de organizaciones miembros: RED GESOL; C.C.C.; CGT La Plata (Unión de Trabajadores Gastronómicos); CEP; Servicio Penitenciario Provincial (Dirección de Orientación y Formación Profesional); Caritas San Isidro; Dirección de Igualdad de Oportunidades; Caritas San Nicolás; Red de Apoyo Escolar; Centro San Roque – Foro del Tercer Sector; Minoridad y Familia; UIA La Plata; CGT San Nicolás, en representación de la CGT Nacional; Consejo de Pastores San Nicolás; Asociación de Nutricionistas de la Pcia. de Bs. As.; ETHIS, CTA; CGT Bahía Blanca; CGT Olavarría; Coordinadora de Jardines Materno Infantiles; UTN Gral. Pacheco; Consejo de Pastores de La Matanza; FOC (Foro de Organizaciones Comunitarias) Lomas de Zamora; Consejo Consultivo Indígena, FEBA, Caritas Mar del Plata; Universidad Nacional de Luján; Universidad Nacional de Gral. Sarmiento; CGT Regional Norte; Caritas Quilmes; Caritas Laferrere, AMIA; APYME; Asoc. Madre Tres Veces Admirable; Confederación Económica Argentina; Ejercito de Salvación; Federación Agraria Argentina; Asociación KAIROS; Asociación Civil El Encuentro.

Modelo de Gestión del CCP

¿Participativa? Sí, en tanto y en cuanto se abrieron los canales necesarios y se accedió a información por parte de los consejeros “no gubernamentales”. Aún así, la información continuó siendo centralizada por el Estado, de modo que cuando hubo voluntad de compartirla se consensuaron acciones para llevarlo a cabo; pero cuando no la hubo, sólo se conocieron los resultados sin poder revertir situación alguna.

El avance cualitativo, respecto a la información brindada al CCP, tuvo lugar a partir de junio de 2003, en tanto se logró mayor visibilidad y protagonismo en hechos del gobierno provincial, como por ejemplo, la invitación especial a la presentación del Plan “El hambre más urgente” y la firma de convenio entre el MTEySS y la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires; la presentación del Plan Nacional Manos a la Obra, en la Casa de Gobierno, etc. La preparación de una ponencia pa-

ra el Seminario “Espacios Asociativos para la Gestión de Políticas Sociales” el 25 de junio de 2003, resulta ser otro ejemplo de los mecanismos participativos existentes. Esta fue una verdadera construcción basada en la elección de organizaciones para representar el CCP, la presentación previa del borrador de la temática reflejando el consenso del CCP y no la visión de cada organización elegida y la aprobación de la ponencia.

¿Asociada? A veces, el propio carácter de instancia consultiva puso límites al respecto. Como en lo referido a la participación, esto también dependió en gran medida de la voluntad del Estado. En los casos en que existió se pudo trabajar asociadamente en acciones tales como la confección de la cartilla con los derechos y las obligaciones de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; el Plan de Fortalecimiento de los CLES y la articulación de programas de contraprestación con la Rama de Adultos y Formación Profesional de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. En cuanto al Plan Alimentario, se recibió información y capacitación de las líneas de acción pero las propuestas del gobierno no se sometieron a consideración. Tal vez la propuesta más avanzada de cogestión se refirió al Programa de Niñez, Adolescencia, Juventud y Familia para lo cual se formó una comisión ad hoc y se llegó a consensuar y a sintetizar una propuesta aprobada por el pleno del CCP. Lamentablemente, su ejecución fue suspendida por el cambio de autoridades.

¿Solidaria? Sin dudas. Este ha sido el principal aspecto logrado, ya que se constituyó en un ámbito en el cual se comparten valores y se construye confianza entre las organizaciones, como así también entre el Estado y las organizaciones, promoviéndose de este modo la participación del conjunto.

Resultados

Generales

El CCP pasó por distintas etapas. La primera de ellas estuvo signada y limitada por el tema de la accesibilidad de los beneficiarios al plan Jefes/as. La constitución del CCP fue posterior al cierre de inscripción, por lo tanto no pudo cumplir uno de sus objetivos fundamentales, como garantizar que todos los que cumplían con los requisitos se inscribieran y percibieran el beneficio⁵. Muchas de las primeras reuniones se

5. Al respecto es importante agregar que en ese período, en la mayoría de los municipios, los Consejos Consultivos Municipales no existía o eran incipientes, razón por la cual tampoco hay constancia de una auditoría social eficaz al respecto.

utilizaron para controlar la carga de datos que cada municipio había enviado a la Provincia y desde allí a la Nación. Como resultado de este proceso tedioso y poco eficaz a la hora de incidir, el MDHyT logró elaborar un sistema informático de beneficiarios que puso a disposición de los consejeros con la posibilidad de reactualizarlo (sólo en cuanto a información) mes a mes, incorporando modificaciones, altas y bajas. La falta de reclamos posteriores evidenció que este instrumento fue eficaz en su rol informativo.

Ante la proximidad de las elecciones del año 2003, las vías de incorporación de beneficiarios volvieron a convertirse en una cuestión central. La conocida como “formal”, a través de los CLES existentes o en su defecto a través del Municipio, y la otra, la llamada vía “informal”, como por ejemplo algunos movimientos de desocupados (conocidos como “piqueteros”) y/o relaciones “políticas” (clientelares). El problema de las altas, y las vías de incorporación, fueron un motivo central y periódico en las discusiones llevadas a cabo en el seno del CCP. Si bien todos acordaban con lo dicho por uno de los consejeros: *“las altas y modificaciones las instrumenta el gobierno nacional por lo tanto no hay dos vías, es una sola y es formal”*, a la hora de dar respuesta a los conflictos que surgían por las incorporaciones por vías paralelas se decidió por mayoría absoluta la propuesta de *“que no ingresen beneficiarios al Programa por fuera del CCP y de los CLES de cada Municipio”*, a ser presentada en un encuentro con el Consejo Nacional y el MTEySS. No obstante, esta reunión no logró modificar la situación y el CCP continuó recibiendo denuncias relacionadas a este tema, siendo las más graves las de Olavarría y de San Martín. En este último distrito, el padrón de beneficiarios en un año se había incrementado al doble, sin que el Municipio ni el CLES tuvieran conocimiento de las vías y los motivos que le habían dado lugar. En cuanto a Olavarría el motivo de la denuncia radicaba en la entrada de nuevos beneficiarios por vías informales, sin que realizaran contraprestación bajo proyectos y sin poder ser monitoreados. A su vez esta situación causó la deserción de algunas instituciones en los espacios asociativos locales y motivó a que el propio Estado se replantee el sistema de bajas por falta de contraprestación. En este contexto se hizo evidente la existencia de beneficiarios con derechos y obligaciones y otros sólo con derechos. Sin posibilidad de actuar sobre este sistema de “privilegios”, al carecer de instrumentos ejecutivos y de atribuciones, el accionar del CCP se centró en bregar por el cumplimiento del Derecho de Inclusión para todos ya que era la única solución a los conflictos y a estas situaciones.

Durante más de un año, la existencia del CCP no tuvo ni visibilidad ni se consideró una instancia de importancia para canalizar demandas, de-

nuncias y/o asesoramiento. A excepción de algunos pocos consejos municipales⁶, en esta primera etapa, las instancias locales no apelaban al CCP para reclamos dirigiéndose directamente hacia la Dirección de Empleo Provincial y/o con el MTEySS. Esta situación se fue revirtiendo a partir de acciones desarrolladas por el propio CCP, entre las que se menciona, la participación ante la crisis del CLES de San Nicolás, participación en los talleres de capacitación de los CLES, la invitación a una de las reuniones para tratar las denuncias presentadas por la Dirección de Empleo de Olavarría (luego de haber agotado sus reclamos ante la Gerencia de Empleo de la Provincia de Buenos Aires.) y la del Municipio de San Martín, impulsada porque una de las organizaciones integrantes del CCP que también participaba en el consejo local. En tanto los reclamos y denuncias recibidas, además de las mencionadas, fueron puntuales y siempre hubo respuesta pero los resultados alcanzados fueron escasos. No obstante, a la luz del encuentro realizado en Noviembre de 2002 de Consejos Consultivos Provinciales cuyo objetivo fue la reglamentación y funciones de los mismos, se podría afirmar que el de Buenos Aires y el de Mendoza eran los más desarrollados, en tanto espacios asociativos provinciales y, en el caso de Mendoza se destacaba un proceso de autoevaluación.

La primera etapa de funcionamiento de los CLES estuvo caracterizada por un trabajo muy rico desde el MDHyT en relación al rol de los Consejos Consultivos, al desarrollo local y a los planes sociales. El CCP no pudo tener una plena participación en él debido a que la urgencia, en relación a la carga de datos de beneficiarios, limitaba su accionar. A pesar de ello, el proceso de conformación de los CLES, en aquellos distritos que no habían cumplido con su constitución, partía generalmente de iniciativas del propio CCP y en su mayoría resultaron ser muy exitosas. A partir de enero 2003, se inició una nueva etapa más integral respecto a las atribuciones, con la incorporación de más actores sociales y de mayor participación en las políticas públicas. Esto dio cuenta de un proceso de maduración del propio CCP y coincidió con la mayor incidencia de las ONG's en la política pública de dicho Ministerio.

La mayor incidencia del CCP fue en relación al tema de las contraprestaciones. En primer lugar, la definición de ser la única vía de monitoreo social fue unánime y, segundo, se desarrollaron acciones para impedir que los planes fueran funcionales a la precarización del empleo y/o que sean utilizados para sustituir empleo genuino. Al respecto se menciona

6. A modo de ejemplo se menciona el CC del Distrito de 9 de Julio, las organizaciones que integraban el CCP y también el CLES, por ejemplo, la CGT Regional San Nicolás.

el rechazo del proyecto de ley, que tenía media sanción del senado, para permitir que los JJH realicen tareas de mantenimiento y limpieza en dependencias de la Dirección Nacional de Escuelas y el cuestionamiento al componente de Capacitación Laboral instrumentada por la Secretaría de Trabajo del MDHyT, debatido en el CCP con las autoridades y puesta en revisión por el propio Ministerio.

De los participantes

A lo largo de más de un año de funcionamiento se conformó un núcleo central de organizaciones que tuvieron continuidad en las reuniones y una participación activa en el desarrollo del CCP. Sin embargo este nivel de participación no ha sido homogéneo, destacándose en este sentido la fuerte presencia de la CCC, GESOL, CGT La Plata, UIA La Plata y CARITAS San Isidro. Es importante resaltar que, si bien existieron fuertes discrepancias en los enfoques, nunca se produjeron enfrentamientos antagónicos entre las organizaciones que obstaculizaran el trabajo, sino que siempre se privilegió el respeto por las diferencias y el logro del consenso. En cambio, con el MDHyT sí hubo algunas situaciones de conflictividad causadas por puntos de fractura entre algunas de las organizaciones de la sociedad civil y el estado provincial, ya sea por desacuerdo en algunas medidas adoptadas o bien devenidas de reclamos por falta de información pertinente.

Por otra parte, respecto del rol de las organizaciones, aún no se ha podido aclarar qué es lo que cada una piensa y espera de este espacio multiactoral y si en ellas existe la voluntad de ceder posiciones a favor de una construcción conjunta. En muchos casos, y sobre todo al principio, las organizaciones se incorporaban en búsqueda de respuestas a sus problemas más que contribuyendo con soluciones o propuestas para el trabajo en conjunto.

En relación al rol de coordinación del MDHyT, se podría afirmar que fue eficaz y facilitador de la tarea, en la medida en que los órdenes del día y las actas de reunión llegaban generalmente con anticipación para introducir modificaciones, se mantenía un flujo de información adecuado, se tenían en cuenta los aportes de los consejeros y se ejecutaban en tiempo y forma las decisiones que se debían implementar vía secretaría. Sin embargo hay dos aspectos deficitarios, la falta de instancias de evaluación del propio CCP y la falta de seguimiento y continuidad de los temas tratados y las decisiones tomadas, sobre los cuales la responsabilidad le cabe tanto al MDHyT como al CCP. Si bien, implícitamente, fue aceptada la función del CCP de promover acciones para otros, realizar modificaciones y reclamos, fallaron las instancias para su ejecución.

Para las Organizaciones de la Sociedad Civil este espacio revistió una gran importancia, una prueba de ello es que ninguna reunión del CCP debió ser levantada por falta de quórum⁷. Si bien hubo reuniones con menor participación y otras en las que hubo una excelente respuesta a la convocatoria, desde su conformación se mantuvo cierto nivel de participación. En este sentido, es valioso destacar el esfuerzo observado por parte de las organizaciones en asistir a este espacio, especialmente si se tiene en cuenta lo que implica reunirse cada quince días, cuatro horas, en la ciudad de La Plata, cubriendo distancias que mayoritariamente superan los 60 Km. y sabiendo que muchas de ellas se sostienen a partir de tiempos y recursos monetarios voluntarios y/o de sus propios representantes, principalmente en el caso de las organizaciones comunitarias.

Movilización de Recursos

La necesidad de generar recursos para consolidar el CCP fue motivo de discusión en dos oportunidades, una de ellas ante el pedido de información al CCN sobre el programa financiado por el PNUD y Caritas Nacional, relacionado con el fortalecimiento de los espacios asociativos⁸ y la otra fue la posibilidad de presentar un proyecto al Programa Iniciativas. Esta propuesta, si bien fue aprobada, no pudo materializarse ya que muchas de las organizaciones participantes, entre ellas las universidades, presentaban otros proyectos y por lo tanto resultaban incompatibles con el que el CCP pudiera presentar. Por otra parte, también se esperaba contar con recursos para el fortalecimiento de los CLES y del CCP, a partir de talleres de capacitación a cargo de algunas universidades del Conurbano Noroeste, que tampoco pudo ser materializada por falta de financiamiento.

En cuanto a los recursos aportados por el MDHyT, éstos fueron fundamentalmente recursos humanos y fotocopias, disponibilidad de la sala de reuniones, refrigerio, etc. Además desde este Ministerio se asignaron también recursos humanos, materiales y comunicacionales dirigidos al fortalecimiento de los Consejos Locales, siendo una de las acciones más relevante la elaboración de cuadernillos editados acerca de los trabajos realizados en el contexto del Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, en distintas comunidades de la Provincia de Buenos Aires. Hasta marzo de

7. Según el reglamento interno éste era logrado con los miembros debidamente notificados que se hallaran presentes.

8. Sobre esto no hubo respuesta hacia el seno del CCP y el MDHyT, por motivos que no fueron explicitados, rechazó el ofrecimiento de presentarse al concurso promovido desde dicho ámbito nacional, cuyas bases e información nunca llegó al CCP.

2003, estas actividades no involucraban al CCP sino que formó parte de las decisiones de dicho Ministerio y de su relación con los municipios.

Al interior del CCP el rol más activo, en relación a la articulación de recursos, lo realizó el Servicio Penitenciario Provincial, al disponer de recursos para el propio Estado, para las organizaciones de la sociedad civil y también para las empresas privadas o sociales en cuanto a recursos humanos (personas privadas de la libertad), equipamiento (para fabricar pastas, calzados, etc.), espacios verdes (para huertas, granjas, etc.) e infraestructura. Otra articulación importante tuvo lugar con la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires que, a través de la Dirección de Adultos y Formación Profesional, participó en varios encuentros poniendo énfasis en difundir la propuesta educativa para la contraprestación laboral y dando cuenta al CCP de los objetivos, los resultados, los logros y las dificultades de dicho proceso.

Conclusiones

De sus funciones

La falta de funciones y de un rol específico en relación al CCN y a los CCM se constituyó en uno de los principales problemas que tuvo el CCP. Muchas de las funciones establecidas en los decretos y reglamentaciones no resultaron ser aptas para el Consejo Consultivo de la Provincia de Buenos Aires, teniendo en cuenta la distancia geográfica que separa a los distritos que la componen, el CCP se encuentra imposibilitado de poder cumplir ciertos roles y ha sido ignorado por la instancia nacional, lo que dio lugar a perder su capacidad de incidir con alguna de sus acciones. La relación del CCP con el CCN resultó totalmente improductiva y, a pesar de varias reuniones conjuntas, no se concretó ninguno de los reclamos, solicitudes o acuerdos.

En cuanto a la relación con los CLES tampoco el CCP ha podido cumplir cabalmente su función de fortalecimiento o resolución de controversias. Por una parte esto se debió a la debilidad existente en los consejos locales⁹ y, por otra, a que el CCP no desarrolló una política “agresiva” de visibilidad y de acciones concretas, a lo que debe sumársele que, contradictoriamente, el propio MDHyT no lo hizo partícipe de sus acciones en cada localidad. Si bien esto se había comenzado a revertir a comienzos del 2003, el anticipado proceso electoral congeló muchas de las actividades previstas.

9. Acerca de su funcionamiento se podría evaluar que un tercio de los CLES funciona bien, otro tercio es débil y el resto no existe o funciona mal.

En síntesis, todavía el CCP no logró su lugar en el concierto participativo de la Provincia de Buenos Aires, y posiblemente esto se deba a que no aceptó el rol de fiscalizador y a que entendió el monitoreo social de una manera mucho más integral. El CCP se corrió del lugar de la discusión acerca de si a los beneficiarios les correspondía percibir el beneficio, si cumplía o no con los requisitos. Por el contrario, su accionar se centró en que el beneficio se extendiera a todos los desocupados pobres y que, al menos, los que ya estaban recibiendo el subsidio por otros planes, por ejemplo Barrios Bonaerenses no lo perdieran. Al respecto se consideró que el mejor control social de los planes es la contraprestación y a través de ella impedir la precarización laboral o la existencia de varias clases de trabajadores en empresas privadas y/o en el mismo Estado. En este sentido es importante resaltar el accionar permanente de la CGT La Plata que incluso elaboró un trabajo para ser discutido al interior del CCP.

Por último, resulta importante señalar que la necesidad de participar en la transparencia de las políticas públicas fue puesta en términos de utilidad y no de grandilocuencia. Es decir, los consejeros tuvieron plena conciencia acerca del desconocimiento de muchas cuestiones y que, por lo tanto, poco o nada era lo que se podía hacer para evitar los malos manejos en torno a los programas sociales. No obstante, ante la posibilidad de poder discutir sobre alguna situación referida al tema, se la trataba y se profundizaba sobre ella hasta llegar a una definición que quedaba expresada en el acta de la reunión. Este y otros temas llevaron a la necesidad de reconvertir este espacio hacia otras temáticas sociales además del Plan Jefes/as de Hogar Desocupados.

De sus integrantes

Con relación a la participación, es posible afirmar que sus integrantes, en su mayoría, tienen legitimidad de representación, pero esto no significa que el CCP sea un espacio totalmente representativo. En este aspecto, el problema radica en que el tema de la representación de actores sociales, en la Provincia de Buenos Aires, es sumamente complejo, especialmente si se tiene en cuenta la fragmentación de las entidades y la crisis de representatividad que atraviesa a muchas de sus instituciones.

En lo que refiere a la presencia de las universidades, ésta ha sido poco relevante, a excepción de la Universidad Tecnológica Nacional Regional General Pacheco y la Universidad Nacional de General Sarmiento, el resto de las universidades de Conurbano Oeste sólo han participado esporádicamente y no ha habido representación de las Universidades del Sur ni del Interior de la Provincia de Buenos Aires.

El sector privado tampoco ha estado representado, excepto a través de la participación de la UIA- La Plata y en menor medida a través de la Federación Agraria Argentina, la FEBA -que sólo concurrió en alguna oportunidad-. La CGE u otras entidades del empresariado no han tenido participación en el CCP. Con la incorporación de GESOL y del CEP existió una mayor presencia del sector de la microempresa y de las empresas sociales, pero se considera que ésta ha resultado insuficiente ya que ninguna Federación de Cooperativas o Mutuales, ni la Federación de Cámaras de Microempresas u otras entidades hermanas lo han hecho.

Con relación a los movimientos sociales de desocupados sólo ha participado la CCC. Por otra parte, y a diferencia de lo que puede ocurrir en los ámbitos locales, las organizaciones de la sociedad civil del CCP han resultado ser muy autónomas y no manifestaron desconfianza ante el poder político, lo cual evitó cierto recelo a la participación logrando mantener su independencia.

En forma general, en la participación de los diferentes sectores estuvo siempre presente la tendencia a tratar los temas menos urgentes y más estructurales logrando de esta manera superar lo inmediato para pensar en cuestiones de mediano o largo plazo.

De la relación con las áreas de gobierno

Uno de los problemas fundamentales para convertir el CCP en un instrumento eficaz de incidencia de las ONG's en las políticas públicas ha sido que la presencia del gobierno provincial se redujo casi exclusivamente al ámbito del MDHyT. Por propia voluntad de articulación, se sumó al esfuerzo de este ámbito el Área de Educación pero no sucedió lo mismo con Salud, como así tampoco con Producción, ni Gobierno. Del mismo modo no estuvo prevista la representación del Poder Legislativo.

De las actividades desarrolladas

A partir de la ampliación de sus competencias, el CCP inició un trabajo de incidencia en las políticas públicas del MDHyT. En este sentido el producto más avanzado resultó ser el Programa de Adolescencia y Juventud terminado justo en la última reunión con representantes de la gestión anterior.

En relación a las actividades, la agenda futura del CCP prevé la conformación de una comisión de tratamiento de denuncias, a partir de considerar que se ha observado un incremento de las denuncias por irregularidades de parte de algunos Municipios y/o CLES.

De los procedimientos de evaluación

En todo este proceso la única evaluación realizada fue hecha por el propio MDHyT como parte de sus obligaciones ante el MTEySS como organismo corresponsable del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la Provincia de Buenos Aires, que tuvo un marco ejecutivo distinto que el resto de las provincias. Por su parte, los consejeros no se han planteado evaluar su participación, y por consiguiente el impacto de ella en el CCP.

En lo que respecta al nivel de planificación y de consolidación de trabajos se considera que ha resultado insuficiente, fundamentalmente por la falta de seguimiento de los temas tratados y por cierta conformidad con relación a los objetivos no alcanzados.

De sus perspectivas

Para concluir es relevante destacar que el CCP ha sido considerado un valioso espacio de participación, pero que aún el rol del Estado resulta fundamental para su sostenimiento y necesario para bregar por su ampliación y la permanencia de sus actores. No obstante, se ha cumplido un período de trabajo y se ha identificado un punto de inflexión que marca una nueva etapa que debería comenzar con la evaluación de lo actuado, a modo de presentación ante las nuevas autoridades del MDHyT y como punto de partida para el plan de trabajo del próximo año. A partir de esto se hace necesario redefinir el rol del CCP, poner en acción sus atribuciones y dotarlo de eficaces herramientas de gestión.

La participación comunitaria en las pequeñas ciudades

Silvia Álvarez¹

Presentación

El propósito de este artículo es presentar la experiencia del Consejo Consultivo del municipio de Monteros, en la Provincia de Tucumán. Dicho Consejo se conformó en noviembre del 2001 a raíz de la implementación de los programas Compartir el Trabajo y Compartir el Pan. En una segunda etapa centró su intervención en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

En un primer apartado se presentan los datos del municipio a fin de contextualizar el escenario en el cual se desarrolla esta experiencia asociativa; presentamos luego los antecedentes de trabajo conjunto previos a la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, es decir cuáles fueron las acciones que se venían desarrollando y qué elementos actuaron como facilitadores del trabajo asociativo. Luego, el foco estará puesto en lo que significó para el Consejo la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar. La modalidad de funcionamiento que adquirió el Consejo es abordada en el cuarto apartado, para pasar luego al análisis de los obstáculos con los que se encontró el Consejo para operar. Sobre el final del documento se presentan los resultados obtenidos tanto a nivel de los beneficiarios como de las organizaciones de la sociedad civil que participan del Consejo.

Datos generales del municipio

La ciudad de Monteros se encuentra ubicada en el centro de la provincia de Tucumán, es cabecera del Departamento del mismo nombre².

1. Trabajadora social. Miembro del Equipo IIED-AL para el Proyecto de Fortalecimiento Institucional de Espacios Multiactorales.

2. El Departamento de Monteros está compuesto por la ciudad de Monteros y 12 comunas rurales que dependen administrativamente de la Secretaría del Interior de la Provincia. La cantidad de habitantes del Departamento es de 58.404 y su extensión es de 1169 Km².

Tiene una superficie de 25 Km² y, según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, cuenta con 23.634 habitantes. Según el censo de 1991 el Departamento Monteros contaba en ese momento con el 27,5% de su población con NBI, índice similar al total provincial y muy por encima del promedio nacional para ese mismo período 19,9%³.

La principal actividad económica del Departamento de Monteros es la producción de caña de azúcar, el 88,1 % de la tierra laboriosa está ocupada por este cultivo. En los últimos años, en algunas zonas del Departamento, hubo una sustitución de la caña de azúcar por el citrus (limón) que es cultivado por empresas agroindustriales establecidas fuera del Departamento. El espectro productivo, se completa con la producción de papa, batata, maíz, cucurbitáceas, complementada con la cría de gallinas y cerdos, mayoritariamente para autoconsumo, cuyos excedentes se comercializan principalmente en las ferias locales.

Se encuentran establecidas en el Departamento cuatro grandes empresas industriales: Ingenio Nuñorco, Ingenio La Providencia, Ingenio Santa Rosa, Empresa Quilmes. Sólo el Ingenio Nuñorco está establecido en el Municipio de Monteros, el resto están afincados en distintas comunas del Departamento.

En cuanto al aspecto político-institucional, en este Municipio gobierna el Partido Justicialista, siendo Carlos Alberto Arquez⁴ el intendente que acompañó el proceso descrito en el presente documento. El municipio de Monteros es un municipio de segunda categoría⁵. Esto determina, entre otras cosas, la cantidad de concejales que, para dicha categoría, es de diez. Actualmente el Consejo Deliberante está conformado por: ocho concejales justicialistas, uno por la Alianza y uno por Fuerza Republicana.

La política del gobierno municipal está enfocada hacia el Desarrollo Local, de ahí su adhesión al Programa Municipios Saludables y la formulación del Plan Director de Producción y Empleo. La principal dificultad que enfrenta es la limitación a nivel de los recursos que manejan. El municipio no cuenta con recursos para definir políticas propias, no recibirá coparticipación hasta el año 2007 debido a una deuda de 11 millones de pesos que mantiene con la banca privada; por otra parte, la deuda con la provincia es de 7.800.000 pesos. Actualmente el gobierno

3. Al momento de elaborar este informe no se disponían de los datos del último censo.

4. Elegido en 1999, culminó su mandato en octubre de 2003.

5. La categoría se establece de acuerdo a la cantidad de habitantes y cantidad de viviendas según la Ley Orgánica de Municipalidades Nro 5529.

está trabajando en la posibilidad de refinanciar la deuda a 16 años, con 3 años de gracia y con una afectación del 15% de la coparticipación. Debido a estas limitaciones en los recursos es que el Plan Jefes y Jefas de Hogar se ha constituido en la principal política social de la ciudad.

Antecedentes de trabajo conjunto

La relación entre el gobierno y las organizaciones comienza en noviembre del 2001 a partir de la implementación del Programa de Emergencia Alimentaria "Compartir el Pan" y el Plan de Emergencia Laboral "Compartir el Trabajo". Para implementar estas políticas el gobierno provincial asignó a cada municipio una cantidad de cupos a distribuir y fue desde la Secretaría de Desarrollo Humano de la Provincia que les propuso a los responsables de las áreas sociales de los distintos municipios la participación de las organizaciones en la conformación de los listados de beneficiarios del Programa Alimentario. Desde el Municipio de Monteros esta sugerencia fue aceptada y se convocó tanto a las organizaciones sociales como al sector privado a participar en la asignación de no sólo los 1100 cupos del Programa Alimentario sino también de los 260 cupos del Programa Compartir el Trabajo. Es así como se constituye el Consejo Consultivo Municipal (CCM)⁶.

Lo primero que se propuso el Consejo fue contar con información suficiente y actualizada sobre los potenciales beneficiarios y definir los perfiles o requisitos que debían cumplir los mismos para acceder a cada uno de los programas. El Municipio, que ya contaba con un relevamiento de gran parte de la comunidad⁷, tomó dicha información como punto de partida pero evaluando que era necesario controlar y actualizar toda la información, focalizando específicamente en los potenciales benefi-

6. Actualmente el Consejo está conformado por las siguientes organizaciones: CARI-TAS, Federación de Centro Vecinales, Proyecto PRO-HUERTA (INTA), Centro Comunitario Frutillita, Iglesia Bautista, Educación para Adultos, Asociación de Desocupados "Monteros Crece", Juventud Comunitaria de Monteros, Concejo Deliberante, Ejecutivo Municipal Monteros, recientemente se han incorporado Voley Asociación Mutual, Club Yatay Social y Deportivo, Comedor Infantil Barrio Aero Club.

7. El relevamiento con el que contaba el municipio había sido elaborado en el año 2000 por un grupo de beneficiarios del Programa de Emergencia Laboral (PEL). En ese momento y bajo la supervisión del área de Acción Social, se designó a un grupo de beneficiarios del programa para llevar adelante un relevamiento de la comunidad que permitiera identificar las principales necesidades de la población. El municipio no contaba con esta información y era considerada fundamental para definir cualquier tipo de política social a nivel local así como también para la asignación de recursos provenientes de políticas provinciales o nacionales.

ciarios de estos programas. Es así como se comienza a trabajar en la confección de un padrón de posibles beneficiarios, siendo clave en ello la participación de las organizaciones ya que ellas asumieron la responsabilidad de esta tarea junto con el gobierno local. De este modo se llegó a organizar un padrón definitivo conformado por 2200 núcleos familiares en situación de vulnerabilidad.

En esta instancia de confección del padrón se abrieron diferentes canales de participación, no sólo para las organizaciones sino también para los vecinos en general. En el caso de las organizaciones fue a partir de su participación tanto en la identificación de beneficiarios como en las decisiones sobre altas y bajas. En relación a los vecinos, se generaron instancias a través de las cuales era posible "denunciar" en forma anónima si algunos de los beneficiarios potenciales que figuraban en el padrón había adulterado datos. Esto permitió identificar, por ejemplo, casos de trabajadores en negro o empleados temporarios (forma de contratación habitual en la zona). Para esto los padrones fueron publicados en la municipalidad y en los comercios de cada uno de los barrios, habilitándose una mesa de reclamos y, en algunos locales de fotocopias de la ciudad, se dejaron formularios de denuncia. Ante cada denuncia se abría un expediente en la mesa de entradas y el Consejo evaluaba y decidía sobre cada una de las situaciones.

En cuanto a la definición de criterios para adjudicar los beneficios, el Consejo definió que quienes tenían mayor cantidad de hijos entrarían en el Programa Laboral mientras que a las mujeres mayores de 21 años embarazadas y las familias con menor cantidad de hijos se las incluiría en el Programa Alimentario. Teniendo en cuenta estos criterios, se "barrió" el padrón de 2200 núcleos familiares en situación de vulnerabilidad y se adjudicaron los 1360 cupos que sumaban ambos programas, quedando 840 familias sin ningún tipo de cobertura. El Programa Laboral brindaba cobertura por un lapso de tres meses, luego de este tiempo se debía renovar el beneficio o podía ser asignado a otra persona. El Consejo decidió entonces, que cada tres meses se "rotarían" los cupos entre los beneficiarios que inicialmente quedaron sin programas asignados, esto permitía que no fueran siempre los mismos los receptores del beneficio.

Tanto desde el sector gubernamental como desde las organizaciones esta etapa inicial fue evaluada como un "período duro". En las organizaciones existía, por un lado, el temor a poner en juego su prestigio al ser utilizadas políticamente por el municipio y por otro, el tener que hacerse cargo de la situación en un contexto de crisis. Los actores involucrados coinciden en señalar que era difícil llegar a situaciones de consenso

ya que cada integrante del Consejo mantenía su "posición" frente a las distintas situaciones que se presentaban siendo difícil conciliar intereses. Esta situación, sumada a la gran cantidad de acciones que debían realizar, implicó una alta dedicación horaria por parte de los integrantes del Consejo, llegando a reunirse tres veces por semana. Cabe pensar si la frecuencia de las reuniones y el ritmo intenso de trabajo no fue lo que determinó que el sector privado, representado a través de la Unión Comercial e Industrial de Monteros, se retirara del proceso⁸.

Los aspectos que jugaron a favor en esta etapa inicial se vinculan con:

- La voluntad política del gobierno local de iniciar un proceso de cogestión con las organizaciones en la ejecución y control de los planes sociales. Esto permitió que el vínculo entre las organizaciones y el gobierno se fuera fortaleciendo a medida que las organizaciones visualizaban que la participación se hacía efectiva.
- El manejo de la información. El contar con información de base resultó ser un factor facilitador y, por otro lado, la transparencia en el manejo de la información fue un elemento altamente valorado por las organizaciones, teniendo en cuenta que el Municipio puso a disposición del Consejo toda la información con la que contaban.
- El recurso concreto a ser administrado. Esto imprimió una dinámica particular al trabajo, al tener que responder en tiempo y forma a los requerimientos de los programas para que el recurso sea asignado.

Esta etapa inicial permitió establecer un modelo de trabajo, procedimientos para la acción y, fundamentalmente, fortalecer los vínculos de confianza entre los distintos actores. Esto significó que cuando el Consejo debió comenzar a implementar el Plan Jefes y Jefas ya existía una dinámica de trabajo en marcha.

La implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar

El plan Jefes y Jefas de Hogar se comenzó a implementar en la ciudad de Monteros en Junio de 2002. La normativa inicial planteaba que se debía conformar un Consejo Consultivo Municipal pero en ella no se

8. A pesar de que no forman parte del Consejo se mantuvo un buen vínculo con el sector, aportando recursos para la implementación de algunos proyectos, por ejemplo la capacitación a miembros de comedores y a representantes de Centros Vecinales sobre la utilización de la soja como complemento alimentario a través del Taller de Mediación Comunitaria.

especificaban las funciones del mismo. Ante esta falta de especificación es que se decidió avanzar con la modalidad de trabajo que se tenía hasta ese momento.

Para la inscripción al Plan Jefes y Jefas se habilitaron cinco centros en distintos espacios comunitarios, los vecinos se inscribían en el lugar que les correspondía de acuerdo a su domicilio. La dificultad que se presentó en esta etapa fue que la inscripción era "abierta", es decir, se presentaron casos a los cuales no les correspondía el beneficio pero no se les podía prohibir la inscripción. El Ministerio de Trabajo era el responsable de realizar los cruces de datos con la ANSES, con el Registro Nacional de las Personas e incorporar a los inscriptos.

Ante la implementación del plan apareció un nuevo componente que fue la definición de los proyectos en los cuales se insertarían los beneficiarios, ejecutados a través de la contraprestación que debían llevar a cabo. El Consejo realizó un diagnóstico de cada uno de los barrios y, en forma paralela, se formó un padrón de beneficiarios en función a los niveles de formación y a las competencias laborales que cada uno de ellos poseía. Los beneficiarios fueron "clasificados" de acuerdo a su nivel educativo, especialización u oficio. Ahora bien, para la definición de las tareas de contraprestación el CCM convocó a las organizaciones a fin de darles a conocer detalles del plan, metodología de trabajo e invitó a las mismas a presentar ideas de proyectos y perfil de los beneficiarios requeridos. El CCM, en función a las necesidades detectadas por el mismo y a las ideas de proyectos presentadas por las organizaciones, definió los proyectos a ejecutar y acordó las tareas que debían desarrollar los beneficiarios, tarea para la que tuvieron que tener un especial cuidado para que no se superpongan beneficiarios en un mismo barrio o en barrios muy próximos, teniendo en cuenta que fue necesario asignar funciones a 1400 beneficiarios⁹.

Actualmente se llevan a cabo 96 proyectos diferentes:

- 7 huertas, en coordinación con los centros vecinales y el INTA a través del programa Pro-huerta.
- 13 proyectos de Roperos Comunitarios.
- 10 proyectos de Apoyo Escolar que se llevan a cabo en escuelas a contra turno y en Centros Vecinales.

9. Para el plan se inscribieron 2030 personas, obteniendo el beneficio 1400.

- 30 proyectos de Apoyo Institucional entre los cuales se pueden mencionar:

Violencia Familiar. Trabaja articuladamente con la policía y con el hospital, entre otras instituciones relacionadas a la problemática, además de dictar charlas en escuelas y centros vecinales.

Prevención de cáncer de mamas y de útero y Proyecto de Salud Reproductiva. Con el apoyo del Hospital Gral. Lamadrid y de los pasantes de Medicina del mismo se dictan charlas para otros proyectos y en distintas instituciones del medio.

Seguimiento y Desarrollo infantil. Acompañados por personal de salud dependiente de los Dispensarios Municipales, se detectan embarazadas, se promueve el control prenatal, la lactancia materna, se realizan seguimientos de control de salud de los niños, control de peso y talla, se detectan familias en situación de riesgo, se articulan acciones con el Servicio de Pediatría y de Tocoginecología del Hospital Lamadrid y con el Servicio de Prevención de la Violencia dependiente de la Dirección de Acción Social de la Municipalidad.

Seguimiento a Personas con Discapacidad. A través del Banco de Recursos Integradores, constituido en el marco del Programa de Integración Social para Personas con Discapacidad, se capacitó a un grupo de beneficiarios del plan que realizan seguimiento, acompañamiento y asistencia.

- 22 proyectos de limpieza de barrios.
- 3 talleres Artesanales.
- 11 proyectos de limpieza en instituciones públicas y privadas (oficinas públicas, hospital, escuelas, colegios, etc.).

Funcionamiento del Consejo Consultivo

El Consejo se reúne dos veces por semana, destinando uno de los días a la socialización de la información, ya sea sobre los cambios en los proyectos o bien para dar a conocer los distintos temas que llegan al Consejo. El otro día de reunión está destinado exclusivamente a atender problemas con los beneficiarios¹⁰.

10. Todos coinciden en que ha habido un decantamiento natural en la participación, que han quedado las organizaciones que no buscaban réditos políticos, o recursos para su propia organización. Las exigencias del tiempo que hay que disponer, el ritmo intenso de trabajo y el centrarse en las necesidades de la comunidad más que en los propios intereses son el producto de ese decantamiento.

El trabajo está estructurado en tres comisiones: i) prensa, con el objetivo de realizar difusión a través de los medios, ii) trámites y gestiones ante la oficina de coordinación o Gerencia de Empleo del Ministerio de Trabajo y iii) monitoreo de proyectos. Esta última, se ocupa del cumplimiento de las tareas de contraprestación en los proyectos a los que fueron afectados los beneficiarios, la disponibilidad de elementos para su ejecución y las condiciones de trabajo. Además se monitorean los “proyectos productivos” ejecutados en el marco del ex Programa de Desarrollo Regional, donde se evaluaba la producción y la donación del 50% de la producción a comedores comunitarios.

En cuanto al proceso de toma de decisiones, el Consejo definió un sistema de votación. Cada organización participante, incluido el Municipio, cuenta con un voto a excepción de la Federación de Centros Vecinales que cuenta con dos votos, debido a la cantidad de instituciones que representan. A pesar de haber definido este procedimiento, la realidad es que nunca se llega a instancias de votación ya que las decisiones suelen resolverse por consenso.

Para el seguimiento de las contraprestaciones el Consejo cuenta con un área de Coordinación y Control. En la misma se desempeñan 25 supervisores, todos beneficiarios del plan. El área tiene 3 ejes de intervención específicos en relación a los 120 proyectos en ejecución:

- Controlar y supervisar los proyectos en ejecución: para esto organizan el archivo con los informes mensuales de monitoreo de los proyectos. Estos informes son confeccionados por los responsables o coordinadores del proyecto y entregados al área para ser elevados al Consejo Consultivo.
- Monitorear las actividades realizadas por los beneficiarios: se lleva a cabo un control diario sobre el cumplimiento de la contraprestación. Es necesario aclarar que desde el Consejo la contraprestación es valorada como un empleo, por este motivo el área trabaja en la sensibilización y concientización de los beneficiarios en relación a la asistencia, el cumplimiento de horario y a desarrollar en forma eficiente las tareas que le han sido asignadas. Cuando un beneficiario no cumple con la contraprestación, en primer lugar se indagan los motivos, de ser necesario se le otorga un permiso especial y se realiza seguimiento específico. En otras oportunidades el beneficiario es afectado a otro proyecto, o se le efectúa un llamado de atención, apelando al pedido de baja como último recurso, en razón de que siempre se analiza la situa-

ción del núcleo familiar. Actualmente el CCM definió el pedido de baja para 36 beneficiarios.

- Controlar las actividades que son asignadas a los beneficiarios: no sólo se controla al beneficiario sino que también a la organización que lo recibe, a fin de evitar situaciones de explotación. Por otra parte, se controla que las organizaciones no expongan a los beneficiarios a situaciones de riesgo, teniendo en cuenta que éstos no poseen un seguro y que el municipio no cuenta con los recursos necesarios para hacerse cargo del mismo.

Toda la información que el área de Coordinación y Control recaba es elevada a la Coordinación del CCM, previo conocimiento, análisis y registro de la misma se remite al Consejo Consultivo. Esto permite que éste cuente con información actualizada todo el tiempo, lo que facilita la toma de decisiones, la posibilidad de anticiparse a situaciones conflictivas, etc.

El área de Coordinación y Control se conformó a pedido de las organizaciones que integran el Consejo Consultivo. Inicialmente dicho control lo llevaban a cabo las mismas organizaciones generándose algunos inconvenientes de tipo operativo debido a la gran cantidad de beneficiarios, constituyéndose además en una sobrecarga de tareas para los dirigentes. Por otra parte se evaluó que era más transparente que esta tarea fuese implementada por un equipo externo.

Obstáculos encontrados por el Consejo Consultivo

Los obstáculos identificados por el Consejo en el desarrollo de sus actividades, pueden ser agrupados en tres grandes grupos, obstáculos en relación a la asignación del plan, a la disponibilidad de recursos y en cuanto a la interacción con Provincia y Nación.

• Obstáculos en relación a la asignación del plan

a) *Trabajo en negro de los beneficiarios.* Al no estar registrados en la ANSES no es posible identificar a aquellos beneficiarios que cuentan con otro tipo de ingreso y esto ha generado algunas situaciones de inequidad entre los mismos.

b) *Definición de altas y bajas.* El Consejo sólo puede solicitar altas y bajas pero no cuenta con poder de decisión sobre las mismas. Esta cuestión ha sido considerada un obstáculo desde el Consejo ya que, por ejemplo, no han logrado que se hicieran efectivas algunas bajas solicita-

das. Por otra parte las organizaciones deben firmar dichas bajas, lo cual ha generado algunos riesgos para los integrantes de las organizaciones. A las dificultades descriptas se suma el hecho de que los beneficiarios consideran que todo lo que sucede en torno a las altas y bajas es responsabilidad del Consejo Local, siendo que en la realidad algunas de ellas han tenido que ver con errores del sistema y no con decisiones del Consejo. Esto último ha dado lugar a algunos episodios de violencia. Frente a esta situación, se ve como importante que las bajas deberían ser propuestas por el Consejo pero firmadas por los funcionarios, como una forma de no exponer a los integrantes de las OSC. Además, consideran que las bajas producidas por el Ministerio de Trabajo o por solicitud del mismo Consejo deberían cubrirse con los beneficiarios inscriptos en el plan que figuran como postulantes, estableciendo prioridades a partir de la situación de vulnerabilidad social que cada uno presente.

c) *Beneficiarios que no ingresaron al plan vía Consejo Consultivo*: Se trata de aquellos beneficiarios que ingresaron al plan por otras vías, por ejemplo a través de grupos piqueteros (Polo Obrero, CCC, MIJD). El Consejo no cuenta con datos sobre estos beneficiarios y la contraprestación no suele llevarse a cabo. Esta falta de control deslegitima el trabajo del Consejo y genera inconvenientes con el resto de los beneficiarios que sí cumplen con los requisitos del plan.

• **Obstáculos en relación a la disponibilidad de recursos**

a) *Falta de recursos para la implementación de proyectos*. Existe una limitación en la disponibilidad de recursos tanto desde el Municipio como desde las organizaciones. En muchos casos han sido los mismos beneficiarios los que compraron los insumos necesarios para la ejecución de los proyectos.

b) *Falta de acceso a la información sobre fuentes de financiamiento de proyectos*. En primer lugar, la información para el financiamiento de proyectos está vinculada a la información que llega desde el gobierno provincial, luego en relación al gobierno nacional, y no siempre las vías de comunicación son fluidas.

La falta de recursos genera un "techo", o límite, en la participación, ya que no se pueden afrontar nuevos proyectos como así tampoco ampliar o profundizar los ya existentes.

• **Obstáculos en la interacción con Provincia y Nación**

a) *Desentendimiento de Nación en relación a la operatoria del plan a nivel local*. En muchos casos, cuando los beneficiarios u organizaciones han consultado por diversas razones, desde Nación les indican que deben concurrir

al Municipio y que allí le darán respuesta a su problema. Esto en la práctica no es real, ya que ni el gobierno local ni el Consejo Consultivo Local cuentan con poder de decisión sobre la operatoria del plan.

b) *Poco tiempo de anticipación en el suministro de información.* El Consejo ha tenido que armar propuestas a pedido de Nación con muy poco tiempo, por ejemplo cuando debieron presentar propuestas de capacitación para los beneficiarios del plan, se tuvo que presentar toda la documentación a las 48 hs. de recibida la comunicación.

c) *Falta de cumplimiento por parte de Nación en relación al envío de partidas para insumos.* Esto ha ocurrido por ejemplo con PRODERE (Programa de Desarrollo Regional – Ministerio del Interior), el cual articulaba financiamiento para la compra de insumos a efectos de llevar a cabo emprendimientos productivos con beneficiarios del plan. Para la implementación del mismo, 80 beneficiarios del plan fueron afectados seleccionándolos previamente en base a antecedentes de desempeño en los proyectos. El 50% de la producción era para los beneficiarios y el 50% restante para donaciones a comedores. El Ministerio del Interior dejó sin efecto el citado programa, razón por la cual se dejaron de recibir las partidas necesarias para la continuidad del mismo. Con el objetivo de subsanar este inconveniente se procuró la aprobación de proyectos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local “Manos a la Obra”.

d) *Dificultades de articulación entre distintos niveles de acción.* El Consejo Consultivo Local no articula acciones con el Consejo Consultivo Provincial, ni con el Consejo Nacional. EL Consejo Local se maneja en forma directa con el Ministerio de Trabajo.

En relación al funcionamiento del Consejo no se han identificado dificultades u obstáculos, sí algunas en la etapa inicial pero actualmente se logró adquirir un ritmo de trabajo. La preocupación en la última etapa se centró en la continuidad del Consejo a partir del cambio de autoridades en el gobierno local, pero el intendente electo Alberto Olea –Partido Justicialista–, concurrió en varias oportunidades a reuniones del CCM para conocer la composición del mismo, metodología de trabajo y a la vez acercar propuestas de futuros proyectos. El mismo ha mostrado interés en continuar y en mejorar varias líneas de trabajo de la actual gestión.

Resultados alcanzados a partir del trabajo asociativo

A partir del trabajo asociativo, se visualizan los resultados alcanzados en los distintos niveles: a) el de los beneficiarios y b) el de las organizaciones participantes.

a. A nivel de los beneficiarios

El Consejo a través de su presentación al Ministerio de Trabajo logró que un 80% de las familias identificadas como núcleos familiares en situación de riesgo accedieran al plan. Un 4% de los beneficiarios se incorporaron a proyectos de capacitación como contraprestación del plan, porcentaje que no pudo ser ampliado dado que la propuesta de capacitación prevista por el Ministerio no se concretó. Por otro lado, la falta de recursos existente en el Municipio impidió ofrecer a los beneficiarios la capacitación sobre los temas que ellos mismos habían seleccionado en una consulta realizada durante la inscripción.

Desde el Consejo se ha tratado de brindar un abordaje integral a los beneficiarios del plan, por este motivo se han llevado a cabo acciones para el cuidado de la salud de los mismos. Tanto desde la coordinación del proyecto como desde el área de coordinación y control, se identificaron situaciones de riesgo y se solicitó al área de Acción Social del Municipio que realice un seguimiento personalizado del beneficiario. Este nivel de abordaje permitió que los beneficiarios comiencen a proponerse nuevas metas, como por ejemplo, terminar la escuela primaria o secundaria.

Asimismo, desde el CCM consideran que el mayor impacto ha tenido lugar entre las mujeres, no sólo porque son la mayoría dentro de los beneficiarios (85%) sino porque la mujer vio un cambio en lo económico y social. Para algunas resultó ser la primera vez que manejaron dinero.

En cuanto a los resultados obtenidos en los distintos proyectos sólo existe una evaluación a nivel cuantitativo de algunos. A continuación se presentan alguno de ellos:

- *Crecimiento y Desarrollo Infantil*. Detección y tratamiento de enteroparasitosis a 234 niños con sus correspondientes núcleos familiares. Tarea que se realizó en forma conjunta con Cáritas de la Iglesia Sagrado Corazón de Jesús y el Hospital General Lamadrid.
- *Prevención del cáncer de mama y de útero*. Se realizaron mamografía y ecografía a 12 mujeres derivadas desde el proyecto al Servicio de Tocoginecología del Hospital.
- *Servicio de Prevención de la Violencia*. Se incrementó la demanda del servicio por cuanto se derivaron al mismo todos los casos detectados desde los distintos proyectos.

b. A nivel de las organizaciones

Las organizaciones participantes en el Consejo Consultivo son, en su mayoría, organizaciones de base que han tenido que organizarse para participar en este espacio. Dado que existen 44 Centros Vecinales era un problema operativo invitar a un representante de cada uno de ellos, por este motivo el municipio inicialmente no los convocó. A partir del interés por lograr la participación es que comienza a funcionar nuevamente la Federación de Centros Vecinales, siendo 32 las organizaciones que participan activamente. Estas se reúnen una vez por semana para trabajar distintos temas, entre ellos la participación de los representantes en el Consejo a partir de su designación por sector geográfico.

Las organizaciones lograron comenzar a trabajar como sector pero además se fortalecieron, especialmente teniendo en cuenta que debieron incorporar nociones básicas sobre la formulación de proyectos, como así también las herramientas necesarias para el monitoreo de los mismos.

A partir de su participación en el Consejo es que comenzaron a proponer nuevos proyectos y a abordar otros temas, ampliando su perspectiva de trabajo. De este modo se llegó a que solicitaran reuniones con otras áreas de gobierno, como por ejemplo para hacer reclamos sobre la falta de insumos para la atención de los servicios públicos.

Conclusiones

Consideramos que son cuatro los puntos a destacar en torno a la experiencia descrita. En primer lugar, la importancia que cobra el tema de la información, en relación a la cantidad y calidad de información sobre los beneficiarios y los programas que deben manejar quienes participan de estos espacios asociativos, así como la importancia de que estén claramente definidos los canales de circulación de esa información. Cantidad, calidad y transparencia resultaron ser elementos claves para poder tomar las decisiones en los plazos que los programas determinaban. Podríamos decir que la transparencia en el manejo de la información y la toma de decisiones consensuada son fundamentales para que las organizaciones que participan de estos espacios puedan dejar de lado la desconfianza que tienen en relación al gobierno local.

El segundo tema a destacar de la experiencia de Monteros está vinculado a que el accionar del Consejo no quedó limitado al "control" del Plan Jefes y Jefas de Hogar. El hecho de crear un área de Coordinación y Control permitió que el Consejo se pudiera centrar en la actualización

y revisión de los proyectos en función de las necesidades que se presentaban en los distintos barrios, y no en el control de las contraprestaciones por parte de los beneficiarios, ya que quedaba cubierto por el área mencionada.

Esto remite al tercer elemento distintivo de esta experiencia, ya que en todo momento el Consejo puso en el centro de la escena las necesidades identificadas en los barrios. Fue en función de éstas que se definieron, y se redefinen, los proyectos a ejecutar y los beneficiarios son asignados a los mismos y no a la inversa, es decir que esta modalidad permitió que las personas no sean asignadas a las organizaciones ejecutoras sino en función de los proyectos. Esto dio lugar a que en muchos casos los beneficiarios debieran recibir capacitaciones de parte de profesionales para poder desempeñarse en los proyectos, tal como ha sucedido, por ejemplo, en el de prevención de cáncer de mama o en el de violencia familiar, en los cuales las mujeres recibieron la capacitación necesaria para poder ser ellas mismas los agentes de prevención en las distintas organizaciones, brindando charlas y talleres sobre estos temas.

Por último, sólo resta mencionar la importancia que cobra el apoyar experiencias de este tipo con recursos económicos para que estos espacios puedan crecer. En el caso de un municipio como el de Monteros, que no tiene posibilidades de invertir recursos económicos en la promoción de políticas sociales propias, el repertorio de proyectos que pueden implementar es muy limitado. Las organizaciones demandan el apoyo económico necesario que les permita pasar de "proyectos sociales" a proyectos de tipo "socioproductivos", logrando de esta manera que los beneficiarios puedan comenzar a generar ingresos propios, condición básica y necesaria para que en el mediano plazo su subsistencia no dependa de un plan social en vigencia.

El Consejo Consultivo Interbarrial de Reconquista, Provincia de Santa Fe

Participación de organizaciones barriales en Espacios Multiactorales

Graciela Cereijo¹

El camino hacia la conformación de un espacio multiactoral

La ciudad de Reconquista se encuentra ubicada al Noreste de la Provincia de Santa Fe, a 322 km. de la capital de la Provincia y a 890 km. de la Capital Federal. Es cabecera del Departamento General Obligado, formando parte del Noroeste Argentino. La población total de esta ciudad es de 66.100 habitantes. A partir de la encuesta sociodemográfica realizada en Reconquista en el año 2000², se observa que el 52% de la población de la ciudad son mujeres; que existe un alto porcentaje de población joven así como de población adulta mayor (60 años y más). Esto último da lugar a que se genere, por un lado, una alta presión sobre los recursos disponibles para atender las necesidades de educación y salud de la población y, por el otro, una población trabajadora pequeña en relación a la población total.

En el proceso de conformación de un espacio multiactoral en la ciudad de Reconquista se identifica como antecedente más próximo la implementación, en abril del año 2000, del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal³. Tomando como punto de partida dos ejes estratégicos básicos del plan de gobierno local: la promoción del desarrollo local y descentralización y participación, este programa tuvo por objetivo impulsar la participación ciudadana de los sectores populares en la

1. Directora de Familia y Promoción Humana- Secretaría de Promoción Social. Municipalidad de Reconquista. Santa Fe.

2. La ESDE (Encuesta Sociodemográfica) Reconquista constituye una actividad del Programa de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal.

3. Programa ejecutado por el consorcio de ONGs: IIED-AL / Norte-Sur / CENEP; subprograma "Articulación Municipio / Organizaciones de la Sociedad Civil" con la Asistencia Técnica del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo- América Latina (IIED-AL).

política local. Para este fin, desde el Municipio, fueron convocadas Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

En una primera etapa fueron seleccionados diez barrios, con mayores índices de NBI y con una población de 11.365 personas, a partir de un diagnóstico expeditivo que contó con la participación de dirigentes pertenecientes a diferentes Organizaciones de Base. En este período se realizaron actividades de capacitación, mediante Talleres Participativos integrados conjuntamente por funcionarios, técnicos municipales y miembros de OCB y ONGs, con el objetivo mejorar y fortalecer las capacidades de los actores para esta forma de gestión asociada, dentro de un modelo nuevo de Políticas Sociales.

Este proceso de trabajo dio lugar a que entre los actores participantes se planteara un objetivo claro y preciso: establecer un modelo de articulación entre Municipio, OCB y ONGs tendiente a incrementar la participación activa de estas organizaciones en los diferentes programas sociales e impulsar nuevas iniciativas para el desarrollo comunitario, a partir de una mejor coordinación de los recursos disponibles, en las áreas de mejoramiento del hábitat urbano, vivienda y atención a problemas sociales.

Fue así que entre los actores se definió como modelo de articulación el Consejo Consultivo Interbarrial (CCI), basado en principios de participación, articulación y desarrollo local. Así también se especificaron sus competencias, objetivos, modalidades de trabajo y actores representativos, elaborándose para ello un reglamento interno de funcionamiento. De este modo, representantes de las OCB, en forma conjunta con funcionarios y técnicos municipales y dos ONGs, iniciaron un proceso de planificación de las acciones de gobierno. Esto tuvo lugar mediante la concertación en la toma de decisiones, la acción solidaria en la identificación y solución de los problemas, el acercamiento entre partes responsables en la ejecución de programas orientados hacia las familias en situación de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas, conjugando esfuerzos y recursos entre los actores.

Una segunda etapa se inició al cumplirse el primer año de funcionamiento del Programa, con la incorporación de once barrios más. Con esta incorporación el número de participantes ascendió a un total de 21 barrios, lo que hace a un total de población de 26.335 personas, conformada por 13.583 mujeres y 12.752 hombres.

Factores facilitadores de este proceso

Un elemento facilitador de este proceso fue la existencia de una experiencia previa, entre algunas organizaciones barriales y el gobierno local, de trabajo en gestión asociada y participación en talleres de capacitación referidos a organización comunitaria.

La falta de respuestas concretas a las problemáticas de sus comunidades, la existencia de redes clientelares, el desconocimiento del plan de gobierno y, por ende de la disponibilidad y asignación de recursos financieros, se convirtieron en los incentivos fundamentales que impulsaron a las OCB a iniciar este proceso de participación. Por otra parte, en los últimos años la ciudad registró un aumento demográfico que, al no ser acompañado por una planificación general, dificultaba o limitaba aún más su accionar.

Esta situación condujo a que las OCB respondieran positivamente a la convocatoria del Municipio realizada con el propósito de encontrar canales de comunicación con el gobierno local y con el resto de las organizaciones de la sociedad civil e iniciar, de este modo, una metodología de trabajo participativa y asociada que les permitiera incorporar nuevas herramientas de gestión.

Evaluando resultados....

Principalmente, esta modalidad de trabajo permitió transparentar la acción de gobierno y la ejecución presupuestaria, mejorando así la eficiencia y logrando mayor credibilidad en la gestión. A su vez, los barrios involucrados fueron incorporando nuevas formas de presentar sus demandas, priorizando y ordenando los problemas de su comunidad, para que de esta manera sean contempladas en el proyecto general del Municipio. En su puesta en marcha se tuvo en cuenta el aporte de cada barrio, en cuanto a recursos humanos, materiales y financieros, y la asignación de recursos por parte del Municipio. Por otra parte, la participación de los barrios no se limitó sólo al aporte de recursos sino que también implicó la evaluación de planes, programas y presupuestos, rectificando o ratificando acciones y proyectos, y generando nuevas políticas.

Este proceso permitió concretar los siguientes proyectos:

- *Obras públicas.* Ampliación de la red pública de energía eléctrica y de agua potable, planes de viviendas, construcción de salones comunitarios, apertura de calles, construcción de veredas comunitarias, proyecto de gestión de recursos para un sistema autónomo de agua potable.

- *Servicios públicos*. Desagües pluviales, desmalezamientos, recolección de residuos, mejorado de calles con arenado.
- *Articulación de políticas alimentarias y programas sociales específicos, referidos a mujeres y niños*. Comedores infantiles, copa de leche, niños/as desnutridos, Programa de Emergencia Alimentaria (PEA), Programa Jefes/as de Hogar Desocupados, programas de capacitación.
- *Deportes*. Escuelas deportivas barriales, deporte y recreación para la tercera edad.

El 40% de las Organizaciones Comunitarias de Base con nuevas herramientas y capacidades han incorporado la modalidad de gestión asociada en el trabajo en terreno, logrando protagonismo en sus comunidades.

Esta modalidad de trabajo se trasladó a la Mesa de Emergencia Social para la implementación de programas sociales nacionales, tales como el Plan Jefes/as de Hogar Desocupados y el PEA. A partir de ello fue posible la elaboración de proyectos en forma conjunta tales como:

- Fortalecimiento de Alianzas (FORTAL): “Juntos es posible”.
- Talleres de calzado: “Crecer juntos”.
- Talleres de panificación: “Aún es posible”.

No obstante, este proceso ha presentado una serie de debilidades. Entre ellas se resalta que a pesar de la voluntad política de llevar adelante esta modalidad de trabajo algunos funcionarios y técnicos municipales no la han incorporado. Esto es posible visualizarlo en la toma de decisiones individuales, sin consulta previa, que acarrea fuertes conflictos y, en muchas oportunidades, la necesidad de revisar las acciones. A esto debe sumársele la crisis financiera del Municipio, especialmente la del año 2002, a partir de la cual no fue posible dar continuidad a proyectos iniciados y priorizados por cada barrio ante la falta de asignación presupuestaria.

Otro de los obstáculos que se presentaron fue la inclusión de nuevos consejeros por renovación de dirigentes vecinales. Estos miembros, carentes de la experiencia adquirida en las instancias de capacitación, no lograron incorporar la metodología de funcionamiento, como así tampoco el reglamento interno. Esto dio lugar a que, en muchos casos, se priorizaran intereses particulares por sobre las necesidades de la comunidad, combinados con los de la política partidaria.

Por último, los dirigentes de algunas OCB carecen de representatividad de los vecinos y/o presentan limitaciones en relación a priorizar las necesidades de la comunidad. En algunos casos la comunicación o devolución de la información hacia los vecinos es escasa, llegando al extremo de ser nula en otros. Además es necesario tener en cuenta que a lo largo de este proceso el involucramiento de las ONGs locales resultó ser escaso y presentó, en muchos casos, dificultades para lograr acuerdos y fallas en la comunicación.

Reflexiones finales

La capacitación tuvo un papel de gran importancia en la estructuración del CCI. Esto permitió la incorporación de nuevas herramientas de gestión y, por sobre todo, el desarrollo de actitudes de negociación en un escenario en donde los actores gubernamentales, las OCB y las ONGS, no están habituados a desarrollar una metodología participativa. Es de suponer que a través de ésta se debe lograr que, por un lado, se respeten tiempos, se rescaten saberes dispersos y se posibilite la apropiación de los avances teóricos, y que, por el otro, se ayude a dar una respuesta inteligente y eficaz a las demandas más urgentes.

Durante los dos años de gestión, es posible reafirmar que esta modalidad de trabajo se encuentra en plena ejecución, con resultados y logros positivos. En lo que refiere al nivel de organización se resalta: coordinación, responsabilidades y roles asumidos; respeto y cumplimiento de acuerdos, relaciones interpersonales que favorecen el funcionamiento de la alianza, capacidades instaladas en algunos dirigentes y decisión y voluntad política para llevar adelante esta modalidad. En el nivel de gestión de recursos resulta relevante la asignación de recursos del gobierno local a proyectos priorizados por los consejeros, la gestión conjunta de recursos y la presentación de proyectos. Con relación a la eficacia respecto de los objetivos, resulta importante su cumplimiento de acuerdo a lo planificado, el control de las obras públicas por parte de las OCB, el mayor grado de participación de vecinos, las nuevas formas de presentación de las demandas y la priorización y ordenamiento de las mismas.

Si bien se ha presentado una serie de debilidades y obstáculos, en este proceso, que consiste en incorporar la participación social como un espacio real de construcción de una sociedad, existe una clara conciencia de que este camino es real y posible. Esto genera nuevos espacios para su realización, tanto en el nivel que les compete a los funcionarios y téc-

nicos del gobierno local, como en el de los dirigentes sociales. Esta alternativa muestra, por sobre todas las cosas, el valor de la acción asociada, el hacer frente a los problemas en forma integral y, por último, el reconocimiento de los propios roles.

El Consejo Municipal de los Chic@s y Jóvenes de la Matanza, Provincia de Buenos Aires

Ana Inés Heras¹

David Burin²

Datos contextuales del Municipio

La Matanza sufrió importantes cambios entre fin del siglo XIX y principios del XX: se instalaron grandes fábricas, su población creció rápidamente y recibió migración de numerosas familias o trabajadores solos (del interior del país o de la Provincia de Buenos Aires y de otros países, limítrofes como Paraguay y Bolivia y, en menor medida inmigrantes europeos). Hoy el distrito tiene aproximadamente 1.250.000 habitantes (Fuente: INDEC, censo 2001).

El crecimiento demográfico de La Matanza revela grandes diferencias internas ya que existen enormes bolsones de pobreza en su interior mientras en algunas zonas residenciales los estándares de vida son altos. Más del 50% de los hogares del Partido se encuentran en condición de pobreza, pero esta situación se agrava en algunos lugares dentro del Partido, según una pauta que tiene relación con la cercanía a Capital Federal. Por ejemplo, en Ramos Mejía hay 113.500 habitantes y sólo un 5,6% de hogares con NBI; González Catán, en el otro extremo del Partido, tiene 100.000 habitantes y el 46,8% de los hogares con NBI.

El Partido presenta la particularidad de estar cruzado por los llamados tres cordones del Conurbano Bonaerense, zonas caracterizadas por altas cifras de pobreza, indigencia, desocupación y subempleo. En los últimos años se agravó la realidad socio económica y hoy en La Matanza existen 800.000 personas en situación de pobreza y 350.000 en situación de indigencia, los índices de desempleo alcanzan al 21% y el subempleo suma otro tanto. En el Partido existe un 70% de la población sin cobertura de agua corriente y cloacas.

Aunque el número de habitantes en la región de La Matanza es superior a muchas provincias argentinas (por ejemplo, es el doble que la población de Jujuy y cuatro veces más que la de La Rioja o Catamarca), la asignación presupuestaria para el área social no se corresponde con esta

1. Investigadora del Instituto de Ciencias Humanas y Sociales UNJU-Conicet.

2. Coordinador del Área Desarrollo Local de la ONG Incluir.

densidad de población. Las cifras del presupuesto han ido ascendiendo en los últimos años de 1.700.000 en 1999 a 8.000.000 de pesos en el año 2002. Pero esto no alcanza para resolver los desafíos múltiples de la zona, como los problemas de marginación y carencia (gran parte de la población presenta NBI), poca valoración social y participación, (especialmente los jóvenes, mujeres, trabajadores de más de 50 años y ancianos); disminución de la calidad de vida, por caída del salario real, el desempleo, la falta de servicios en salud, educación, la violencia familiar y la inseguridad. En los últimos cuatro años, y por decisión política, se ha producido un cambio importante en el modo de usar los recursos presupuestarios en el área de acción social, ya que de cada 10 pesos invertidos, más de 7 llegan directamente al beneficiario (contra solamente \$ 2 que llegaban al beneficiario en el período 1996-1999).

El Partido fue un polo industrial de gran importancia a nivel nacional entre 1947 y 1980; durante esos años el 70% del PBI interno de La Matanza lo aportaba la industria, que contaba con casi 7.000 establecimientos. Pero desde mediados de la década del '70 el distrito perdió 100.000 puestos de trabajo, se cerraron 4.000 industrias, se desnacionalizaron la mayor parte de las que permanecieron abiertas y las de capital nacional que subsistieron lo hicieron con pérdida de capital y con empleo precario. La crisis de los últimos años, sobre todo desde la aplicación de la política neoliberal de los '90, hizo que se frenara el crecimiento económico y demográfico de la zona. La población siguió creciendo pero a un ritmo mucho más lento que en años anteriores.

Durante los años 90 este distrito no contó con inversiones importantes como las que se realizaron en otras regiones y localidades. Hubo un casi nulo desarrollo del asfalto, no se realizaron inversiones en salud, se construyeron pocas escuelas, etc. Además, de la Municipalidad de La Matanza dependen tres hospitales, situación anómala, ya que en la mayor parte del territorio nacional éstos son responsabilidad de los gobiernos provinciales.

Constitución del espacio multiactoral

En 1994, con la intención de conocerse, se organiza una reunión de hogares de niños y adolescentes, casas de día y otras entidades estatales y no gubernamentales del Partido de la Matanza dedicadas a la atención de conflictivas socio-familiares que impliquen situaciones de alta vulnerabilidad de sus derechos. Es así que desde entonces no se ha interrumpido la vinculación y el trabajo conjunto y solidario entre las enti-

dades, integrando la Red de Instituciones por los Derechos del Niño, más conocida como “La Red”.

En 1999 estas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se movilizaron especialmente para debatir y analizar los efectos que tendría la Ley de menores que en ese momento estaba siendo elevada para su aprobación. Algunos aspectos de la ley como la reducción de la edad para ser considerado imputable, o la posibilidad de sacarlos de la tutela judicial, generaron un estado de movilización en las organizaciones de menores. Dicha Ley (Ley N° 12.607 de 2000) entró en vigencia en enero de 2001. Luego fue cuestionada pero la Corte de Justicia Provincial la ratificó por mayoría. Esta norma establece que la Provincia de Buenos Aires contará con un fuero especial para Menores y Consejos Municipales para la atención de los derechos de la niñez y la juventud. Según la Ley: *“Los Consejos Municipales se crearán por ordenanzas, y funcionarán descentralizadamente dentro de la órbita del Ejecutivo, con el objeto de “impulsar y ejecutar la política de promoción y protección de los derechos del niño y del joven”. Será competencia de cada Consejo formular y definir la política municipal en el marco del sistema de promoción y protección integral de niños y jóvenes, asesorar al Ejecutivo Municipal, y crear un registro actualizado de los recursos y de las instituciones públicas o privadas de atención al menor en su jurisdicción, supervisando el funcionamiento de las mismas. Otra de las atribuciones del Consejo Municipal será difundir los derechos del menor; recibir, analizar y promover propuestas para una mejor atención y defensa los mismos; como así también la administración y control de los recursos destinados a los programas.”*

Paralelamente existían otras Redes como la Coordinadora de Jardines Maternales, la Federación de Jardines Maternales Comunitarios y la Fundación Nuestra Familia (con comedores infantiles), con las que se conformó un espacio denominado INTERREDES.

A partir de la existencia de estos espacios multiactorales autoconvocados, y de la promulgación de la nueva ley, durante el año 2001 la Secretaría de Acción Social, a cargo del nuevo Secretario Antonio Colicigno, se propuso como uno de sus objetivos el de promover y mediar en la creación de un espacio de articulación y debate permanente entre los diversos sectores de la comunidad (Gobierno Municipal y ONG's), que tuviera el propósito de orientar Políticas de Estado para el área de la Niñez y Juventud en el distrito. Dicho espacio se cristalizaría a través de la puesta en marcha y funcionamiento del Consejo Municipal del Niño y el Joven. Es importante señalar que la constitución del espacio no sur-

3. Fuente: Diario La Capital. Mayo 2003.

ge por decreto sino por la necesidad de varios interesados en un tema específico de importancia, y que sobre esta red ya establecida se genera un espacio de participación donde el Estado propone crear un Consejo Municipal para discutir políticas públicas.

El proceso de constitución del Consejo pasó por distintos momentos significativos, de los que mencionamos algunos:

Un primer acercamiento de la Secretaría de Acción Social a las ONG's a través de sus redes.

En marzo de 2001, se organiza con la "La Red por los derechos de los Niñ@s y Jóvenes de la Matanza" la Primer Jornada realizada en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLM); conformándose en la misma la Comisión "Pre-Consejo" para la elaboración del Proyecto de Ordenanza de creación del Consejo Municipal del Niñ@ y el Joven. Entre los meses de abril a noviembre, se realizaron reuniones quincenales de la Comisión Pre-Consejo. En la convocatoria inicial el eje principal fue el legal, pero al abrir la mesa a otros temas, se convocó a las instituciones de prevención que estaban nucleadas en Interredes, especialmente jardines maternos.

Se constituye una Mesa de Infancia, como instancia provisoria hasta la creación del Consejo. En noviembre de 2001, se concluye el Proyecto de Ordenanza por parte de la Comisión "Pre-Consejo" para darle tratamiento en el Honorable Consejo Deliberante.

En el año 2002 comienzan las convocatorias y realización de las primeras Asambleas Extraordinarias para elección de representantes de las O.N.G's.

Finalmente, dentro de este proceso, dos momentos importantes fueron la sanción de la Ordenanza Municipal N° 12183, de creación del Consejo Municipal del Niñ@ y el Joven, en el mes de agosto de 2002, luego de ocho meses de haberse iniciado el trámite y en octubre de ese mismo año, el acto de inauguración del Consejo Municipal del Niñ@ y el Joven, llevado a cabo en el Palacio Municipal con la presencia, del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, y el Intendente Municipal del Partido de la Matanza, Alberto Balestrini.

El Concejo Deliberante modificó el proyecto original y viendo la importancia de este espacio decidió agregar como consejeros a un representante de cada uno de los cuatro bloques políticos existentes en el Concejo: el justicialismo, el radicalismo, el FREPASO y el Frente para el Cambio. En el ámbito del Consejo se decidió que habría un representante zonal

por cada una de las tres Categorías de OSC⁴ establecida en la Ordenanza y por cada una de las tres zonas geográficas en que se dividió el Partido⁵ (en total, 9 representantes), más tres del ejecutivo representando a las Secretarías de Acción Social, Salud y Gobierno. En cada zona se realizan periódicamente Asambleas convocando a todas las OSC locales. En principio estas Asambleas se reunían semanalmente o cada 15 días, ya que participaban muchas OSC recientes que necesitaban contención. Pasado un año, las Asambleas se reúnen de modo más espaciado, cada mes o cada 40 días.

El mandato de los representantes zonales del Consejo es de seis meses, renovable hasta una vez, es decir que una persona no puede representar a su zona durante un período mayor a un año. De todos modos se puede revocar el mandato de cualquier representante si hay acuerdo del 50% más uno de las organizaciones de la categoría y zona a las que representa. Para votar, la Asamblea se divide en tres grupos por categoría y en cada subgrupo se define al representante del mismo. Los criterios utilizados para la elección son la disponibilidad de tiempo, la confianza o transparencia de quienes se postulan y el conocimiento que las personas demuestren del tema.

4. Categoría 1: Es muy heterogénea. Está integrada por instituciones que operan en la prevención, cooperadoras escolares y escuelas, centros deportivos, scouts.

Categoría 2: Integrada por comedores, jardines, e instituciones de ayuda social (Cáritas, iglesias evangélicas, etc.). La preocupación central de estas organizaciones son los chicos de 2 a 5 años; la cuestión de mayor interés es cómo hacen para lograr contención y evitar que los servicios se limiten a la comida. Tienen muchos beneficiarios, se caracterizan por la masividad. Muchas organizaciones que integran esta categoría son grupos de mujeres que hacen esfuerzos por lo inmediato, sin preparación alguna. Una discusión de política pública con estas organizaciones es el modelo de gestión de los jardines maternos, los controles desde el estado, la posibilidad de cogestionar servicios.

Categoría 3: Integrada por instituciones que trabajan con niños y jóvenes en situación de riesgo: casas de día, hogares, programas de adicciones, defensoría de menores con conflictos penales, etc. Estas instituciones que trabajan con jóvenes tienen su especificidad y una trayectoria definida. Tienen claridad acerca de cuáles son sus preocupaciones centrales y están preparados para discutir una política pública de menores penalizados (centrando la discusión en el tipo de estrategias a utilizar: reformatorios, familias sustitutas, hogares u otras alternativas).

5. Siendo La Matanza un Partido de gran extensión de superficie, heterogénea composición socio-económica (con tendencia a altas cantidades de población pauperizada) y densamente poblado, y dado que el problema poblacional es altamente complejo, se divide al partido en tres zonas paralelas transversales, a saber:

- 1) Avenida Gral. Paz – Camino de Cintura (Zona A)
- 2) Camino de Cintura – Av. Carlos Casares (Zona B)
- 3) Carlos Casares – Km. 47,700 de Ruta Nacional N°3 (Zona C).

Los representantes toman las conclusiones y pedidos surgidos de las Asambleas y los llevan nuevamente al Consejo. En las Asambleas se utilizan actividades participativas y se trabaja con la dinámica de un taller de capacitación. Se han realizado diagnósticos zonales e institucionales y se discuten prioridades en la asignación de los recursos disponibles. También se aprovecha para intercambiar información y servicios entre las OSC que participan, tendiendo al fortalecimiento de aquellas instituciones más débiles.

Modelo de gestión del ámbito

En una primera etapa las organizaciones estaban centradas en una actitud de “lamento”, en esta etapa el eje estaba puesto en quejarse por lo que no se podía hacer o conseguir; no se veía al espacio como un lugar para generar acciones o diseñar políticas. Pero luego se comenzó a establecer un ritmo donde se vienen dando discusiones y se realiza el análisis de políticas para proponer y es el mismo Consejo el que define la Agenda de la próxima reunión. Una parte de la reunión se destina a compartir temas de coyuntura. El clima de las reuniones es informal, no hay divisiones y existe un clima de buena convivencia. Para algunos integrantes resulta novedoso el hecho de que en forma mensual tres Secretarios Municipales se sienten en una misma mesa a trabajar con las instituciones de la sociedad civil. Por otro lado, es importante mencionar que, a medida que se fue avanzando en la consolidación del Consejo se fue tomando conciencia de la necesidad de trabajar no sólo en la emergencia sino también en la conciencia, en los derechos.

El Consejo tiene sede propia, recurso brindado por la Secretaría de Acción Social. Tiene un equipo técnico-administrativo conformado por tres integrantes: un Trabajador Social, un Técnico en Trabajo Social, un estudiante de Psicología Social y un equipo auxiliar conformado por cuatro Trabajadores Sociales de la Dirección de la Mujer, el Menor y la Familia, que colaboran en tareas surgidas de las funciones del Consejo, como por ejemplo la coordinación de comisiones, el armado de un Reglamento Interno, etc., y un administrativo. Dispone de una caja chica hasta de \$ 500.- mensuales, de la cual una parte es para viáticos de los representantes.

A través de este proceso se fueron dando herramientas, de organización y de conocimiento de la realidad municipal. Esto permitió entre otras cosas que se sistematizaran las necesidades de las tres zonas, tanto de las organizaciones como las del barrio, y se hizo una planilla de diagnóstico. Luego se analizaron las relaciones entre las distintas necesidades

identificadas para lo cual se utilizaron algunas técnicas propuestas por representantes de organizaciones con más experiencia en trabajo comunitario y en formulación de proyectos.

Un cambio importante en este proceso, orientado a tomar conciencia e incidir en las políticas, fue que las OSC empezaron a trabajar más en las comisiones del Consejo. Están funcionando las siguientes comisiones: Política Pública y Derechos Humanos, Salud, Educación, Comunicación y Prensa, Jóvenes (se encuentra en gestión por ellos mismos). Cada comisión analiza propuestas alternativas para llevar y discutir en la reunión del Consejo. Los funcionarios no han participado de estas Asambleas por iniciativa propia para evitar que esta participación sea vista como un hecho político. En contraposición a esta abstención, la Asamblea sí puede exigir que los funcionarios asistan por temas específicos.

Obstáculos y desafíos del accionar

Desde el Consejo se sabe que en las Asambleas no están participando todas las organizaciones del Partido y se evaluó que esto tiene que ver con un descreimiento generalizado ya que la experiencia con la anterior gestión, de corte clientelar, estaba instalada como la forma conocida de hacer política desde el estado. Este es un desafío concreto. Esta visión contrasta con la que tienen del Consejo organizaciones de base instaladas en otros territorios. Desde afuera del Municipio participar en este Consejo se ve como un hecho importante y trascendente, dándose el caso de organizaciones que se enteraron de la existencia del Consejo en encuentros provinciales o nacionales, y a partir de allí se interesaron en integrar las Asambleas o las comisiones de trabajo.

El número de OSC inscriptas en el Consejo no es uniforme entre las diferentes zonas. Esto se relaciona con el grado de pobreza; por ejemplo, la zona más pobre tiene 90 ONGs, la intermedia 50 aproximadamente, y la más rica con algunos bolsones de pobreza tiene 30, sólo son 18 las organizaciones que trabajan en las tres zonas. Esto refleja que la mayor parte tiene un accionar acotado territorialmente, dificultándose de este modo la visión del conjunto que resulta necesaria para poder ser interlocutor del estado de modo coherente en el momento de diseñar políticas para todo el Municipio y para todo el sector de la niñez y adolescencia.

Entre las organizaciones el grado de desarrollo no es homogéneo; existen organizaciones de larga trayectoria y otras de reciente conformación. A partir de esto se ha evaluado que, por ejemplo, hay muchas organizaciones que todavía tienen que constituirse en aspectos concretos y bá-

sicos, desde mejorar sus instalaciones hasta promover el fortalecimiento institucional⁶.

Las diferencias no solamente se dan por tipo de organización sino también por zona. En la Zona C las dificultades económicas son extremas, no hay posibilidades de reunirse frecuentemente ya que cada movilización implica mucho esfuerzo y gastos en viáticos que los representantes no están en condiciones de realizar si no se justifica, a punto tal que postergan la reunión de la Asamblea si no hay respuestas concretas de la municipalidad. Hay varias organizaciones de reciente conformación que todavía no han tomado el tema de los adolescentes, por lo cual el Plan Joven se instrumentó a través de los jardines maternos.

Uno de los desafíos reside en sistematizar las iniciativas de articulación entre las OSC con el propósito de realizar un inventario de recursos que permita saber con qué cuenta cada organización. Por otro lado, no hay un organigrama claro, ni un presupuesto específico, por parte del Municipio, esto limita la posibilidad de ejecutar de modo directo proyectos formulados por el Consejo.

Como la participación en este tipo de ámbitos es algo novedoso para algunos representantes y para algunas organizaciones, es necesario profundizar la organización y adquirir práctica en la participación y en los canales democráticos. También es preciso que los representantes adquieran las herramientas necesarias para profundizar en las posibilidades que les otorga su rol. En este sentido, es dispar el conocimiento y la capacitación en función de la organización de origen de la cual proviene cada integrante, por ejemplo, es común que los representantes de las organizaciones de la tercera categoría (Instituciones que operan en prevención, cooperadoras escolares, centros deportivos, etc.) sean personas con mayor preparación que aquellos que representan a la segunda categoría (comedores, jardines, organizaciones de ayuda social). El tipo de tarea a la cual se dedica cada organización va “fogueando” a sus integrantes, mientras en un caso la experiencia obliga a lidiar con juzgados, discutir leyes, trabajar con adolescentes temas relativos a la filosofía de vida, la contención, los límites, etc., en el otro el trabajo muchas veces se limita a conseguir recursos para atender el déficit alimentario. Estas diferencias también generan dificultades a la hora de discutir y llegar a consensos sobre las políticas a concertar, debiendo las organizaciones más avanzadas adecuarse a los tiempos y a los horizontes que se plantean las organizaciones de menor desarrollo.

6. Muchas de ellas no tienen personería jurídica ni reciben información y por lo tanto se quedan afuera de los circuitos que favorecerían su crecimiento.

Muchas veces los representantes (ya sean partidarios o de organizaciones) priorizan los intereses de sus organizaciones o las posturas de sus propias agrupaciones políticas en lugar de analizar las necesidades barriales. Se realiza un esfuerzo por ampliar la perspectiva acerca de las necesidades que se deben satisfacer (árboles, asfalto, plazas, cultura, educación, etc. y no sólo el tema alimentario, por ejemplo). Algunos integrantes critican la dificultad que tienen ciertos dirigentes para visualizar las relaciones entre los distintos problemas y pensar políticas integrales. De todos modos se planteó que esto era un proceso y que en estas reuniones se dan discusiones que van siendo formadoras de conciencia.

En cuanto a las articulaciones con otros actores, desde el Consejo aún no se han llevado adelante iniciativas para contactarse con el sector empresarial. Asimismo, es un desafío importante que las Asociaciones de Fomento o las Asociaciones Vecinales entiendan esta nueva forma de funcionamiento ya que a veces resultan ser organizaciones un tanto rígidas por momentos más habituadas a demandar y percibir recursos que a discutir políticas.

Otro desafío concreto es que los funcionarios se incorporen en este tipo de espacios como interlocutores válidos y se acostumbren a discutir de modo transparente y frontal decisiones que pueden generar resistencias en la sociedad civil. Es ilustrativo el conflicto planteado a partir de la presencia de un funcionario provincial relacionado con la prevención de adicciones como invitado a una de las reuniones de representantes zonales para presentar y discutir una propuesta legislativa que tenía el objetivo de penalizar el consumo de alcohol y la venta. Parte de los representantes en el Consejo se opusieron terminantemente a la ley planteando duramente que esta penalización iba a terminar aplicándose por la policía provincial de manera diferente según el poder adquisitivo de cada zona y serviría solamente para incrementar la corrupción policial. En cambio se propuso un aumento en el impuesto a las empresas productoras, que se aplique a campañas de prevención del alcoholismo, lo que generó una situación de franca confrontación con el Secretario. Los representantes, acostumbrados a opinar en un espacio de participación activa donde compartían el diseño de políticas públicas, sintieron que el funcionario quería imponer su punto de vista y no tenía la intención de escuchar realmente otras posturas. Los funcionarios del Municipio, que participan del Consejo, pensaban que no era apropiado enfrentar de ese modo a un funcionario provincial, de acuerdo a la cultura organizacional. Además, en este contexto, quedó en evidencia que tampoco era tan homogénea la opinión sobre el tema entre los propios representantes de las OSC.

En cuanto al impacto en la organización municipal hay dos temas planteados como asignaturas pendientes: uno relacionado con la incidencia en la definición de políticas y otro con la continuidad. En cuanto a la incidencia, desde la Secretaría de Acción Social se vislumbra como objetivo de mediano plazo que parte de las políticas sociales se diseñen y se ejecuten directamente desde el Consejo. Para esto es fundamental que las OSC tomen conciencia que el Consejo es un espacio de ellos, que el organismo se fortalezca y que comience a manejar fondos, para lo cual se podría elaborar un presupuesto participativo del área social, a través del Consejo. En el largo plazo éste debería modificar la escala y la identidad, es decir, de ser un Programa de la Secretaría de Acción Social debería pasar a verse como un proyecto del estado Municipal y no discutir sólo el presupuesto de la Secretaría de Acción Social sino de todas las áreas que tengan incidencia en la temática de niñez, juventud y adolescencia, como Deportes, Salud, etc.

En cuanto a la continuidad de esta política en el tiempo, no hay claridad acerca de si el Consejo y las organizaciones que lo integran tendrían la fuerza política necesaria para sostenerlo en caso de cambios de gestión. Si el Consejo no logra adquirir un lugar propio en la estructura y en el imaginario de los funcionarios y técnicos, ante la eventualidad de cambios, se puede discontinuar o modificar esta modalidad de acción y esta forma de hacer política, que persigue un modelo distinto al clientelístico y propone una estructura horizontal. Es imprescindible aprovechar hoy una buena situación de contexto político partidario teniendo en cuenta que existen acuerdos entre los cuatro bloques para impulsar este organismo como política de estado. Es un buen momento para dar un paso adelante, pero es necesario acompañar a los actores más rezagados para que puedan ejercer con idoneidad su rol.

Impacto y efecto de las acciones

Percibirse como grupo y agente de cambio

Durante el 2001 hubo un crecimiento explosivo de nuevas OSC que atendieron la emergencia, lo que ha ido otorgando un protagonismo importante a la sociedad civil, tanto a sus organizaciones como a sus representantes: la autopercepción de que es un polo de poder real que comienza a tallar dentro del juego político del Partido les ha servido para continuar trabajando y motivar a otros a que se integren también.

Según la opinión de varios entrevistados, autoconvocarse para conformar un espacio de discusión sobre la Ley del Menor ha sido en sí mis-

mo un logro muy importante, ya que les ha permitido percibirse como un grupo capaz de trabajar en pos de sus ideas. Conformar luego la Mesa, y participar del Consejo y de las Asambleas, les dio acceso a la información y a canales de participación.

Coordinar la utilización de los recursos

Desde antes de la promulgación de la Asamblea se vio la utilidad de este instrumento, funcionando durante ocho meses la Mesa, como instancia preparatoria de un espacio de gran utilidad para gestionar acciones sociales durante la crisis. Por ejemplo, al tener lugar un atraso de tres meses en el pago de Provincia a comedores, en la Mesa se propuso que el Municipio diseñara un menú de emergencia con los mismos comedores. De ese modo, el Municipio reemplazó los recursos de Provincia con lo mínimo para que estos comedores no cerraran y compartió con los representantes de la Mesa la conformación del listado de comedores y de raciones a entregar para darle más transparencia a la gestión. Esto fue posible porque había una red de relaciones funcionando entre las organizaciones y el ejecutivo.

Más adelante se avanzó sobre la participación en la definición del uso de los recursos del área social. La Secretaría de Acción Social dispuso que una parte de su presupuesto sea manejado de modo participativo por el Consejo, destinándolo a infraestructura mínima y alimentos. En el año 2002 se votó una Ordenanza que impone a los grandes contribuyentes un aporte especial para alimentos que se destina a esta Secretaría. Esta recaudación se aproxima a los 2 millones de pesos anuales, proyectando viabilizar el 40% del impuesto a través del Consejo una vez que pase la etapa de diagnóstico. Las Asambleas definirían el destino de este recurso y los criterios se discuten en el Consejo, por ejemplo, para qué se va a utilizar el recurso, de qué manera se va a distribuir zonalmente, si por niveles de pobreza o por densidad poblacional, etc. El Consejo hace primero un diagnóstico, define prioridades y las baja a las Asambleas para su aprobación. Es necesario tener en cuenta que aún las Asambleas no tienen capacidad para discutir técnicamente estas decisiones pero se supone que la misma práctica va a generar en ellas dicha capacidad.

Apoyar a las organizaciones más débiles y formar nuevos dirigentes

El intercambio y el conocimiento mutuo entre las OSC ha sido importante para superar los diferentes niveles de desarrollo entre las OSC que participan de la dinámica del Consejo. De esta manera, han logrado tomar conciencia de las necesidades de las otras organizaciones que

operan en el mismo territorio y han realizado acciones concretas para cubrir dichas necesidades y apoyar a las organizaciones más débiles, por ejemplo a través de la distribución de donaciones. Otro ejemplo fue la forma en que se gestionaron las becas del Plan Joven ofrecidas desde el Programa Nacional o el Programa de Becas de Provincia. Desde este Programa se contactaron directamente con las instituciones y éstas hicieron lo propio con el Secretario de Acción Social, quien llevó el tema al Consejo y con la fuerza de éste se consiguió que otorgaran 900 becas en lugar de las 300 previstas para La Matanza y las mismas se distribuyeron desde las Asambleas. Así accedieron chicos vinculados a organizaciones que de otro modo nunca hubieran podido llegar a obtenerlas. Un tercer ejemplo es el de una Asamblea de zona que decidió organizar un festival específicamente para conseguir recursos destinados a algunos comedores, los más pobres y necesitados de la zona.

Hay OSC que mantienen vinculaciones con organismos internacionales de financiamiento y ayudan a otras organizaciones a formular sus proyectos de desarrollo para recibir esta ayuda humanitaria. Por ejemplo muchos comedores accedieron a la operatoria del FOPAR –que financió proyectos de comedores durante la emergencia de 2001– gracias a la coordinación del Consejo y el auxilio de las organizaciones con capacidad para formular proyectos, que las apadrinaron.

Este apoyo también se reflejó en el proceso de formación de dirigentes. La imposibilidad de renovar el mandato de representantes más allá de dos períodos de seis meses implica renovar los representantes de las OSC en el Consejo en el corto plazo y es un desafío lograr que los nuevos representantes, quizás no tan formados como aquellos elegidos en primera instancia, se capaciten y puedan sostener posturas políticas con la misma fuerza y claridad que aquellos. Como parte de este proceso, previo a las Asambleas, muchas organizaciones tuvieron capacitación del Programa Provincial Creando Confianza. Los capacitadores fueron aportados por la Municipalidad local y las mismas OSC, el Consejo por su parte tuvo el rol de difundir la convocatoria para que todos tuvieran la misma posibilidad de participar.

Intercambio de información y acuerdos sobre temas específicos

Las Asambleas resultaron un espacio importante para trabajar sobre problemáticas específicas, por ejemplo, las organizaciones que trabajan la problemática de las adicciones, intercambian información y acuerdan líneas de acción en relación a temas legales y a la relación con los juzgados; los comedores o jardines acuerdan la forma de abaratar costos, organizar com-

prás en común, conseguir financiamiento para alimentos, insumos y equipos y también elaborar diagnósticos sobre temas particulares. Como consecuencia de estas interacciones se intercambian ideas, se van diseñando líneas de acción para poder definir políticas para cada sector y se analizan las formas de conseguir influencias para modificar disposiciones legales o conseguir otras fuentes de financiamiento para los proyectos en curso. En conclusión, se puede decir que hay colaboración y solidaridad entre las instituciones y algunas de ellas han tenido predisposición a comprender e incorporar el concepto de construcción de políticas en conjunto.

Generar conciencia de la gravedad de la crisis

El Consejo también sirvió para generar conciencia en todas las OSC sobre la gravedad de la situación social. Algunos de quienes participan hoy en el Consejo no se habían imaginado o no conocían que la situación era tan aguda. Un entrevistado manifiesta que: *“cuando yo voy y cuento en mi organización la situación de las otras organizaciones me dicen: ‘¿Y cómo no tienen plata! ¿Y cómo no tienen comida!’ Y uno dice: ‘no solamente no tienen plata ni comida, no tienen techo, no tienen terreno, no tienen escritura, no tienen teléfono.’ Entonces las organizaciones más consolidadas mandamos trabajadores sociales y psicólogos sociales a las otras organizaciones, les ayudamos a gestionar un turno con un médico de la red de médicos católicos que apoya a una familia de otra organización.”*

Los diferentes representantes, al estar en contacto con esta realidad, amplían su capacidad de conocer y comprender qué sucede en comunidades diferentes a la propia y, como consecuencia de esto, pueden comenzar a plantearse alternativas y perspectivas de trabajo conjunto que antes no se habían planteado.

Impacto en la organización municipal

El impacto que tuvo el funcionamiento del Consejo en la organización municipal es dispar. En este sentido, un resultado importante fue la agilización de ciertos aspectos legislativos: al nuclear a representantes de las ONG y a representantes políticos, los concejales cuentan con información para poder agilizar resoluciones y ordenanzas en el Honorable Concejo Deliberante que pueden apoyar a las OSC o a áreas municipales que trabajan con menores.

Si bien un resultado importante es la apertura al consenso y al disenso con la Secretaría de Acción Social, hay organismos del estado municipal donde es difícil poder incidir o compartir discusiones sobre temas importantes. Por ejemplo, en la Secretaría de Salud, a pesar de tener un represen-

tante en el Consejo, esto resulta más difícil, ya que el modelo médico hegemónico hace énfasis en lo terapéutico más que en lo preventivo, dejando muchas veces de lado a las OSC en la discusión de políticas. Las OSC proponen consultorios que atiendan específicamente a los adolescentes y desarrollar un programa médico de adolescencia, debido a la complejidad y especialidad que demanda la temática. Algunos médicos se están movilizándolo en torno a este tema pero, en general, pareciera no ser una preocupación de la mayoría. Más allá de estas dificultades, se evalúa como positivo que la participación haya permitido escuchar los puntos de vista de los que “están abajo en la estructura piramidal”. Esto sirve para lograr que la comunidad participe activamente en los centros de salud.

Fortalecimiento de la gobernabilidad

Otro aspecto importante es que la participación de las ONG en la discusión y diseño de políticas ha permitido que varíe el tipo de participación, asumiendo un mayor compromiso y fortaleciendo la gobernabilidad. Esto implica entender que el gobierno cuenta con recursos limitados y que al participar en la definición de los criterios de reparto de esos recursos, sin clientelismo ni preferencias, en función de la participación política partidaria, se reduce el nivel de conflicto y se facilitan los consensos y la comprensión de las decisiones estatales. También se logró construir consenso en torno a la idea de que algunas acciones comienzan a constituir políticas de estado, superando la lógica de los aparatos partidarios y de la puja electoral y de poder. Esto se evidenció en la organización del evento realizado para celebrar la inauguración del Consejo, frente a dos conflictos existentes entre el gobierno de la Provincia y SUTEBA en un caso y otro con un grupo piquetero, hubo un acuerdo entre todos los sectores acerca de que la fiesta debía ser resguardada ya que era de los jóvenes.

6. Conclusiones

Creemos que lo más interesante de la experiencia presentada es el proceso de gestación del espacio, y la dimensión territorial y poblacional que está abarcando. Un primer logro a partir de la constitución del Consejo es quitar de la puja política partidaria a las políticas de infancia y adolescencia, transformándolas -con el acuerdo de todos los bloques- en políticas de Estado. Esto que parece elemental presenta conflictos concretos en los momentos de comunicar logros políticos. De todos modos, habiendo transcurrido solamente un año y medio desde la conformación del Consejo, parece una experiencia demasiado reciente para poder realizar un

análisis de este espacio basado en los resultados concretos o en el nivel de incidencia en las políticas públicas. Sí es posible, a partir del análisis del proceso y de la organización generada, realizar una serie de reflexiones prospectivas que permitan señalar aquellos puntos débiles o conflictivos que deberían tenerse en cuenta para consolidar este proceso.

En primer lugar, existe un conflicto no resuelto acerca de cuál es el rol del estado en relación con estos espacios. Por un lado se supone que estos últimos son autogestivos y que la gente debe apropiarse de los mismos, entonces pareciera que el estado no debe intervenir ni hacer presión para que las Asambleas y las representaciones funcionen de determinada manera. Pero, por otro, las carencias de las propias organizaciones, inmersas en problemáticas atravesadas por la emergencia y la precariedad, y limitadas por el corto plazo y la pequeña escala de su manzana o su barrio, hacen difícil pensar que por el solo hecho de participar de un espacio de este tipo podrán saltar el vacío que implica pasar de esa experiencia cotidiana al diseño atinado de políticas públicas dirigidas a más de un millón de habitantes. Como sintetizó uno de los entrevistados: *“¿Cómo trabajar el gran diseño de las políticas públicas si las organizaciones no tienen ni para dar de comer?”*.

El primer paso está dado y es importante tener la voluntad política de abrir un espacio de este tipo aprovechando el conocimiento de cada organización sobre sus problemáticas específicas, sobre lo que verdaderamente ocurre en el territorio y sobre las necesidades de la comunidad. Sin embargo, desde el estado es necesario contemplar esa distancia existente y brindar, de manera organizada y sistemática, una capacitación a las organizaciones participantes, acerca de los derechos ciudadanos, la forma en que funciona el estado municipal, los mecanismos que se deben mover para permitir la gestión de recursos, los límites y las estrategias para facilitar la resolución de problemas y los nudos problemáticos que se deberán desatar para hacer más eficientes los servicios que se brindan. Un entrevistado fue claro al decir *“a veces uno demanda y no conoce los mecanismos”*, por lo cual también es necesario capacitar en temas operativos que pueden hacer fracasar las reuniones de las Asambleas, es decir, cómo conducir reuniones, cómo planificar, cómo hacer diagnósticos participativos. Ha habido experiencias exitosas de este tipo, como la planificación estratégica del Consejo conducida por un consejero de la zona B. Es en este sentido que resulta necesario canalizar los recursos humanos municipales que existen para lograr un acompañamiento más técnico, por ejemplo, logrando que técnicos de minoridad participen de las Asambleas.

El otro elemento importante a tener en cuenta es la disponibilidad de recursos mínimos para resolver cuestiones operativas que permitirían una verdadera participación de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo de aquellas que operan a partir del trabajo voluntario y en zonas de extrema carencia. De otro modo se volvería a dar un proceso de diferenciación social progresivo a partir del cual las organizaciones más consolidadas, con mayores recursos humanos y materiales, pueden aprovechar el espacio para fortalecerse aún más, mientras que las más débiles, aquellas a las que les cuesta hasta disponer de un representante que asista a la Asamblea finalmente abandonarán el espacio por no poder sostener su participación. Para democratizar los niveles de acceso y permitir que no haya diferencias en el conocimiento de la información y la comunicación, es necesario llevar adelante una política de discriminación positiva hacia esas organizaciones más débiles dotándolas de instrumentos mínimos de comunicación (un teléfono, por ejemplo) y de dinero para los viáticos de los representantes. Debería ser un compromiso tanto del estado como de las organizaciones más consolidadas sostener la participación de las más débiles. Como antecedente, a nivel nacional, se encuentra la experiencia realizada con la red de animadores comunitarios del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil que dispuso de este tipo de recursos (algunas sedes, los gastos telefónicos, algunos equipos informáticos, gastos de viáticos, etc.) que permitieron fortalecer los intercambios entre las OSC que participaban regionalmente del Programa.

Además de la capacitación y de solventar los gastos operativos en comunicación y transporte, un tercer tema pendiente es la necesidad de ampliar la difusión para lograr una participación más amplia. El hecho de que las OSC se vayan integrando de a poco, a medida que se enteran de la existencia del espacio, dificulta los procesos de toma de decisiones ya que hay que explicar permanentemente la forma de funcionamiento del Consejo. De todos modos, los integrantes del Consejo han coincidido en señalar el tema de la comunicación como el principal obstáculo para la consolidación del espacio y con esto se refieren tanto la comunicación hacia las organizaciones, para ampliar la cantidad de OSC que participen del Consejo y por ende su representatividad, como la comunicación hacia el interior del ejecutivo municipal, para generar consensos acerca de la importancia de este Consejo e instalar la práctica de la consulta al mismo que permita tender hacia la cogestión de las políticas de todas las áreas que tengan relación con la infancia y la adolescencia. También se ve como indispensable mejorar la comunicación con los organismos provinciales y nacionales ya que aún no lo reconocen como re-

ferente. Esto permitiría evitar que la Provincia o la Nación se contacte de modo directo con organizaciones de base territorial saltando este espacio de planificación conjunta y para lo cual sería indispensable dotar, a la comisión de prensa y difusión, de recursos adecuados para que logre dicho impacto. Por otro lado, y en relación a este tema, es necesario trabajar sobre las pautas culturales que marcan la relación entre las OSC y el estado para romper con la tendencia natural de las OSC de pedir recursos al funcionario o político amigo.

Un cuarto punto a considerar es la forma de descentralizar el funcionamiento del Consejo, lo cual puede implicar diferentes caminos, alternativos o complementarios, como por ejemplo: incorporar a las delegaciones municipales, armar Comisiones de ONG en cada delegación que trabajen sobre estas temáticas pero a nivel local, compatibilizar la división regional de las distintas áreas del Municipio con la organización territorial del Consejo para facilitar la coordinación de políticas con los referentes locales de las áreas, etc.

Un quinto punto es ampliar las articulaciones con otros sectores. En este sentido se planteó la necesidad de integrar a las Asociaciones Vecinales y Sociedades de Fomento y de contactarse con el sector empresarial para canalizar aportes.

Por otra parte es necesario considerar la revisión de algunos aspectos organizativos que plantea la Ordenanza, especialmente aquellos relacionados con la representatividad. El primero refiere a la limitación en la reelección de cada representante de las OSC, esto hace que se generen diferencias entre los mandatos de los consejeros que representan a la sociedad civil (un año como máximo) en relación a aquellos que representan al estado, tanto sea desde el poder ejecutivo municipal como desde el legislativo, ya que en estos los mandatos se extienden a los cuatro años de la gestión de gobierno (si bien este período fue el propuesto por las mismas organizaciones en el anteproyecto elevado al Concejo Deliberante). Siendo que gran parte de las organizaciones que participan, y en particular aquellas de las Categorías 1 y 2, no han atravesado por ningún proceso de fortalecimiento institucional, es factible que esta exigencia de recambio implique una disminución en la calidad de los representantes que se elijan luego del primer período. Las mismas OSC han planteado la revisión de este criterio para permitir ampliar los mandatos hasta al menos dos años como mínimo. Otro aspecto a revisar es el criterio de zonificación. Hay zonas donde el número de organizaciones es muy superior al de otras. Un cambio en la zonificación

permitiría que sean más parejas en este aspecto, de modo tal que cada representante en el Consejo tenga el aval de un número similar de organizaciones. El tercer aspecto a trabajar, es que muchos representantes son elegidos con el apoyo de la red a la que pertenecen, pero algunos de ellos en la práctica no cubren el rol de representar a todas las instituciones de la zona sino que hacen algún tipo de favoritismo hacia aquellas organizaciones de su propia red. Es necesario pasar de la representación de redes a la institucional.

Por último, es importante considerar que la puesta en marcha de un proceso de participación comunitaria como el que representa la constitución del Consejo permite poner en discusión, desde una mirada externa y objetiva, diversos aspectos del funcionamiento municipal que atentan contra la eficacia de los servicios, van contra el sentido común pero permanecen a pesar de los sucesivos cambios de gestión. Este proceso tendría que propiciar el cambio de normas municipales y provinciales y, particularmente, el Consejo debería proponerse incidir en los mecanismos de funcionamiento municipal que finalmente impactan en el uso de los recursos, pero sin dejar de considerar que no es fácil que todas las Secretarías del mismo Municipio lo contemplen como instancia para negociar acuerdos o definir líneas de acción. Desde la perspectiva de varios consejeros, el Consejo tendría que diseñar un programa integral de atención a la niñez y la adolescencia, pero para ello es necesario lo anterior: que todos acuerden que el funcionamiento del Programa depende del mismo Consejo y no de una Secretaría o un organismo específico. Esto permitiría además actuar con una lógica más articulada, evitando la segmentación de los Programas en una Secretaría cuando hay problemas que dependen para ser resueltos del aporte simultáneo de recursos de diversas Áreas.

Fuentes consultadas

Fuentes para la Sección *Datos de contexto del Municipio*:

INDEC, Censo de 2001 (<http://www.indec.mecon.ar/>)

Entrevista con Antonio Colicigno, Secretario de Acción Social de Municipalidad de La Matanza

Informes internos del Partido de La Matanza.

Mendicoa, Gloria Edel (1997). La Planificación de las Políticas Sociales. Planteo de un caso para su análisis y evaluación. Editorial ESPACIO, Buenos Aires, Argentina.

Cazabat, Eduardo (1991). Una experiencia piloto de trabajo comunitario en La Matanza. Publicado en *Sistemas Familiares*, Año 7, N° 2.

Fuentes para las demás secciones:

1) Entrevistas individuales y grupales con (por orden alfabético):

- Darío Aranda, integra el Consejo como representante de la zona B, Categoría III. Participa de la Asamblea de su zona como representante zonal de la Asociación Civil Grupo filantrópico Iu Venelis Proyecto Quiosco Juvenil, que trabaja en prevención de HIV y adicciones y, a su vez, participa de la Red de instituciones que trabaja con los derechos de los niños y los jóvenes.
- Edis Buscarons, representante de la Secretaría de salud, Coordinador de Adolescentes y Recursos Humanos.
- Víctor Centurión. Integra el Consejo en representación del Frente para el cambio como asesor de un Concejal. Además coordina una organización de base que cuenta con 2 huertas, 1 ropero comunitario y otros proyectos de menores como 1 comedor con copa de leche y apoyo escolar. Se sumó al integrarse el Consejo.
- Antonio Colicigno, Secretario de Acción Social de la Municipalidad de La Matanza.
- Ana María "Beba" Raimundo, integra el Consejo como representante de la zona C, categoría II. Participa de la Asamblea de su zona como representante zonal.
- Alejandra Salem, integra el Consejo como representante de la zona B categoría I. Participa de la Asamblea de su zona como representante zonal, a su vez integra la Asociación Civil Tierra Fértil. Participó en el pre Consejo.

2) Boletín de la Secretaría de Acción Social, N° 1, Año 1, Diciembre 2002.

3) Listado de organizaciones participantes por Zona y Categoría.

4) Diarios HOY y LA CAPITAL (Pcia. de Buenos Aires).

5) Aportes y correcciones recibidos de las Lic. Laura Ghilardini y Sofia Kordecki Trabajadoras Sociales de la Dirección de la Mujer el Menor y la Familia, integrantes de La Red y por la Lic. Mariana Triolo, Mariana Bochicchio y Gustavo Suarez, del equipo técnico-administrativo del Consejo.

Consejo Local Económico Social de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires

Participación de la CGT Regional

Fabián Maurer¹

Datos contextuales del Municipio

La ciudad de Bahía Blanca se ubica en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Es cabecera del partido del mismo nombre, y además, la ciudad más importante de la región. Según los datos provisorios del Censo 2001, cuenta con 283.378 habitantes. La región en su conjunto tiene un número de habitantes del orden de los 570.000. La mitad está radicada en el partido de Bahía Blanca.

La zona de influencia, con epicentro en Bahía Blanca, tiene un perfil productivo básicamente agropecuario y abarca una considerable extensión que está lejos de presentar características homogéneas en cuanto a clima y suelo. Algunos de los partidos que la componen pertenecen a la zona semiárida que marca la frontera entre la Pampa Seca y la Patagonia, mientras que otros pertenecen plenamente a la Pampa Húmeda. La superficie total de los partidos que se toman como referencia para la elaboración de los estudios especiales de Indicadores de Actividad Económica es de aproximadamente 5,8 millones de hectáreas, que representan el 21% de la superficie destinada a la actividad agrícola en la provincia de Buenos Aires. En lo referido a la utilización de mano de obra en la actividad agropecuaria regional, se concluye que la misma no es intensiva, predominando las explotaciones de tipo semi-familiar, con más del 64% de la fuerza laboral encuadrado bajo la categoría de no asalariados.

La ciudad es un centro comercial e industrial de gran importancia en el sur del país. La característica fundamental de su perfil productivo es su puerto, salida natural de la producción agropecuaria regional y de productos industriales del Polo Petroquímico. El movimiento de mercaderías ronda los 8 millones de toneladas. De ese volumen, el 61% corresponde a Granos, el 23% a Inflamables, el 14% a Subproductos Oleaginosos y sólo el 3% a Cargas Generales.

1. Director del Centro de Formación Profesional N° 405. CGT Bahía Blanca.

En relación al Polo Petroquímico de Bahía Blanca, son tres los tipos de industrias que lo conforman:

- Industria Petrolera, con una capacidad instalada de 4 millones de toneladas por año. Productos: etano, naftas, GLP, fuel oil, gas oil, gasolina, asfalto, kerosene.
- Industria Petroquímica, con una capacidad instalada de 3,4 millones de toneladas por año. Productos: etileno, VCM, PVC, polietileno, urea, amoniaco puro.
- Industria Química, con una capacidad instalada de 350 mil toneladas por año. Productos: cloro, soda cáustica.

El aporte del complejo a la economía local no descendería de \$125 millones anuales, aunque se estima que podría ser mayor por cuanto no se incluyeron en el cálculo las erogaciones en concepto de servicios contratados por la planta de urea y amoniaco como así también un importe adicional en concepto de tasas municipales.

Constitución del espacio multiactoral

La participación de la CGT Bahía Blanca en el Consejo Local Económico Social (CLES) tiene lugar a partir de una convocatoria realizada por el Intendente Municipal Ingeniero Agrimensor Jaime Linares, en Abril del año 2002 ante la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y en consideración a la necesidad de dar respuestas rápidas y flexibles a diferentes fenómenos críticos que se presentaban, sobre la base de consensos multisectoriales.

La normativa y legislación que institucionalizaron estos espacios se refirió básicamente al Decreto Nacional N°165/02 y N°565/02 y al Convenio Marco entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación y la Provincia de Buenos Aires N°04/02; Acta Complementaria N°1 entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Bahía Blanca para la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar; Convenio Marco entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Bahía Blanca, para la constitución del Consejo Local Económico Social (CLES).

La urgencia de construir estrategias integrales requirió imprescindiblemente de la búsqueda de aunar criterios, la creación de alianzas, la construcción de metodologías e instancias organizativas que posibilitaran el

procesamiento de los conflictos que se pudieran suscitar. Esta propuesta de trabajo, a partir de espacios centrados en metodologías de consenso y mediación, estuvo orientada especialmente por la idea de que éstos permiten la atenuación de los efectos de la crisis en vigencia y el mantenimiento de la paz social en el ámbito local. Particularmente se consideró que el funcionamiento de un ámbito de las características del CLES posibilitaría el fortalecimiento organizacional de sus integrantes, introduciendo y promoviendo diversas modalidades de participación de los beneficiarios, facilitando de este modo el establecimiento de vínculos de confianza entre las diferentes organizaciones.

El sistema de representatividad de este espacio multiactoral resultó ser, en primera instancia, el fijado por cada organización de la sociedad civil en su propio seno, en función de la elección de las personas que participarían posteriormente en el CLES. En relación a la elección de las organizaciones que debían integrar este Consejo la misma fue establecida por la normativa mencionada anteriormente, no obstante se procuró que dichas organizaciones tuvieran una reconocida labor en el ámbito local y regional.

En relación al rol que las organizaciones integrantes del CLES debían desempeñar, se consideraba que el mismo estaba referido a priorizar la cobertura de las necesidades básicas (especialmente la alimentación), fomentar el trabajo productivo y generar espacios laborales orientados al desarrollo local-regional y promover la constitución de espacios de participación e institucionalización de las acciones para el bien común. A su vez, existieron ciertas expectativas acerca de que su accionar pudiera acompañar un proceso de transición de políticas focalizadas y sectoriales hacia otras de promoción y desarrollo, resignificando programas y recursos existentes sobre la base de la articulación territorial de cada propuesta y su inclusión en el contexto socio-económico y cultural de la ciudad.

La forma de funcionamiento del Consejo quedó establecida a partir de la aprobación de un reglamento interno, en el cual se determinó qué instituciones formarían parte del CLES de Bahía Blanca, como así también la conformación de la Comisión de Empleo y Capacitación, la Comisión de Comedores Comunitarios y la Comisión de Combustibles. Una vez definida esta forma de organización, se determinaron los días de reunión de cada una de las comisiones, quiénes las integrarían y sus objetivos, como así también se establecieron pautas de trabajo que tuvieron como eje central a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

El modo de toma de decisiones es por consenso, respetando el siguiente mecanismo: se discuten todos los temas planteados en las reuniones semanales que llevan a cabo las distintas comisiones y luego las determinaciones se exponen en la reunión mensual del CLES. Este ámbito podría ser considerado el más representativo ya que en el mismo es más amplia la participación de las instituciones, teniendo en cuenta que no todas las organizaciones participan en todas las comisiones, por ejemplo la CGT participa en la Comisión de Empleo y Capacitación, sin hacerlo en otra, e integra el CLES.

Participación de la CGT Regional Bahía Blanca en el CLES

La determinación de la Confederación General de Trabajo Regional Bahía Blanca (CGT) de participar en el CLES fue tomada en el espacio de reunión de Consejo Directivo y estuvo motivada por la gravedad de la crisis social, política y económica por la que atravesaba el país en dicho momento, asignándole suma importancia al problema de la permanente caída de puestos de trabajo que se evidenciaba tanto en la ciudad como en la región. En esta decisión estuvo presente la idea de colaborar y plantear como eje principal de su propuesta, que los beneficiarios de los Planes Sociales tuvieran la posibilidad de prepararse para la reinserción en el mundo del trabajo.

Con el correr del tiempo, y de la implementación del Programa, el planteo también estuvo dirigido a que el Municipio y las Empresas no desvirtuaran las contraprestaciones que debían realizar los beneficiarios, por ejemplo, desplazando trabajadores “en blanco”. Esto dio lugar a iniciar una tarea conjunta con la Unión de Trabajadores de Entidades Deportivas y Civiles (UTEDYC), tratando de que en las entidades deportivas no pasara lo antes mencionado.

La capacitación ha resultado ser uno de los ejes principales en la participación de la CGT Bahía Blanca en el ámbito del CLES. La propuesta realizada acerca de las diferentes formas de capacitación y de finalización de la Educación General Básica, fue aceptada rápidamente. Esto produjo un importante éxodo de beneficiarios que optaron por cumplir con la contraprestación requerida realizando los cursos ofrecidos por el Centro de Formación Profesional y la Escuela de Adultos. En relación a esto, algunos de los proyectos llevados a cabo fueron los siguientes:

- Curso de Libreta de Embarque. Convenio entre CGT, Municipalidad, Prefectura y Ministerio de Trabajo.

- Curso de Asistente de Ancianos. Convenio entre Centro de Formación Profesional N°405 (CFP N°405), Municipalidad, PAMI y Dirección General de Cultura y Educación.
- Curso de Promotores de Desarrollo Local, Convenio entre Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Municipalidad y Dirección General de Cultura y Educación.
- Curso de Asistente Educacional, Convenio entre Municipalidad y Ministerio de Trabajo.

Además de los proyectos enunciados, también se dictaron siete cursos que se determinaron en el ámbito del CLES y estuvieron referidos a distintas especialidades. Estos estuvieron dirigidos a los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar siendo la Dirección General de Cultura y Educación el organismo que se hizo cargo del pago a los instructores y, a través de las cooperadoras, de los insumos utilizados.

Actualmente la CGT Bahía Blanca se encuentra trabajando en el Banco Social. Este se trata de un programa provincial que tiene por objetivo incentivar la realización de microemprendimientos productivos a través del otorgamiento de créditos de hasta \$ 500, a ser devueltos en cuotas semanales por un monto que varía entre los \$ 12 y \$ 14.

Del mismo modo, el trabajo se está dirigiendo a incentivar al sector empresario a que haga uso del Componente de Reinserción Laboral, considerando que esto permitiría que los beneficiarios puedan incorporarse en las actividades económicas en las que ha habido reactivación y puedan, a partir de ello, dar el paso hacia el trabajo formal.

Además se encuentra en vigencia el Programa de Capacitación Provincial, puesto en marcha por el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, a partir del cual los beneficiarios pueden realizar su capacitación en las empresas, con el compromiso de ser incorporados como trabajadores formales. Los diferentes proyectos de capacitación presentados por las empresas son evaluados y sujetos a aprobación por parte del CLES.

Al mismo tiempo se encuentran en funcionamiento los centros de producción de alimentos en base a soja, en que también participan los beneficiarios y a partir de los cuales se provee de alimentos a diferentes comedores comunitarios.

Básicamente, en este ámbito de participación, la CGT Regional Bahía Blanca ha colaborado tanto con su compromiso como con la convicción de contribuir con lo que estuvo a su alcance y, a partir de ello, poder lo-

grar que cada vez más beneficiarios de los diferentes programas, se incorporen a un trabajo digno y puedan, con su sacrificio diario, sustentar la unidad familiar. Además, se puso a disposición de este espacio el Centro de Formación Profesional y la Escuela de Adultos y sus recursos humanos. Esto da cuenta que el interés que orienta el trabajo no responde a una actitud grandilocuente sino que existe la clara decisión de comenzar a trabajar para fortalecer este cambio que se propone.

Reflexiones finales

Es relevante enunciar, a modo de reflexión final, algunos de los alcances del desarrollo de esta experiencia como así también algunos nudos críticos que fueron identificados, particularmente en el marco de la relación entre OSC y el Estado.

En primer lugar es importante señalar que el eje central del accionar ha estado puesto en la promoción de proyectos comunitarios o socioproductivos. En este sentido los logros fueron focalizando cuestiones tales como la capacitación y asistencia a los beneficiarios, la articulación de actividades con comedores comunitarios y la promoción de microemprendimientos productivos.

Por otra parte, tal como ya se ha mencionado, se identificaron diferentes nudos críticos, especialmente en las relaciones que se establecieron en un comienzo, por ejemplo, cuando se integraron al consejo las agrupaciones de desocupados. La situación conflictiva se planteó en torno a que estas organizaciones no habían respetado la instancia de inscripción de los beneficiarios que se debía realizar en el Municipio, por ende se consideró que no se respetaba lo que el resto de las instituciones habían acordado de la inscripción en una “ventanilla única”.

Otro de los nudos críticos se identificó en la relación entre las organizaciones y el Municipio de Bahía Blanca debido a que desde este último se pretendía centralizar el espacio de toma de decisiones y resultaba muy difícil consensuar con el resto de las instituciones. En relación a esto todo hizo suponer que al no poder imponer sus ideas irían perdiendo el interés por mantener este espacio de participación. La solución a este conflicto tuvo lugar a partir de un pedido realizado por las organizaciones civiles ante el Municipio, comprometiéndolo a asumir el rol que le compete al Estado Municipal y refiere a propiciar y dinamizar estos ámbitos participativos y deliberativos.

Un espacio asociativo multiactoral para la incidencia en las políticas públicas¹

Alberto Marino
Liliana Mariconda
Silvia Ruggeri
María Inés Vollmer
Julián Bertranou²

Introducción

En los últimos años en América Latina, se han diseminado diversos estudios y recomendaciones a favor de un mayor involucramiento de la sociedad civil en las políticas públicas. Diversos motivos han dado a luz estas sugerencias de diseño más participativo de los sistemas de toma de decisiones en materia de políticas: primero, la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ciudadanos tiene efectos benéficos en las acciones públicas en la medida en que puede mejorar los diagnósticos problemáticos, el diseño de las intervenciones y la ejecución y control de las mismas; y segundo, las políticas públicas son un espacio de prácticas sociales privilegiado para la construcción de ciudadanía y sujetos democráticos, lo cual se vuelca en el fortalecimiento de la práctica democrática. Más democracia y más eficacia pública están detrás del auspicio de un mayor involucramiento social en el espacio público y en las políticas resultantes.

1. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Seminario Espacios Asociativos para la gestión de Políticas Sociales, IIED-AL, Buenos Aires, 24 y 25 de junio de 2003.

2. Alberto Marino es Presidente de la Fundación El Prosumidor y miembro de PSyC; Liliana Mariconda es ex Presidente de la Federación de Entidades de Niñez y Adolescencia (FEDEM), actual presidente de Vida Infantil y miembro de PSyC; Silvia Ruggeri es Coordinadora del Programa FORTAL de PSyC; María Inés Abrile de Vollmer es Subsecretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; y Julián Bertranou es Asesor Legislativo.

Este proyecto democrático necesita ser apuntalado, entre otros medios, a través de la revisión constante de las prácticas participativas, que permita analizar la presencia y evolución de las principales condiciones que fortalecen el proceso y, por ende, son capaces de extender sus beneficios en el funcionamiento de la democracia y de las políticas públicas. Este análisis y discusión de las experiencias permite extraer conclusiones y recomendaciones sobre la dinámica de la participación y la incidencia en las políticas.

En esta línea se inscribe este artículo. El mismo intenta dar cuenta del proceso de formación de un espacio asociativo multiactoral, Poder Social y Ciudadanía (PSyC), en la provincia de Mendoza a principios de 2001, y de las actividades que este espacio ha desarrollado a favor de fortalecer el involucramiento de la sociedad civil en el sistema de políticas públicas provinciales y municipales. En una primera parte luego de esta introducción, haremos una reseña del contexto político y de políticas en Mendoza previo a la formación de PSyC. En un apartado siguiente analizaremos la constitución de este espacio y los objetivos iniciales que se imprimió. Posteriormente, abordaremos el conjunto de acciones realizadas en estos tres años de existencia, incluidas las actividades en el marco del programa FORTAL (IIED-AL/BID). Finalmente, se presenta un balance de los resultados de estas acciones, incluyendo un análisis de los éxitos y las restricciones observadas, y plantearemos una agenda de acciones para el futuro.

Antecedentes de política social y gestión asociada en Mendoza

La Provincia de Mendoza ha mostrado en los últimos años diversos avances en materia de políticas sociales y de gestión asociada de las mismas, los cuales se han debido tanto a desarrollos institucionales propios como a la adhesión a instrumentos nacionales de gestión. Algunos de los principales hitos de este proceso son los siguientes:

a) La creación de diversos programas sociales de carácter promocional a principios de la década del 90, que apelaron a una importante participación comunitaria y sentaron una base de involucramiento social en las políticas sociales: Centros Solidarios, Juventud Solidaria, Programas de promoción socioeconómica, etc.

b) La sanción de la Ley Provincial N° 6354 de Niñez y Adolescencia, en noviembre de 1995, la cual no sólo define un nuevo marco concep-

tual e institucional para el abordaje de la niñez, sino que dispone la creación del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, constituido por representantes de áreas gubernamentales provinciales y municipales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. Tiene como función el asesoramiento para la formulación y coordinación de la política general infanto-juvenil de la Provincia. Esta Ley fue pionera en Argentina a nivel subnacional en lo que se refiere a la aplicación del nuevo paradigma de los derechos en relación a los niños y adolescentes.

c) La sanción de la Ley Provincial N° 6462 en enero de 1997, que crea y regula el funcionamiento del Fondo de Inversión y Desarrollo Social (FIDES) como órgano financiero de la Subsecretaría de Desarrollo Social y dispone la constitución del Consejo Consultivo Provincial del FIDES a partir de la convocatoria a organizaciones sociales, empresariales, religiosas, medios de comunicación y entidades académicas de la provincia de Mendoza. Este Consejo actúa como órgano de consulta deliberativo, con diversas funciones, entre las cuales están las siguientes: proponer a la Administración del Fondo estrategias de superación de la pobreza y el desempleo, asesorar a la Administración del Fondo respecto a las políticas y programas vigentes, servir de nexo entre la Provincia y los organismos y entidades locales involucradas en el desarrollo social y controlar la ejecución de programas y proyectos financiados por el Fondo³.

d) Los Decretos Provinciales N° 297/97 y 2120/98 que reglamentan la descentralización de atribuciones y recursos a los Municipios para la prestación de servicios sociales y de políticas preventivas de niñez y adolescencia y crean los Consejos Sociales Departamentales constituidos por funcionarios municipales y representantes de las organizaciones sociales locales. Estos Consejos inician la primera experiencia de participación institucionalizada de organizaciones de base en los programas sociales municipales. Esta voluntad asociativa ha quedado expresada en los Planes de Acción Anual de la Subsecretaría de Desarrollo Social, los cuales contienen como eje estratégico de la gestión de gobierno, el fortalecimiento de la sociedad civil. En 1999, se elaboraron además, los Planes Operativos Locales del área social de los 18 Departamentos de la Provincia, los cuales contaron con la participación de los Consejos Sociales de cada uno de los Municipios.

3. La sanción de la Ley del FIDES fue uno de los componentes del proceso de reforma y modernización del Estado en el área social iniciado en 1996, a partir del Decreto 889/96. Los otros componentes fueron el aumento de la inversión social, la descentralización a los Municipios y el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, los cuales serán analizados en los puntos siguientes.

- e) El Decreto Nacional N° 165, de enero del 2002, y el N° 565 del mes de abril del mismo año, que crean el Programa Nacional Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que será monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales⁴.
- f) El Decreto Nacional N° 486 del 2002 que crea el Programa Nacional Remediar para atender la emergencia sanitaria con una estrategia de atención primaria y proteger el derecho social a los medicamentos, cuyo monitoreo social estará a cargo de las OSC confesionales y no confesionales, entre otros actores.

El proceso de involucramiento creciente e institucionalizado de las OSC en los programas sociales durante toda la década del 90, se vio parcialmente detenido a partir del año 2000. Si bien otros instrumentos nacidos con la modernización de la gestión se mantuvieron (por ejemplo, el FIDES), lo relacionado con la participación de la sociedad civil sufrió un retroceso. El Consejo Consultivo del FIDES vio disminuidas sus funciones y su involucramiento en las estrategias provinciales. Los Consejos Sociales Departamentales, con la anuencia de numerosos Intendentes Municipales poco proclives a compartir decisiones y poder con las organizaciones sociales, fueron abandonados y convertidos en las llamadas Mesas de Concertación Municipal, intentando mantener, aunque en forma desvirtuada, el espíritu participativo a la hora de asignar los recursos sociales que se enmarcaban en la descentralización. La denominación de estos espacios asociativos y su propia constitución evidenciaron el carácter fundamentalmente político-partidario de la concertación. El desinterés del gobierno provincial por los mismos, vació de contenido y dinamismo al proceso de descentralización con participación social. Si bien este proceso había mostrado ciertas limitaciones y problemas, el abandono de la voluntad política de sostener estos espacios mejorándolos terminó por desactivarlos, con el consiguiente riesgo de vaciamiento conceptual y político de las experiencias de participación.

La constitución de Poder Social y Ciudadanía

En este contexto de debilitamiento del compromiso público con la participación de las OSC y la gestión asociada, un grupo de organizaciones, comunicadores y legisladores provinciales deciden convocar a unas jor-

4. A esta enumeración de normas debe agregarse las Resoluciones 112 y 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, que reglamentan distintos aspectos del Programa, entre los cuales está la participación de los Consejos Consultivos.

nadas a fines del año 2000, para discutir la situación de las políticas sociales provinciales y la participación de las OSC en las mismas.

Este evento se denominó “Encuentro de Organizaciones Sociales vinculadas a las políticas sociales participativas” y se desarrolló en el mes de diciembre de 2000 en la Universidad Nacional de Cuyo. Los destinatarios fueron Organizaciones Sociales, de base y de apoyo, relacionadas con las políticas sociales y con la defensa de intereses ciudadanos, de la Provincia de Mendoza, la Región y el País. Los objetivos del evento fueron:

1. Fortalecer el desarrollo y consolidación de las Organizaciones Sociales en las Políticas Sociales Participativas.
2. Discutir las distintas relaciones creativas y potenciadoras entre el Estado y la Sociedad en lo que hace al bienestar de los individuos, familias y comunidades.
3. Permitir el intercambio de experiencias innovadoras de participación de las Organizaciones en la Política Social.
4. Proponer una agenda institucional de desarrollo de Organizaciones Sociales y sus redes.

El Encuentro contó con el apoyo del Defensor del Pueblo de la Nación y el Banco Mundial, además del gobierno provincial y varios municipios de la Provincia.

La exitosa experiencia de convocatoria y la necesidad de institucionalizar el espacio y promover los principios que dieron pie a la jornada, impulsó a los organizadores a crear un ámbito permanente. En efecto, el fuerte crecimiento de la pobreza, desocupación y desintegración social, la falta de credibilidad en la dirigencia política, la necesidad de mayor confianza en la acción colectiva, el incremento de la conciencia del poder de los ciudadanos y de las acciones de gobierno y la necesidad de fortalecer la participación de las OSC en las políticas públicas y en especial en las políticas sociales, fueron los problemas analizados por este grupo de organizaciones que motivó finalmente la formación de Poder Social y Ciudadanía (PSyC) en marzo de 2001 con la firma de un Acta Acuerdo entre sus miembros.

Integran la red Poder Social y Ciudadanía quince actores: Confederación Vecinalista de Mendoza, Confederación General del Trabajo, Federación Económica de Mendoza, Federación de Entidades de Minoridad, Federación de Mutuales Unidas de Mendoza, Federación de Bibliotecas Populares, Federación de Bomberos Voluntarios, Fundación Ecuménica de Cuyo, Fundación El Prosumidor, Fundación de la Uni-

versidad Nacional de Cuyo, Red Latino americana de Alfabetización – Asociación Paxtequina, Familiares Víctimas Indefensas de Mendoza, Programa radial Los Vecinos (LV6), Programa Radial Proyecto PYME y Legisladores provinciales

De estos quince actores que componen la alianza, nueve ya pertenecían desde 1997 al Consejo Consultivo Provincial del Fondo de Inversión y Desarrollo Social y, en el 2002, formaron parte del Consejo Provincial del Programa Nacional Jefas y Jefes de Hogar. En estos seis años de experiencia de participación en ámbitos asociativos con funcionarios del área social han sido protagonistas de procesos y acciones muy significativas: análisis de las principales políticas sociales, presupuestos, estrategias y programas, recepción de información social y estadística sobre las características de la pobreza en Mendoza, participación en jornadas de capacitación con numerosas organizaciones sociales de carácter nacional, provincial y departamental, presencia en reuniones con funcionarios de todos los niveles del Estado, legisladores y algunos jueces, evaluación técnica de proyectos de organizaciones en el marco de concursos de proyectos, recepción de denuncias sobre dificultades en la implementación de programas sociales y propuesta de soluciones alternativas.

Además de las tareas realizadas en los espacios de gestión asociada entre Estado y Sociedad Civil, estos nueve actores asumieron un nuevo desafío: la conformación de Poder Social y Ciudadanía, invitando a participar a otras instituciones y asociándose con legisladores provinciales para avanzar en normas legales y fortalecer aún más las estructuras y funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y los mecanismos de la participación.

De este modo se conformó una alianza de organizaciones sociales, empresariales, comunicadores y legisladores con el fin de hacer un aporte multiactoral hacia el fortalecimiento de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la actividad pública en los distintos niveles de gobierno, a partir del trabajo conjunto entre el Estado y las OSC en estos niveles y trabajar en la promoción de formas de producción e ingreso más justas en nuestra sociedad.

Acciones de Poder Social y Ciudadanía

Desde un comienzo, PSyC delineó una serie de objetivos de trabajo en consonancia con las motivaciones existentes en el momento de su constitución. Los objetivos institucionales de PSyC son diversos y pueden resumirse a continuación:

- Sensibilizar a las organizaciones y a la población en general respecto de la importancia de la participación de las OSC, tanto para la calidad de la democracia como para la calidad de las políticas públicas.
- Promover la reforma y adecuación de los marcos institucionales básicos que regulan la participación de la sociedad civil en la vida pública.
- Promover el fortalecimiento de la capacidad de las OSC y los ciudadanos para intervenir eficazmente en el proceso de las políticas públicas, desde la formulación hasta la evaluación de los programas.
- Auspiciar el diseño, promoción y consolidación de espacios de gestión asociada⁵ en las políticas públicas, tanto a nivel provincial como municipal.

Desde su constitución, PSyC ha llevado a cabo una gran cantidad de acciones tendientes a cumplir con los objetivos que se trazaron desde un principio. A continuación se detallan estas acciones:

- a) Propuesta de Reforma Constitucional presentada al Gobierno Provincial y ambas Cámaras legislativas con motivo del plebiscito realizado en las elecciones del 2001. El proyecto aprobado por ambas Cámaras Legislativas sobre la necesidad de la Reforma Constitucional no contempló prácticamente ninguna reforma en cuanto a la participación ciudadana en las políticas. PSyC auspició una jornada de discusión en la Legislatura provincial que dio pie a una presentación de propuestas para modificar la Ley de necesidad de la Reforma, con el propósito de que se incorporaran en la discusión constitucional los postulados participativos. Las propuestas fueron bien recibidas pero lamentablemente la Reforma Constitucional no tuvo la cantidad suficiente de votos afirmativos en el plebiscito (no obstante haber ganado el Sí, la Constitución provincial requiere la mitad más uno de los electores votando afirmativamente).

5. El concepto de gestión asociada ha sido incorporado en el debate permanente que promueve PSyC y se ha posicionado como una de las referencias conceptuales que mejor caracterizan a la entidad. Sin embargo, el concepto no es unívoco y ha sido objeto de múltiples discusiones internas, a las que contribuyeron distintos especialistas. Las posiciones respecto a los contenidos de esta asociación entre el Estado y las OSC van desde la mera ejecución hasta un mayor involucramiento desde el diseño mismo de las acciones públicas. En términos generales, la posición mayoritaria dentro de PSyC se vuelca a considerar gestión asociada como aquella práctica institucional en donde las OSC participan en todo el ciclo de los programas públicos, desde el diseño hasta la evaluación. Los miembros de PSyC han contado con los aportes de reconocidos especialistas en esta materia como Daniel Arroyo, Adriana Clemente, Félix Bombarolo, Graciela Cardarelli, Mónica Rosenfeld y Humberto Poggiese, entre otros.

- b) Fortalecimiento de organizaciones sociales. Se han realizado diversas actividades en todo el territorio provincial a las que asistieron más de 800 participantes con la finalidad de desarrollar capacidades para que sus miembros puedan incidir en la gestión local o provincial de las políticas públicas.
- c) Realización del Taller de Economía Solidaria para analizar las experiencias locales de micro-crédito, trueque, Banco Grameen y acción colectiva de compras minoristas.
- d) Visibilidad y comunicación. PSyC despliega una columna semanal en el Programa Los Vecinos para difundir las acciones de la red y analizar problemas de la ciudadanía y de las organizaciones sociales. El Programa Los Vecinos de Radio Nihuil es decano en materia de información de y para las organizaciones sociales.
- e) Legislación sobre Sociedad Civil. Con el auspicio de PSyC se han aprobado leyes como la creación del Fondo de Inversión y Desarrollo Social con la formación del Consejo Consultivo Provincial, el Régimen Provincial de Bibliotecas Populares, la Obra Social para Bomberos Voluntarios, y tienen media sanción proyectos sobre el Régimen de simples asociaciones; el voluntariado; la participación de ciudadanos y organizaciones sociales en el tratamiento de leyes y de ordenanzas en los Concejos Deliberantes, y en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas provinciales, y el Ordenamiento, administración y financiamiento de la política de Desarrollo Social que regula la descentralización de recursos a los municipios con una participación de organizaciones en Consejos Sociales Departamentales. Puede incluirse en este rubro el apoyo a la Ley de los SEOS (Servicios Educativos de Origen Social), nombre que identifica a jardines maternos e infantiles de gestión comunitaria, y que tiene ya media sanción.
- f) Organización del Taller de Auditoría Social propiciado por el Banco Mundial destinado a representantes de entidades de las Provincia de la Zona Cuyo con una asistencia de 150 personas.
- g) Formulación y ejecución de un Proyecto de Pequeñas Donaciones del Banco Mundial para la realización de cinco Talleres Regionales de Capacitación de organizaciones de base de Mendoza con el fin de promover la participación activa, comprometida, responsable y efectiva en los procesos de formulación y evaluación de políticas sociales con una asistencia de 250 personas.

h) Puesta en marcha del Proyecto de fortalecimiento de las alianzas de PSyC y los gobiernos provincial y municipales, y la consolidación de espacios de gestión asociada. Este es un proyecto fundamental para PSyC ya que se encuentra en el corazón de su objetivo de fortalecimiento de la gestión asociada. En el apartado siguiente se analizará con mayor detalle.

El Proyecto FORTAL

Para optimizar y profundizar la experiencia adquirida en el Consejo Consultivo del FIDES desde 1997, por parte de aquellas organizaciones que también integran Poder Social y Ciudadanía, la Alianza resolvió presentarse a un Concurso de Proyectos auspiciado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL), con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. El Proyecto fue aprobado en octubre del 2002 y se estará ejecutando durante el año 2003 y parte del 2004.

El Programa FORTAL tiene el propósito de fortalecer la alianza para el accionar conjunto en programas de participación e inclusión social y favorecer la consolidación y el mejoramiento de los procesos de gestión asociada entre entidades estatales y sociales en el ámbito de las políticas sociales dirigidas a la pobreza. Estos procesos ya iniciados requieren de un nivel de institucionalización mayor, plasmado en ordenamientos legales que establezcan las formas de interacción y las reglas de juego, y de un proceso de capacitación en términos de “saber hacer” en forma conjunta.

Además de las organizaciones integrantes de Poder Social y Ciudadanía participan de FORTAL la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Provincia y los Municipios de Godoy Cruz, Guaymallén, Maipú, San Rafael y Malargüe.

Los objetivos específicos de este proyecto son:

- a) Fortalecer la alianza Poder Social y Ciudadanía para poder actuar conjuntamente y con el Gobierno Provincial y los Gobiernos Municipales, en la generación o mejoramiento de programas de inclusión social y de ingreso mínimo para la población de menores recursos, prestando especial atención a la protección de los derechos de los niños y adolescentes.
- b) Fortalecer la Alianza Poder Social y Ciudadanía para poder actuar conjuntamente con los Gobiernos Municipales de San Rafael y Malargüe en un programa de desarrollo socioeconómico local.

Los resultados que se esperan del Proyecto son:

- a) La elaboración y posible aprobación de Proyectos de ley, decretos y resoluciones para la gestión asociada de programas sociales a nivel provincial y para la gestión descentralizada a los municipios, con especial atención a los proyectos y actividades destinados a la protección de derechos de niños, adolescentes y jóvenes.
- b) La elaboración y posible aprobación de Proyectos de Ordenanzas y decretos para el accionar conjunto del Estado y la Sociedad Civil en el diseño, ejecución y evaluación de programas sociales en los Departamentos de Guaymallén, Godoy Cruz y Maipú.
- c) El diseño de procedimientos administrativos para el accionar conjunto del Estado y la Sociedad civil en los programas sociales tanto a nivel provincial como municipal.
- d) La capacitación de agentes estatales y sociales para el accionar conjunto en los programas en el nivel provincial y en el nivel municipal.
- e) El desarrollo de un diagnóstico socioeconómico de los Departamentos de San Rafael y Malargüe.
- f) El diseño de estrategias, normas y procedimientos (modelo) para el accionar conjunto entre estos Municipios, la Provincia y las organizaciones sociales y empresariales en un programa que tienda a desarrollar, fortalecer e integrar expresiones productivas locales y ofrecer oportunidades laborales y de generación de ingresos a los sectores más pobres de la comunidad.

El programa tiene dos etapas bien diferenciadas. La primera, consiste en trabajos de consultoría que permiten recopilar, analizar y reconstruir los datos y conocimientos existentes en la provincia y en los municipios sobre formas de accionar conjunta entre Estado y Sociedad Civil. Los informes de los consultores son analizados por los representantes de las organizaciones que integran Poder Social y Ciudadanía y los representantes de la Subsecretaría de Desarrollo Social y de los cinco Municipios, para lograr un producto que verdaderamente represente la breve historia institucional y la experiencia construida en los últimos años en Mendoza y marque el rumbo de posibles caminos a transitar en el futuro por estos espacios asociativos para la gestión de Políticas Sociales.

La segunda etapa tiene como objetivo la apropiación de los conocimientos elaborados en la primera para proceder a construir un programa de capacitación para agentes gubernamentales y no gubernamentales a nivel provincial y municipal con la finalidad de que durante el proceso

de reflexión y acción entre gobiernos y organizaciones se resuelvan conjuntamente los proyectos y se acuerden las responsabilidades de cada sector en la implementación y monitoreo de las acciones y en la evaluación de los resultados. En un agregado reciente, se financiará también un proceso de puesta en marcha de la iniciativa de desarrollo socioeconómico local de Malargüe.

Balance de la intervención de Poder Social y Ciudadanía

El tiempo de vigencia de PSyC -poco menos de tres años-, impide realizar un balance de su accionar con el suficiente rigor requerido. Sin embargo, algunas impresiones y algunas líneas de reflexión pueden sin duda extraerse de la experiencia vivida hasta el momento (mediados de 2003). Por otro lado, no es sencillo separar los logros derivados de una acción conjunta de los miembros de PSyC, de aquellos que pueden ser atribuidos al accionar de cada una de estas organizaciones. De todas maneras, el balance se hará tomando en cuenta alguna de estas últimas intervenciones en la medida en que las mismas estén ligadas a la agenda programática de PSyC. Así, conjuntamente o en forma individual, esta alianza intenta efectivizar los objetivos generales que se ha planteado. El balance del accionar de PSyC tiene logros y también algunas restricciones o limitaciones que es relevante mencionar para contribuir a un mejoramiento de su incidencia.

En primer lugar, es importante señalar los logros y la incidencia observada en la comunidad de Mendoza por parte de PSyC. En este sentido, diversos aspectos merecen destacarse:

- PSyC es la única alianza multiactoral que sistemáticamente dialoga con el gobierno provincial, sobre todo en el área social, para incidir en las políticas (en especial, sociales). Durante el proceso de discusión de la reforma constitucional, la interpelación que PSyC hizo al gobierno provincial para atender los reclamos de mayor participación ciudadana tuvo un importante eco público.
- A través de PSyC se ha plasmado una agenda de reformas institucionales que fortalecen la incidencia de la sociedad en las políticas públicas. Gran parte de esta agenda está o ha estado en pleno proceso de discusión pública: reforma constitucional, reformas legales a los procesos de toma de decisiones tanto en el nivel provincial como municipal, reformas legales a los modelos de gestión en la política social, y reformas a los marcos institucionales de funcionamiento de las OSC.

- El espacio multiactoral constituido, ha sido un referente provincial en todo lo atinente a la introducción de discusiones conceptuales y gerenciales en materia de política social. El concepto de gestión asociada ha sido fuertemente levantado en diversas ocasiones y se han destinado recursos de proyectos para fortalecer los espacios creados, es así mismo una referencia obligada a nivel provincial para la discusión y tratamiento de temas relacionados con la política social y las organizaciones de la sociedad civil.
- Se ha propiciado la capacitación de varios centenares de dirigentes sociales, en especial, en todo lo relativo a su participación en las políticas públicas.
- PSyC a través de sus diversos miembros, que a la vez pertenecen a espacios de gestión asociada, ha incidido en el mejoramiento de las prácticas de política pública.

Tanto en el plano comunicacional, como en el formativo y de diseño institucional, PSyC ha sido un actor importante en el sistema de políticas a nivel provincial.

A pesar de estos resultados francamente alentadores, algunas limitaciones deben ser consideradas:

- El diálogo con el gobierno provincial ha tenido altibajos y ha sido menos importante de lo esperado. Lo mismo puede decirse del trabajo con los Municipios. En el caso del gobierno provincial, la escasa vocación participativa ha incidido en estos altibajos.
- El fortalecimiento de las OSC requiere de esfuerzos sostenidos en el tiempo, y de una buena integración con el gobierno, para 'aprender haciendo'. La limitación de recursos y los hiatos de relación con el gobierno han restado fuerza al apoyo a estas organizaciones.
- PSyC se ha mantenido en un nivel de institucionalización relativamente bajo, lo cual ha sido útil en una primera instancia porque le otorgó flexibilidad para funcionar pero también le restó fuerza a la hora de la interpelación externa y la cohesión interna.
- PSyC ha mostrado cierta insuficiencia en cuanto a su visibilidad pública y a su estrategia de comunicación ciudadana.
- Los procesos de sensibilización y capacitación deben ser continuados y consolidados a partir de la constitución de una red amplia de OSC. PSyC no ha podido consolidar total y sistemáticamente esta red de or-

ganizaciones en la medida en que sus comunicaciones han tenido altibajos.

- La participación al interior de PSyC debe fortalecerse. El esfuerzo principal descansa en un número menor de miembros, aunque con una gran capacidad operativa. Un mayor involucramiento interno se traducirá en mayor institucionalización y mayor consolidación de la alianza y de la red de organizaciones.
- Esta participación interna requiere además de una clara delimitación de los objetivos comunes de los miembros, para diferenciarlos de los objetivos particulares de cada una de las organizaciones. Si los objetivos comunes son muy globales o generales, el riesgo de perder miembros es mayor.

Las limitaciones reseñadas anteriormente deberían en realidad ordenarse según sean amenazas del entorno (altibajos del gobierno provincial) o debilidades propias (internas y de estrategia).

Agenda futura de PSyC

Del balance de su accionar reciente, pueden extraerse las líneas de acción futura de PSyC, tanto en el plano de su funcionamiento interno como en el de los objetivos sociales y políticos que se ha propuesto.

En primer lugar, cabe analizar la agenda de acciones que este espacio debe emprender con el propósito de su fortalecimiento:

- Renovar su membresía y fortalecer la calidad participativa de sus miembros.
- Fortalecer la vinculación de PSyC con las organizaciones de base que componen a sus propios miembros. La representación se mantiene, en muchos casos, sólo a nivel de las entidades agregadas que son miembros inmediatos, sin que las resoluciones y discusiones se extiendan a los miembros más cercanos a la población.
- Fortalecer la “entidad” PSyC a través de la identificación de un espacio, una marca y una estructura de comunicación con sus miembros directos e indirectos. La institucionalización no requiere necesariamente la constitución de una personería jurídica, sino tan solo el fortalecimiento de su estructura de representación y ejecución.
- Extender la participación a más legisladores y comunicadores sociales, lo cual fue el proyecto inicial de PSyC y su sello distintivo frente a otras alianzas.

- Intentar una mayor incorporación y participación activa de organizaciones empresariales o bien de instituciones de bien público asociadas o identificadas con empresas del medio.

En cuanto al plano de sus acciones y objetivos hacia la comunidad, las líneas de acción de PSyC son:

- La incidencia más directa en planes de desarrollo socioeconómico local. En este sentido, la extensión del Proyecto FORTAL en Malargüe apuntala este desafío.
- El desarrollo de indicadores de control de la acción de gobierno y la promoción de la participación de las OSC para el uso de los mismos. Recientemente PSyC, en asociación con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, presentó un proyecto ante la organización Iniciativas, para financiar un emprendimiento de estas características en el campo de la política social. El proyecto no se vio beneficiado con un subsidio, pero representó un antecedente de trabajo conjunto con una Universidad en un campo muy propicio para PSyC.
- El diseño de nuevas alternativas de reforma de la Constitución provincial para favorecer la participación de la sociedad civil en las políticas públicas.

Las entidades gremial-empresarias de Río Cuarto, Provincia de Córdoba

Su intervención en espacios multiactorales que involucran desarrollo social

Eduardo De Marco¹

Introducción

La acción del Centro Empresario Comercial, Industrial y de Servicios (CECIS) y de otras entidades intermedias en la conformación de espacios asociativos multiactorales, tuvo como punto de partida la implementación de diferentes estrategias con el objetivo de hacer efectiva su labor en los Consejos Consultivos Municipales.

Poner en marcha un proceso de este tipo implicó desarrollar un intenso trabajo en el ámbito social, por parte del propio Centro, como entidad, como así también de sus referentes que con el tiempo se fueron transformando en sus referentes sociales. El arribo de éstos a un ámbito de las características del Consejo Consultivo, les permite adquirir mayor capacidad de maniobra y aumentar la posibilidad de influir en las diferentes políticas locales, que exceden a las que ya poseían como meros representantes de entidades empresarias.

La experiencia que se describe a continuación es particularmente el caso del Centro Empresario de Río Cuarto, que asumió una activa participación en el desarrollo de la comunidad en los difíciles momentos por los que atravesó el país y que fue reforzada con la aparición de la Fundación CECIS, que llevó a cabo una importante labor en el campo social.

El CECIS y la Fundación CECIS: su accionar en espacios multiactorales

El CECIS y la Fundación CECIS son actores de continua presencia en los espacios multiactorales, dentro de la ciudad y en la región.

1. Vicepresidente Sector Servicios del CECIS. Presidente Comité Social Fundación CECIS

Hasta el año 1995 su acción fue muy corporativa, orientada casi con exclusividad hacia actividades referidas a lo gremial empresario. A partir de 1996, el asentamiento en la ciudad de grandes superficies comerciales (por ejemplo hipermercados) dio lugar a una actuación más amplia, que comenzó con la participación en el Proyecto Centro, como así también en las actividades de una ONG que buscaba la revalorización del centro histórico de la ciudad, con el objetivo de producir un impacto sobre diferentes aspectos de la ciudad: culturales, urbanísticos y de recreación, entre otros. Esta última labor se vio interrumpida en 1999 con el cambio de autoridades municipales. En este período mencionado, 1996-1999, la entidad también participó en el PERC 2000, Plan Estratégico de Río Cuarto.

La Fundación, por su parte, comienza a participar en el ámbito social, y más especialmente en espacios multiactorales, hacia fines del año 2001. En una asamblea pública realizada en el Municipio de Río Cuarto tuvo lugar un sinceramiento en torno al debate sobre la situación social que la década pasada había originado, principalmente en relación al problema de la desocupación, la pobreza y la exclusión, que estaba afectando a amplios sectores de la sociedad.

La participación del sector privado fue fundamental en la conformación de lo que se podría denominar una malla de contención social y de asistencia que logró evitar disturbios sociales graves y los saqueos que se produjeron aún en ciudades más pequeñas que ésta.

En este contexto la Fundación tomó a su cargo el Centro Comunitario Santa Rita que ofrecía almuerzo y merienda a 240 personas, en su gran mayoría niños, desarrollando acciones relacionadas con aspectos educativos, deportivos, etc., con el propósito de contribuir con la inserción social de los niños que asistían al Centro. Esta es una actividad que la Fundación aún continúa llevado a cabo a pesar de haberse experimentado cierta disminución en la cantidad de población afectada por necesidades básicas insatisfechas, en la zona en cuestión.

Las premisas fundamentales que orientan el accionar de esta institución son dos. Una de ellas refiere a la importancia de que sectores tradicionalmente corporativos, representantes del interés empresario, entiendan que el desarrollo económico sustentable y al servicio del hombre es imposible de lograr si está separado del desarrollo social. Este postulado no responde sólo a una visión ético - moral sino también a una visión económica. La otra premisa refiere a la idea de lograr la desmasificación de la asistencia a través de la descentralización y la perso-

nalización de las acciones, que de este modo resultan no sólo solidarias sino también efectivas. Esta idea permitió establecer marcadas diferencias con las políticas focalizadas que han tenido lugar en los últimos años y que han dado suficientes muestras de su ineficiencia.

La organización ha estado participando en una serie de actividades que a continuación se enumera:

- Consejo de Desarrollo Regional. Creado junto a la Municipalidad, ante la desgravación impositiva de San Luis.
- Proyecto Centro. Llevado a cabo en forma conjunta con el Consejo Deliberante y la Municipalidad, ante la irrupción de diversos hipermercados en la Ciudad.
- PERC 2000 (Plan Estratégico Río Cuarto 2000)
- Multisectorial. En forma conjunta con el municipio y otras entidades intermedias frente a la crisis de 1996.
- Asamblea Social. Junto al Municipio y otras entidades intermedias, frente a la crisis de 2001.
- Mesa Solidaria. Secretaría de Salud
- Centro Unificado Niños de la Calle o en Emergencia Social. Nacido de una asamblea pública en la que participaron diversas entidades que trabajan el tema de la niñez.
- Fondo Solidario. Fondo creado a partir de una rebaja en las dietas de los concejales, que dio lugar a la implementación del programa Nuevo Día, para la reinserción social de los niños de la calle.
- Consejo Consultivo del Empleo. Junto al Municipio y otras entidades, ámbito en el cual la organización tiene un rol importante.
- Programa de Ayuda a Escolares inundados de Santa Fe. Una escuela por un aula, fue una de las primeras acciones llevadas a cabo fuera del ámbito local o regional, que responde a las premisas anteriormente mencionadas.
- Refuncionalización del centro de la ciudad. Junto a la Municipalidad y otros sectores involucrados.
- Programa Buenas Noches: habitación seca en viviendas emergentes. En forma conjunta con el Obispado de Río Cuarto y diferentes empresas particulares.

A continuación se describirán dos de estas experiencias de participación, por considerarlas las más representativas de las premisas que orientan el accionar de esta entidad.

Consejo Consultivo del Empleo

Este ámbito de participación contó, además del CECIS y de la Fundación CECIS, con la presencia de los siguientes actores: Municipio de Río Cuarto, Concejo Deliberante de Río Cuarto, Obispado de Río Cuarto, Centro de Desocupados A. Tosco, Sociedad Rural, Foro de Profesionales, CGT., Universidad Nacional de Río Cuarto.

Al inicio de este proyecto se discutió un tema fundamental como es la redistribución del ingreso. Como punto de partida se tuvo en cuenta que más de 3000 millones de pesos al año pasaban de un sector privilegiado por la devaluación (el agro) al sector más vulnerable y excluido, el de los desocupados. Pero además este importante monto se volcaba al circuito de consumo interno de productos de primera necesidad beneficiando a pequeños comerciantes, monto que quizás en otro momento hubiese sido destinado a la especulación financiera, favoreciendo la transferencia desde regiones del interior del país a los grandes centros urbanos.

Teniendo en cuenta estos aspectos, la acción estuvo orientada a insertar en las empresas locales a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar con más alto nivel educativo o capacitación. Con este propósito se realizaron más de cuatrocientas entrevistas personales, que posibilitaron la construcción de un banco de datos y la incorporación de beneficiarios, de acuerdo a su formación o capacitación, en entidades sin fines de lucro que desarrollan actividades culturales, como por ejemplo bibliotecas, turismo urbano, etc.

Es así que la implementación del plan en esta ciudad tuvo un impacto positivo muy importante hasta mediados del 2003, con un alto porcentaje de beneficiarios realizando su contraprestación en tareas comunitarias y/o realizando cursos de capacitación técnica. Esto dio lugar a una alta valorización del Plan Jefes y Jefas de Hogar por parte de la sociedad y, por ende, el reconocimiento del Consejo Consultivo, como ámbito de participación multiactoral.

A partir del momento anteriormente señalado, comienza a visualizarse cierto contagio negativo respecto a la contraprestación, es decir aquellas personas que veían que en su barrio existían beneficiarios que no cumplían tarea alguna y no recibían ningún tipo de sanción por ello, comenzaron a cuestionarse su permanencia, o directamente abandonaron su labor, en los espacios en los que realizaban las tareas asignadas.

Ante esta situación la mayoría de los integrantes del Consejo, que querían que se cumpliera la normativa del Plan, pidieron con urgencia el mecanismo de bajas local, por considerarlo un instrumento importantísimo para solucionar dicho problema. Por otra parte, en discusiones internas del Consejo, se solicitó dejar sin fundamento a los sectores que apañaban este incumplimiento esgrimiendo que una baja sin el alta correspondiente era una pérdida para la ciudad y también para el beneficiario ya que, si bien no cumplía con la normativa, era una persona carenciada.

Con el correr del tiempo el Consejo comenzó a perder presencia en el ámbito local y a degradarse la figura del jefe o jefa de hogar. En relación a estos últimos dicha degradación tuvo lugar también entre aquellos que cumplían con su contraprestación, como por ejemplo es el caso de muchas mujeres, que en su mayoría aún la llevan a cabo y su labor resulta ser de muy buena calidad, tal como se lo pudo observar cotidianamente en el Centro Comunitario Santa Rita, en labores de cocina, copa de leche, huerta, apoyo escolar, etc.

Esta situación de desvalorización se extendió y se agravó con la asignación de planes a beneficiarios por fuera del Consejo. No obstante esto, el Consejo Consultivo de Río Cuarto, el Ejecutivo Municipal y la Secretaría de Empleo mantuvieron siempre vigente la postura de cumplimiento de la normativa, la transparencia de sus acciones, poniendo énfasis primordialmente en la capacitación y alfabetización de los beneficiarios.

Una escuela por un aula

En esta experiencia participaron el Obispado de Río Cuarto, las comunidades docentes de los siguientes colegios de Río Cuarto: Escuela de Agronomía, Fray Mamerto Esquiú, Escuela de la Merced, IPEM 79 Ing. Renato Marco, Leonardo Da Vinci, Santa Eufrasia, Mercedes del Niño Jesús; como así también instituciones y organizaciones de la Provincia de Santa Fe, entre ellas el Arzobispado, el Centro Comercial, el Colegio Nuestra Señora de Itatí y el Jardín de Infantes San José, como así también el CECIS y la Fundación CECIS.

La grave situación por la que atravesó la Ciudad de Santa Fe ante la inundación del 2003 motivó a que en la Multisectorial de la Ciudad de Río Cuarto se presentara un proyecto de apoyo desmasificado, personalizado e integral a los inundados. Este proyecto no prosperó y en dicho ámbito se optó por una ayuda masiva y despersonalizada. No obstante esto, la Fundación implementó un nuevo proyecto denominado *Una escuela por un aula* que consistió en asistir, en su totalidad y en forma per-

sonalizada, a los niños de un colegio inundado de Santa Fe. Para ello en junio de ese año se viajó a dicha ciudad y, por intermedio del Arzobispado y de la Parroquia San Antonio de Padua, se llegó al colegio Nuestra Señora de Itatí, que había sido afectado por la inundación y funcionaba muy precariamente en un centro parroquial. Allí fueron empadronados, uno por uno, sus 236 alumnos con todos los datos necesarios para llevar a cabo una asistencia personalizada. El Centro Comercial de Santa Fe apoyó intensamente este trabajo y sus dependencias funcionaron como centro de operaciones.

La segunda etapa consistió en la búsqueda de *escuelas madrinadas*, siendo cada una de ellas la encargada de organizar la asistencia personalizada del aula que le había sido asignada. Además, la fundación propició un encuentro en la Ciudad de Río Cuarto a partir del cual dos alumnos y un maestro de Santa Fe viajaron para conocer a un grupo de alumnos de Río Cuarto, poniéndose así en marcha este proyecto.

En julio de 2003 llegó el primer envío a Santa Fe, recibiendo cada alumno una caja con todos los elementos necesarios para asistir a la escuela, teniendo en cuenta en cada caso, por ejemplo, el número de su calzado, el talle de su delantal, los útiles acordes a su grado, etc. Además se produjo el intercambio de correspondencia entre los alumnos de ambas ciudades.

La participación de entidades empresariales en procesos de desarrollo social

Sin dudas, la tarea más difícil de las entidades empresarias, pero aún así la más importante, es unir indefectiblemente el sentido de desarrollo social al de desarrollo económico. Es muy común escuchar en los ámbitos empresariales frases tales como "no es función nuestra llevar a cabo las acciones que generen desarrollo social, de eso se debe encargar el Estado, Cáritas o Entidades de Beneficencia"; separando totalmente de esta manera los procesos económicos de los sociales. Más aún, tratándose de procesos económicos corporativos, se antepone el bienestar del sector representado al bienestar general. A partir de esta separación, en el ámbito económico se potencia el poder de unos sobre otros resultando los más débiles virtualmente eliminados por los procesos de concentración de la riqueza, el oligopolio, etc. Una sociedad justa y equitativa, aparte de poseer valores éticos y morales, tiende a generar un beneficio económico directo, especialmente en un mundo globalizado donde la competencia territorial es un hecho consumado.

Para poder influir en estos ámbitos es importante definir y demostrar claramente que el desarrollo social trae consigo beneficios económicos directos e inmediatos y para lo cual es necesario dejar de lado la visión “moral y solidaria” desde la que se trata de resolver el problema de los sectores excluidos. Lamentablemente esta idea parece formar parte del pensamiento de ciertos actores de la sociedad que tuvo lugar luego de la destructiva acción de un sistema perverso que manejó las armas más importantes del mundo moderno: la información y la formación.

Por último cabe señalar que es muy común escuchar críticas acerca del mal diseño de los planes sociales, asistenciales, educacionales, etc., entonces por qué no participar activamente en la construcción de espacios multiactorales que puedan influir en su rediseño o su reorientación, y en forma conjunta con el estado y con los diferentes sectores involucrados pensar nuevas políticas sociales a desarrollar. Este es el desafío y el equipo de la Fundación CECIS lo ha asumido totalmente.

Reflexiones finales

Una característica relevante de los diferentes espacios multiactorales, en donde participa el Estado, es que no existe una real igualdad de peso en la decisión de prioridades, en el manejo de personal, de fondos y cierto malestar cuando los representantes de ONG tienen un conocimiento importante acerca del tratamiento de los temas propios de dicho espacio. Suele suceder también que las entidades empresariales, sindicales etc. anteponen dentro del espacio intereses sectoriales ante el interés del espacio como un todo.

Una de las experiencias llevadas a cabo, *Una escuela por un aula*, resulta ser un ejemplo de “lo posible”. En su desarrollo se pudo observar la falta de intereses sectoriales de los actores, el alto grado de compromiso asumido por los niños, la importancia que la parte técnica, docente y clerical le asignaron a la personalización en la atención del niño destruido en su integridad psicofísica, afectado por la tragedia de la inundación como así también por la pérdida de su identidad. Uno de los principales logros fue haber establecido un espacio de intercambio positivo, efectivo y afectivo a partir del cual los niños damnificados dejaron de ser “los inundados” y recibieron cartas a nombre de ellos de otros niños que compartieron la situación y no se limitaron a realizar donaciones y esto se debió a que, más allá de la ayuda material, se pudieron establecer relaciones de amistad y los amigos no donan, se ayudan.

Particularmente en relación a las funciones del Consejo Consultivo Municipal, se considera que se debería dejar de lado el control, por resultar una acción muy limitada para la cantidad e importancia de las entidades involucradas, y se sostiene que este espacio de participación multiactoral se debería transformar en una gerenciadora de capacitación y empleo con mayor autonomía y, por supuesto, con el necesario control de gestión.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 9 de Julio, Provincia de Buenos Aires

Una experiencia local que puede proyectarse y multiplicarse

Horacio Mazziotti¹

Introducción

El partido de 9 de Julio se encuentra en el centro-oeste de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con una superficie de 420.000 has. y una población de 48.000 habitantes, el 42% de su PBI proviene de la actividad agropecuaria, y se destaca de sus partidos vecinos por una fuerte industrialización ligada a la maquinaria agrícola, siendo en esta actividad uno de los distritos más importantes de la provincia. 9 de Julio no fue ajeno a la profunda crisis económica-social que se agudizó sobre fines de 2001. Los índices de desocupación superaron el 30% y los conflictos familiares y sociales se transformaron en moneda corriente. A partir de marzo de 2002, 2180 vecinos fueron incluidos dentro del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

En relación a la experiencia desarrollada a partir de la implementación de dicho Plan se destaca la decisión del Gobierno Municipal de generar una convocatoria a la Comunidad a través de sus instituciones, a fin de crear el Consejo Local Económico Social (CLES)². Para ello, se llevó a cabo la firma del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo y el Intendente Municipal, siendo refrendado por el Honorable Consejo Deliberante (HCD) y desde la Secretaría de Desarrollo Económico Municipal se convocó en mayo de 2002 a una Asamblea Pública, en la que participaron alrededor de doscientos representantes de diferentes instituciones de la sociedad, donde se dieron a conocer los alcances del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

1. Ingeniero Agrónomo. Ex-Secretario de Desarrollo Económico de la Municipalidad de 9 de Julio, Provincia de Buenos Aires.

2. Ambito propuesto desde el gobierno de la Provincia de Buenos Aires para la implementación de los Consejos Consultivos Municipales.

Desde un comienzo se trató de establecer la diferencia entre los planes sociales asistenciales y los de promoción. Cabe destacar que la idea de la promoción social no es la visión predominante entre los miembros de la sociedad y aún luego de dos años de intenso trabajo la misma no ha sido suficientemente comprendida. Sin embargo las acciones desplegadas en este sentido establecieron las bases sobre las que pueden desarrollarse nuevas estrategias que marcan el camino hacia la promoción humana y social.

Del utilitarismo al protagonismo, de la asistencia a la promoción social

A más de un año de puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar, aún no se ha generalizado la idea de que es posible crecer desde la inclusión social, si somos capaces de promover el protagonismo de los Beneficiarios del Plan, para la construcción de los caminos de salida del mismo, asegurando previamente la recuperación del empleo.³

Los planes sociales no resuelven por sí solos los problemas del desempleo; generar y redistribuir riqueza es la tarea primaria y urgente para que se ponga en marcha la recuperación de amplios sectores sociales. Cuando se llega a una situación límite en la vida de un país como el nuestro, que no puede soportar la inequidad existente entre la generación de riqueza y su distribución, aparecen los planes de asistencia social como paliativos a la indigencia y pobreza que la desigualdad de oportunidades provoca.

Haber sostenido políticas de acumulación y concentración de riqueza sin contemplar la exclusión que creaban no fue tarea de un día ni de un solo gobierno. Por el contrario, es el resultado de procesos que durante años fueron eliminando la participación en las decisiones por parte del Estado, que es en definitiva el principal responsable de generar políticas, estrategias y normas jurídicas que aseguren la economía del bienestar general en contraposición a la economía de la acumulación y la mera generación de riqueza sin contemplar su redistribución.

Sólo teniendo presente esta tarea primaria e indelegable del Estado de asegurar la redistribución será posible pasar de la asistencia a la efectiva promoción social. De lo contrario se crearán nuevas injusticias e inequidades. El riesgo más importante que se corre, con los planes sociales de asistencia, es el de consolidar en forma permanente condiciones de marginalidad y dependencia.

3. Frase del autor incluida en la publicación informativa "Boletín 2002 - Programa Jefes y Jefas de Hogar" editada por la Municipalidad de 9 de Julio.

Un plan de inclusión como el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados puede ser una herramienta para el desarrollo o bien una inaceptable forma de sostener la discriminación de amplios sectores sociales condenados a vivir en una nueva y segregada economía de supervivencia mientras crece la economía de la acumulación.

Si hay decisión de avanzar con los beneficiarios para lograr su reinserción laboral en una nueva economía del bienestar, entonces estos planes se transformarán en verdaderas palancas de desarrollo humano. La inclusión sólo se consolida con la salida del desempleo y la marginalidad y para lograrlo es necesario también establecer un cambio cultural que significa reemplazar la idea del éxito individual que sólo alcanza a algunos, para transformarla en la adopción de la solidaridad como base del crecimiento de todos.

Conformación del CLES

El Consejo Local Económico Social se reunió, desde su conformación en Asamblea Pública, en forma semanal con un promedio de asistencia de sus integrantes del 62%. Los sindicatos, las iglesias, el polo tecnológico, las asociaciones de bien público, los desocupados, Caritas Diocesana, la educación, la cooperativa eléctrica y el HCD contaron con un representante elegido por cada grupo institucional en dicha asamblea pública. Posteriormente se fueron incorporando otros integrantes, por ejemplo, una ONG, un representante de la rama adultos de la Dirección de Escuelas y algunas sociedades de fomento de un sector de la ciudad.

El CLES como nuevo Espacio Multiactoral tuvo que enfrentar 5 desafíos básicos:

- Aceptar el programa y lo actuado por el Ejecutivo Municipal hasta el momento de su constitución.
- Organizar y controlar las contraprestaciones de los Beneficiarios.
- Construir una unidad conceptual entre sus miembros, a partir de la interacción multiactoral.
- Crear espacios para la autogestión.
- Superar la discriminación hacia los beneficiarios por parte de la población ajena al Plan.

La implementación de un plan de las características del Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no es tarea sencilla especialmente si se tiene en

cuenta su magnitud y la obligatoriedad de la contraprestación por parte de los beneficiarios. Sin dudas para llevarlo a cabo se hace necesario incorporar una nueva cultura de la solidaridad y de la responsabilidad que reemplace a la de la especulación y el toma y daca de asistencia a cambio de favores.

El compromiso asumido por las instituciones participantes ha permitido hacer frente a los nuevos desafíos, como por ejemplo el reconocimiento de la situación de necesidad por la que atraviesan los beneficiarios, y la amplitud de la misión del CLES, que no se limita únicamente a brindar posibilidades de realizar las contraprestaciones. Se tomó como marco para el trabajo pasar de la asistencia a la promoción social.

La tarea desplegada por el CLES podría sintetizarse en haber buscado y facilitado los canales de comunicación y los ámbitos para que se expresaran los anhelos, las necesidades, las angustias y la esperanza de quienes desde un plan social quieren aprovechar la oportunidad para recuperar la dignidad y las ganas de superarse. De este modo el CLES, como espacio de intercambio, dio lugar a la generación de talleres barriales de proyectos productivos y comunitarios que posibilitaron nuevas alternativas laborales para los beneficiarios del Plan y desde donde se asumió que la forma más idónea de hacerlo es con y desde los planteos de los propios beneficiarios, hombres y mujeres que se han sentido socialmente reconocidos con su inclusión en el Plan Jefes.

Una comunidad que se hizo cargo de los problemas a través del trabajo conjunto

La aplicación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el distrito de 9 de Julio estuvo fuertemente ligada desde su inicio a la formulación de Proyectos Institucionales que permitieron a los beneficiarios del mismo efectuar las contraprestaciones exigidas por el Plan.

En su mayoría, el tipo de contraprestaciones fueron realizadas en los proyectos elaborados por las instituciones. Estas solicitaron la participación de beneficiarios en tareas que eran habitualmente remuneradas y que a raíz de la crisis económica y social que castigó duramente tanto a la población como a sus instituciones quedaron sin capacidad de afrontar. De este modo es que dichas contraprestaciones son caracterizadas como “utilitarias”. Es así como clubes, bibliotecas, escuelas y entidades de bien público se transformaron en receptoras de las contraprestaciones y hasta el mismo Municipio asignó distintos tipos de tareas en vastas áreas de trabajo.

Sin dudas que en mayo del año 2002, con unos 2000 beneficiarios del Plan en la localidad y con una realidad económica que seguía expulsando trabajadores del empleo, fue necesario recurrir a lugares donde la población asistida por el Plan pudiera recuperar rápidamente una “ocupación” más allá de cual fuera esta. De no haber sido por la predisposición institucional esto no se hubiera concretado y de hecho fue destacable su respuesta a la convocatoria de participación realizada por el CLES. Sin embargo, esta concepción “utilitaria” de parte de instituciones públicas, mixtas o comunitarias, no se corresponde de manera alguna con una efectiva acción de promoción integral del beneficiario del Plan, ya que la primera condición que debiera buscarse es que a partir de la contraprestación se genere un camino efectivo hacia la reinserción social y laboral.

La participación de los Beneficiarios en la formulación de proyectos

La idea de establecer acciones que permitieran pasar de la asistencia a la promoción social se fue desarrollando poco a poco, quedando expresada en los objetivos del Municipio previstos para el año 2003.

Las capacitaciones realizadas dentro de distintos proyectos durante el 2002 mostraron que a partir de ellas era posible la expresión genuina de los beneficiarios en cuanto a sus necesidades, sus anhelos, sus estrategias de subsistencia y sus prácticas de generación de ingresos en tareas informales.

La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados marca un cambio en la bases para la formulación de políticas sociales, en cuanto a que la “población objetivo” está incluida (no sólo definida) en el diseño de las estrategias para su desarrollo. Esta característica ofrece una oportunidad absolutamente distinta a las habituales, ya que permite la puesta en práctica de un cambio paradigmático, desde el cual es posible diseñar estas políticas sociales “con y desde” los beneficiarios, en lugar del consabido “para”. El desafío es crear espacios con los beneficiarios de modo que, a partir de su propia acción y de la asistencia paliativa de un subsidio, se inicie en forma solidaria la búsqueda de salidas a la situación generada por el desempleo.

En el taller de evaluación del primer año de trabajo, realizado con los responsables de los proyectos, quedó claramente enunciada la necesidad de establecer caminos de salida hacia la empleabilidad o el autoempleo para la recuperación del ingreso. De la misma manera se definió

con claridad que no todos los proyectos en marcha ofrecían esa posibilidad y que emergía la necesidad de generarlos.

La promoción demanda capacitación

La promoción humana y social se establece como resultado de un cambio cultural tanto desde la emisión como desde la recepción de las políticas sociales. Para establecer acciones destinadas a la promoción humana es necesario tener en cuenta lo que ella implica. Promover, reconoce un compromiso con la necesaria acción de sostener lo que se promueve, de lo contrario sólo será un anunciar, un proponer.

La capacitación y la educación no formal son las herramientas básicas e irremplazables para la promoción del ser humano. A ellas hay que concebirlas no como una mera trasmisión de conocimientos específicos en distintas disciplinas, sino fundamentalmente desde la búsqueda de la promoción humana, la equidad social, el autoempleo, la empleabilidad, la creación de proyectos productivos y la generación de ingresos, como bases para la recuperación de la libertad, la dignidad, la autoestima y el reconocimiento social, condiciones éstas que la persona en situación de desempleo suele haber perdido o limitado.

Se trata entonces de facilitar las condiciones para que se expresen las potencialidades que están latentes en un pueblo que, como el nuestro, es esencialmente trabajador. Fue la puesta en práctica de determinadas políticas que lo excluyeron y terminaron erosionando lo que podríamos considerar los cimientos del desarrollo humano, como ser la dignidad del trabajo y la posibilidad de sostener con sus frutos las necesidades propias de cada familia.

En la tarea de promoción, la capacitación y la educación no-formal son indispensables toda vez que se trate de un proceso compartido entre emisores y receptores, en una dinámica que los involucra y los entremezcla en la búsqueda de un crecer permanente. Entonces, la promoción es un proceso constante, que requiere previamente de un cambio de actitudes individuales y de conjunto. Como ya se ha afirmado, no sólo se trata de proponer sino también de acompañar y, especialmente, de aceptar las modificaciones que surgen sobre lo propuesto, cuando quien recibe lo transforma en virtud de sus vivencias, experiencias y conveniencias.

La condición para que este proceso se desarrolle es respetar los tiempos del conjunto, por eso adopta características de permanente porque, co-

mo todo cambio, implica movimiento, dinámica, interacción, reformulación y nuevas acciones que generarán nuevas visiones y propuestas. De allí que para que la promoción humana se efectivice es necesario ese compromiso permanente para sostener el pasaje de la asistencia a la inclusión definitiva.

Desde la visión expuesta y en el marco de la acción por nosotros desplegada surgieron dos desafíos:

- 1- Superar la visión de contraprestaciones utilitarias para las instituciones.
- 2- Establecer estrategias concretas de participación de los beneficiarios para generar con y desde ellos la promoción social y la inclusión definitiva.

El Trabajo de Campo: Jornadas y Talleres de reflexión y elaboración de proyectos.

Para poner en marcha la construcción de proyectos con y desde los beneficiarios, se realizaron talleres y jornadas con los responsables de las instituciones de la comunidad y con los beneficiarios en distintos barrios. A continuación se detalla parte del trabajo llevado a cabo y algunos de sus resultados.

Jornada Taller con los responsables institucionales de los proyectos de contraprestación.

Al cumplirse el primer año de trabajo del CLES de 9 de Julio se realizó una jornada de presentación y evaluación de la marcha de las contraprestaciones. A la misma concurrieron 96 de las 148 personas convocadas, y mediante un panel se presentaron los cinco proyectos seleccionados con el propósito de mostrar a través de ellos distintas posibles áreas de acción en las contraprestaciones.

Los objetivos propuestos fueron los siguientes:

- Visualizar el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados como una alternativa de inclusión social.
- Analizar la posibilidad de promover, a partir del Plan, las condiciones necesarias para la reinserción laboral de los beneficiarios.
- Evaluar la marcha de cada uno de los proyectos y del Plan en general dentro del Distrito de 9 de Julio.

Por otra parte, se presentó un panel en el que se expusieron las siguientes experiencias:

- 1- La Huerta Comunitaria, ejecutada con el aporte de Caritas, el Programa Huertas Bonaerenses, el INTA, y la Municipalidad.
- 2- La participación de los Beneficiarios en la alfabetización, terminalidad y formación profesional, realizado con la Dirección de escuelas.
- 3- Las guarderías infantiles para hijos de beneficiarios del Plan, proyecto diseñado y puesto en marcha por Beneficiarios que realizaron capacitación como asistentes infantiles en curso de formación profesional en el 2002.
- 4- La conformación de un grupo de asistentes gerontológicos, capacitados y apoyados por el PAMI durante el 2002.
- 5- La participación de Beneficiarios en tareas de asistencia a los servicios públicos del municipio.

Además se realizaron dos trabajos grupales, una puesta en común de los proyectos de cada institución y un análisis con la matriz FODA sobre el programa y los proyectos de contraprestación. A partir de este último se pudieron enunciar fortalezas, debilidades y sugerencias y propuestas en torno al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Entre las fortalezas se destacó que el Plan:

- Es una herramienta de contención e inclusión social, emocional y laboral.
- Permitió a los beneficiarios recuperar su dignidad, aumentar la autoestima personal y descubrir y valorar capacidades individuales y colectivas.
- Disminuyó los niveles de marginación.
- Facilita la transformación de hábitos a partir del estímulo de la cultura del trabajo;
- Brinda oportunidades de capacitación y formación.
- Es un apoyo a la economía familiar y también un aporte a la reactivación del circuito productivo local.
- Permite rescatar el valor de la solidaridad al construir un nuevo compromiso entre los beneficiarios y las instituciones de la comunidad.
- A partir de su continuidad en el tiempo ha garantizado la prosecución de los objetivos de inclusión y reinserción social.

En referencia a las debilidades que los grupos identificaron se mencionan:

- La falta de recursos materiales, financieros y técnicos dificultan un apoyo eficaz a la gestión de los diferentes proyectos y a la del Plan en general, tarea fundamental para el logro de los objetivos planteados.
- El ausentismo de beneficiarios a prestar las tareas de contraprestación genera conflictos y desigualdad, lo que contribuye a dar una imagen distorsionada del Plan entre los beneficiarios y en la comunidad en general.
- Se observan dificultades para la corrección de irregularidades y conductas, lo que se solucionaría fácilmente con un sistema de Altas y Bajas para los beneficiarios, lo que a pesar de los reiterados pedidos del CLES, no ha sido reglamentados sin que exista ninguna explicación lógica para ello.
- Los proyectos institucionales no son suficientes para incorporar a la totalidad de los beneficiarios y no siempre pueden crear caminos de salida del Plan para los Beneficiarios.
- La oferta de capacitación y/o formación laboral es escasa y no cubre la totalidad de la demanda.
- Se registra poco compromiso de parte de algunos sectores sociales e institucionales que dificulta la profundización de los objetivos propuestos.

En relación a las sugerencias y propuestas se puntualizó lo siguiente:

- Establecer acuerdos entre los responsables institucionales a fin de sostener un lenguaje común que permita tratar con mayor equidad a los beneficiarios.
- Generar instancias de encuentro menos generales para poder confeccionar evaluaciones más profundas y personalizadas.
- Brindar a la comunidad mayor información acerca de las características del Plan.
- Aumentar la comunicación y participación de los beneficiarios. Que puedan dar su testimonio con el fin de concientizar a sus pares y que a su vez esas experiencias sirvan para mejorar el funcionamiento del Plan.
- Establecer un mecanismo continuo de evaluación y seguimiento del Plan.
- Propender a la conformación de cooperativas solidarias con la constitución de un “fondo común”.

- Realizar consultas a los beneficiarios para conocer sus opiniones y reflexionar sobre ellas en los sucesivos encuentros.
- Estudiar la implementación de mecanismos de rotación de beneficiarios en distintas contraprestaciones.

Talleres Barriales para la gestión de proyectos productivos y comunitarios⁴

“La desocupación nos genera una culpa injustificada. Tenemos también el deseo y la necesidad de tener un trabajo digno que nos permita una mejor calidad de vida, esperanza, educación para nuestro futuro y el de nuestros hijos...”

“La organización de la comunidad y el gobierno reconstruirá la salud y la ocupación. La desocupación trae hambre, tristeza, enfermedad. Es tiempo de cambios, luchemos por la libertad, el amor, la paz y trabajo ganando nuestro dinero...”⁵

La ejecución de proyectos autogestionarios requiere previamente el desarrollo de propuestas que son, ante todo, procesos de construcción de un modelo organizacional y de nuevas formas de ver a los emprendimientos colectivos.

Invertir en la realización de estos proyectos implica elaborar alternativas donde el papel de la educación es central, tanto en la implementación como en el desarrollo de las actividades autogestionarias. Realizar las actividades educativas en este contexto significa un importante trabajo de capacitación y formación del colectivo participante, para que las decisiones y el control pertenezcan finalmente a los propios protagonistas de cada emprendimiento productivo o comunitario.

La metodología aplicada en los talleres tuvo como punto de partida el espacio cultural de los participantes para llegar a la organización creada por ellos mismos, de forma tal que los resultados logrados conjuntamente resulten ser mayores y mejores que los que se podrían alcanzar por la simple suma de las partes involucradas.

4. Una propuesta elaborada y puesta en marcha por el Equipo Social Municipal integrado por las Trabajadoras Sociales: María Dolores Apraiz, Laura Banchemo, Daniela Díaz, María Antonia Fernández, y Norma Olivera, la representante del Programa Huertas Bonaerenses Ing. Agr. Silvina Mari, el Secretario de Desarrollo Económico Ing. Agr. Horacio Mazziotti, y la valiosa colaboración inicial de la Subsecretaria de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires: Lic. Alfredo Carballeda, Lic. Eduardo Daniel López y Lic. Mariano Barberena.

5. Estas son algunas de las frases enunciadas por los participantes de los talleres barriales.

De esta manera, se siguió la estrategia planteada por el CLES de pasar de la asistencia a la promoción social a través de la participación directa de los beneficiarios en la construcción de proyectos de contraprestación que puedan generar recuperación de ingresos.

Los objetivos generales perseguidos en estos talleres fueron los siguientes:

- Generar un proceso de formación continua, en conjunto con los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con el fin de aumentar las posibilidades de adaptación permanente a las cambiantes relaciones laborales y productivas, para propender a una mayor calidad de vida de los participantes y de la comunidad en general.
- Promover la reconstrucción y reformulación de redes sociales, fragmentadas a partir de la crisis económica y social producida en los últimos años.
- Rescatar las historias laborales como medio para iniciar la búsqueda de propuestas comunes.

Por otra parte, se enunciaron los siguientes objetivos específicos:

- Presentar la necesidad de situarse desde la realidad social en la que se está inmerso para establecer, desde allí, las instancias de recuperación.
- Estimular el desarrollo de habilidades personales y colectivas y proponer acciones concretas para quienes han perdido su empleo o nunca hayan podido insertarse en el mercado laboral.
- Abrir espacios de educación no formal que permitan a los beneficiarios no sólo apropiarse de instrumentos y herramientas necesarias para facilitar su reinserción laboral, sino también participar de un proceso de formación permanente.

Actualmente, los grupos continúan con las reuniones semanales con sus respectivos coordinadores estableciendo un cronograma de trabajo donde se detallan los días, horarios y lugares de reunión de cada grupo de emprendedores. Al primer taller concurrieron 150 personas y a la fecha de elaboración de este artículo continuaban trabajando 107 beneficiarios.

A partir del trabajo en estos talleres se pusieron en marcha diversos proyectos:

1. Rubro tejidos, manualidades y artesanías. Están funcionando tres proyectos que se ocupan de organización de una feria permanente de ropa usada reciclada y reparada, confección de tejidos al crochet: gorros, carteras, fajas y accesorios. Construcción de cortinas artesanales con insumos reciclados con cuya venta podrían adquirir los materiales para el tejido. Confección de ropa para niños de 1 a 5 años, especialmente conjuntos informales.
2. Rubro Servicios: Funciona el Proyecto “Empresa de Multiservicios”, que se dedica a la prestación de diversos servicios: electricidad, seguridad, limpieza de oficina y salones, mensajería.
3. Rubro Alimentos: Hay en marcha 11 proyectos, de diversa índole: Fabricación de toda la línea de pastas inclusive para consumo de celíacos, diabéticos e hipertensos, como también empanadas y productos de panadería y pastelería. Producción de comidas listas para llevar y pastas frescas. Producción de empanadas de carne, verdura y jamón y queso. Artesanías con harina de trigo y soja.

Si bien estos son los principales rubros, otros proyectos están en marcha, con un proceso interesante:

Peluquerías Comunitarias “Proyectándonos”.

Tomando la voz de los propios protagonistas este proyecto surge *“porque buscamos proyectarnos hacia el futuro, aprovechando nuestras capacidades e intereses, a la vez de cumplir con la contraprestación requerida por el Plan del cual somos beneficiarios; es que hemos implementado un servicio de peluquería comunitaria, en los distintos barrios de nuestra ciudad, tomando como sede instituciones barriales que han puesto sus instalaciones a disposición de nuestro emprendimiento.”*

A partir de esto se propusieron una serie de objetivos:

- Realizar la contraprestación del Plan Jefes y Jefas de Hogar.
- Aprovechar las capacidades, habilidades e intereses de los involucrados en el proyecto.
- Brindar un servicio de peluquería comunitaria, económico, a ciudadanos de escasos recursos.
- Establecer un sistema de contribución económica, por parte de quienes utilicen el servicio.
- Con lo recaudado, conformar un fondo común por servicio que sirva, primero, para la adquisición de insumos necesarios para el funciona-

miento del proyecto. Cumplido esto, la recaudación será distribuida entre los que forman parte de las peluquerías, por sede y de acuerdo a las horas trabajadas por cada uno.

La dinámica de trabajo propuesta refiere a que los beneficiarios con más entrenamiento en el oficio brinden capacitación a aquellos que hace más tiempo que no lo ejercen, realizándose esto durante la prestación del servicio. Por otra parte, se estableció un día de reunión semanal para evaluación del funcionamiento del servicio, rendición de la recaudación, y posibles avances del proyecto.

Módulos Productivos Familiares con Jefas de Hogar.

Estos se pusieron en marcha durante el mes de abril de 2003, con la participación del Programa Huertas Bonaerenses de los Ministerios de Asuntos Agrarios y Producción y de Desarrollo Humano y Trabajo, de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaria de Desarrollo Económico y el equipo de Trabajadoras Sociales de la Municipalidad de 9 de Julio y el Consejo Local Económico Social de 9 de Julio. La promoción de la ocupación familiar, la difusión y promoción del asociativismo entre familias y la detección y fomento de emprendimientos sociales productivos, son sus objetivos principales. El proyecto contempla la generación de diferentes producciones en los propios hogares de las beneficiarias. También en este ámbito tienen lugar las reuniones grupales semanales, animadas por una representante del Huertas Bonaerenses. En éstas los grupos discuten las problemáticas surgidas de la actividad productiva, elaboran proyectos futuros, reciben capacitación teórico-práctica en un ámbito ameno y de confianza mutua.

Las reuniones semanales comenzaron a llevarse a cabo en forma conjunta con el grupo de asistentes sociales del Municipio con el objetivo de detectar líderes grupales, identificar las ventajas del trabajo asociativo y establecer las posibles fallas en la conducción y organización del proyecto. Un aspecto a destacar en estas reuniones es la tendencia a generar emprendimientos productivos asociativos que no sólo contemplan la producción de hortalizas, sino también la incorporación de producción frutícola, avícola y la complementación de la actividad de producción primaria con la obtención de productos diferenciados, como ser las conservas artesanales. Para esto último, cinco beneficiarias del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados participaron en el Curso de Elaboración de Conservas dictado por el ISETA (Instituto Superior de Educación en Tecnología de Alimentos), con la idea de difundir las técnicas adquiridas entre el resto de los integrantes de los grupos de los

Módulos Familiares. De esta forma es posible generar un proceso de autoaprendizaje guiado, con el acompañamiento de la animadora del proyecto y el aporte de los profesionales del mencionado Instituto.

De este modo se están gestando grupos de trabajo local que, a través de un sistema de capacitación permanente basado en la autoayuda grupal, aplican los conocimientos adquiridos en forma conjunta para facilitar el camino hacia la reinserción laboral y social. En el futuro se pretende multiplicar estas experiencias en otras zonas de la ciudad generando una red productiva basada en el trabajo familiar asociativo de productos primarios, buscando a la vez agregar valor dentro del mismo sistema, partiendo de la elaboración artesanal asistida con la aplicación de la metodología de buenas prácticas de manufactura que sea común a todos los procesos que se generen dentro de esta red.

El cambio de paradigma en la formulación de las políticas sociales

Ya hemos mencionado que la gran diferencia del Plan Jefes con otros programas sociales, es haber dado inclusión a una enorme cantidad de gente en estado de necesidad, con una remuneración concreta y la obligación de una contraprestación. Esto puso en una potencial situación de protagonismo a quienes hasta ese momento eran excluidos. Sin embargo dicha situación no siempre fue interpretada adecuadamente. Es más, aún hoy se debate la continuidad o la utilidad del mismo sin entender a fondo su potencial.

La creación del CLES en el Distrito de 9 de Julio permitió interpretar las bases del protagonismo social y fue posible en un ámbito multiactoral como éste porque se logró dejar de lado intereses personales, institucionales o partidarios, creando una visión solidaria para la identificación de las miserias y discriminaciones que el desempleo originó.

Desde el CLES fue posible comprender los alcances que este Plan ofrecía. Los inconvenientes que se presentaron no fueron pocos, en muchas oportunidades fue necesario dar a conocer entre sus integrantes que la privacidad de los beneficiarios, el reconocimiento de su estado de necesidad independientemente de la condición social previa, la inclusión como un acto de reparación histórica y la recuperación de la dignidad, son los atributos que posee este Plan, y si estos se logran captar se visualizan con mayor claridad las propuestas para la promoción social.

Efectivamente, tanto desde los estamentos públicos, sean estos, municipales, provinciales, nacionales e internacionales, como desde las organizaciones no gubernamentales o mixtas, lo habitual es diagnosticar los problemas (con diferente grado de participación de quienes los padecen) y a partir del diagnóstico se interpretan las realidades y se formulan planes o programas de asistencia. Esto generalmente se realiza con la participación de expertos y lo que resulta poco frecuente es la construcción de estos programas *desde y con* los mismos afectados.

Es que esta tarea no resulta sencilla y en más de una oportunidad aparece como ciclópea. Por otra parte, es un planteo que exige un trabajo de campo constante, no solo para la formulación de las políticas sino básicamente en su acompañamiento, y requiere de la participación de trabajadores sociales experimentados e idóneos, para colaborar en autopromoción de los beneficiarios del Plan.

La posibilidad de adoptar este nuevo paradigma de construcción de políticas sociales, *con y desde los beneficiarios*, estará dada solamente si éste es puesto en práctica desprovisto de prejuicios o de directrices fijas. La clave está en acordar los objetivos y no de ir probando a ciegas.

Por otra parte, es necesario asumir que cuando se decide dar participación lo que se hace en definitiva es ceder poder. Allí está la clave y es la principal dificultad en el trabajo *con y desde*. Esto se contradice con la cultura del individualismo y del exitismo y crea conflicto porque lo que resulta difícil entender es que el ceder poder genera un nuevo poder mucho más legítimo aún. Este nuevo poder no es ya para especuladores, mediocres, o mentirosos, porque se revalida todos los días en cada acción, y en cada decisión que se toma. De este modo resulta necesario reconocer que la generación de políticas sociales desde este nuevo paradigma implica un cambio de actitud para todos porque se trata de un cambio cultural.

El desafío es enorme pero las potencialidades de la gente mucho más, entonces es posible. Sólo el tiempo nos mostrará el grado de acierto en estos planteos. Estos cambios no se producen en un instante, es más, tampoco se llegan a comprender en su real magnitud hasta que no inician su marcha. Ésta es la dinámica propia y fundamental del desarrollo social.

Finalmente, resulta importante dejar establecido que escribir y reflexionar no es hacer, pero ayuda a concebir y transmitir hacia dónde se pretenden direccionar las políticas. De no haber existido el ámbito de discusión e intercambio que se dio en el CLES, la puesta en marcha de los proyectos de contraprestación, formulados por los propios beneficia-

rios y para su provecho, no hubieran sido posibles. Lo importante es que no sólo se ha dicho, sino que fundamentalmente se ha hecho, y que para hacer previamente hubo acuerdo.

Esta dinámica es la mejor base que hoy posee el CLES para dar continuidad al proceso de promoción social que se pretende desarrollar desde una concepción amplia y solidaria, respetando los tiempos de los que lo quieren hacer.

Conclusiones

La experiencia desarrollada indica que es posible transformar planes de inclusión en espacios de desarrollo y promoción social. Los talleres barriales han generado emprendimientos productivos, pero lo más importante es que fueron un vehículo para la recuperación de las posibilidades de inserción social.

Algunas frases escuchadas en el transcurso de los talleres se constituyen en la mejor muestra de ello, valga una a modo de ejemplo: *"Si viviéramos más unidos podríamos lograr ser más solidarios. Con responsabilidad, solidaridad, unión y respeto podremos tener libertad de elección y no perder la esperanza para lograr o intentar la felicidad. Manteniendo nuestros valores y la fe en Dios, podemos llegar a una democracia sin límites, sin sacrificios y sin inseguridad. La salud y la educación son los pilares fundamentales en la democracia..."*.

La capacitación y educación de adultos son las opciones más idóneas para la recuperación de quienes han tenido que soportar la desocupación, y además es opinión generalizada que ellas son las herramientas indispensables para cubrir las exigencias que hoy presentan las distintas opciones laborales.

Los programas sociales pueden tener una evolución completamente distinta a la conocida hasta ahora, si continúan alentando en los beneficiarios procesos de autodesarrollo asistido. Hay que considerar que si bien se trata de procesos que requieren de tiempo, éste no es mayor que el que normalmente se espera para implementar cualquier programa de desarrollo.

A partir de nuestra experiencia, podemos afirmar que es posible generalizar la construcción de las próximas etapas de los planes de inclusión como el Jefes y Jefas, *con y desde* los propios beneficiarios. El hecho de

que sobre 150 participantes iniciales continúen en el sistema asistido 107 beneficiarios es un número elocuente de la repercusión y aceptación de la propuesta. Es posible que no todos los emprendimientos puestos en marcha sean sustentables en el tiempo, sin embargo hemos observado la utilidad del sistema de talleres para generar no solo los emprendimientos sino, fundamentalmente, para comprobar cómo se ha adoptado la idea de que es posible intentar salidas conjuntas para la recuperación de la trama social y de ingresos familiares. También resulta importante destacar que para poder llevar a cabo esta tarea es indispensable asignar los recursos necesarios para el financiamiento de las capacitaciones y del trabajo permanente de profesionales y promotores sociales idóneos para acompañar el proceso propuesto.

En nuestra experiencia es destacable lo realizado por el Equipo de Trabajadoras Sociales de la Municipalidad y sus inmediatas colaboradoras. Sin ellas no hubiera sido posible la tarea de intentar el cambio de paradigma en la formulación de las políticas sociales puesto en marcha. Ellas han aportado su conocimiento técnico y metodológico y, algo más valioso aún, su tiempo, incluso más allá de sus obligaciones contractuales, comprendiendo y sumándose al esfuerzo de otras personas que de la misma manera también dedicaron horas y días sin pedir nada a cambio.

Todos hemos comprendido que para atacar la pobreza y la marginación es necesario trabajar a plena luz del día, todos los días y conscientes de que partimos de la realidad de un país empobrecido y con sus familias en crisis, pero también convencidos que la inmensa mayoría de nuestro pueblo está compuesto por gente buena, trabajadora, y dispuesta a sacrificarse una y otra vez para cambiar la forma de vida, reemplazando el enfrentamiento y la desazón por la solidaridad y la esperanza como medios para recuperar la posibilidad de trabajo. Por último, queremos destacar la importancia del CLES como espacio multiactoral y del sustantivo compromiso de sus integrantes, sin ello el consenso necesario para llevar a cabo esta experiencia hubiera sido muy difícil de lograr.

