

*Cuadernos
de
CLASPO- Argentina*

**La participación en las políticas sociales:
el papel de los Consejos Consultivos.
Un estudio de caso**

CRISTINA B. TORRES*

22

JULIO 2006

Los *Cuadernos de Claspo-Argentina* tienen como objetivo difundir los resultados de las investigaciones que se han llevado a cabo en el marco del Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales y Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva Comparada.

Indice	
Presentación	3
Introducción	3
1. Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas sociales en el nivel local	5
1.1. Antecedentes en la región	5
1.2. Los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar	6
1.3. Los Consejos Locales Económico Sociales (CLES) de la provincia de Buenos Aires	8
1.4. La nueva política social: los Consejos Consultivos como espacios estratégicos de abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local	8
2. Estudio de caso: Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría (Conurbano Bonaerense)	9
2.1. Datos contextuales del municipio de Esteban Echeverría	9
2.2. Convocatoria y participación	10
2.3. El CLES como espacio de control social y como mesa de diálogo	13
2.4. CLES como espacio de articulación multiactoral que incide en la política local	15
Algunas reflexiones finales	17
Bibliografía	19

© CLASPO-Argentina, Buenos Aires, 2006.

Grupo interinstitucional de trabajo entre el Instituto de Desarrollo Económico y Social, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de San Andrés, mediante un convenio con el Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin. El Proyecto cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

Equipo Coordinador: Carlos Acuña (UdeSA), Elizabeth Jelin (IDES) y Gabriel Kessler (UNGS).

Para la reproducción del material deberá citarse la fuente.

La participación en las políticas sociales: el papel de los Consejos Consultivos

Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas locales.

El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso.

CRISTINA B. TORRES*

Presentación

El propósito de este artículo es presentar la problemática abordada en el trabajo de tesis de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés: *“Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas locales. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso”*. La investigación, que contempla el período comprendido entre febrero de 2002 y febrero de 2004, está en proceso de análisis de los materiales recolectados en el trabajo de campo y la bibliografía consultada en el marco del Proyecto CLASPO sobre Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva Comparada.

Introducción

Diciembre de 2001 define un punto de inflexión en la vida argentina. Las transformaciones estructurales que se produjeron en la anterior década fueron redefiniendo las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. A pesar del aparente crecimiento económico no mejoraron las condiciones de vida para su población, con una distribución más justa de la riqueza, mayor ejercicio de los derechos ciudadanos, instituciones más fuertes, mejor representación política. Por el contrario, se produjo un aumento de la pobreza y de grandes sectores excluidos, además de un fuerte endeudamiento y un gran cuestionamiento de las instituciones políticas.

* Dirección electrónica: <cristorres1960@yahoo.com>.

Durante la década pasada tuvo lugar un deterioro de las condiciones sociales de vida de un número creciente de la población en la Argentina. Los gobiernos locales (especialmente los municipios del Conurbano bonaerense) debieron asumir nuevas responsabilidades en la gestión de políticas públicas (principalmente sociales), tratando de atender las consecuencias de la pobreza. Por otro lado, es más notoria la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas, haciéndose cargo de la prestación de servicios que abandona el Estado.

El gobierno provisional –surgido después del estallido social– propone una política de emergencia con el objetivo de contener el conflicto. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se convierte en el programa social de mayor cobertura en el país. Mediante la creación de los Consejos Consultivos Provinciales, municipales y barriales (conformados con representantes de organizaciones de la sociedad civil, religiosas, empresariales y gremiales) se intenta garantizar la transparencia de la implementación.

En este escenario se crea un nuevo espacio institucional de carácter “*público no estatal*”¹ en el que la participación de diversos actores permita la ampliación e incorporación de otros intereses por medio del control, del diálogo y de la negociación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el mercado.

Estos espacios de articulación multiactorales² se crean en todos los municipios del país, como una exigencia de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, para establecer mecanismos de control de la adjudicación de los beneficios y tender a la eficiencia y eficacia del programa.

El presente trabajo se propone indagar si estos espacios de articulación multiactorales pueden ampliar la posibilidad de participación social de las diversas organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones (incidencia) en la gestión de las políticas públicas en el nivel local y en qué sentido lo hacen.

La primera parte muestra el papel que desempeñan los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas sociales en el nivel local. Se parte desde el contex-

¹ Bresser Pereira y Cunill Grau (1998, pág. 26). Estos autores definen lo *público no estatal*: “son organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes políticos tradicionales”.

² Mario Robirosa describe un nuevo paradigma de planificación para una gestión social más eficiente y eficaz. Allí concibe a la planificación como un proceso político-técnico de gestión social en el que se desarrollan “*espacios de articulación*” de los actores sociales pertinentes, públicos y de la comunidad, en los que se procesan participativamente, con crecientes grados de racionalidad, eficiencia y eficacia, las estrategias de acción y de aplicación de los recursos disponibles y accesibles, en procura de metas compartidas que otorguen y mantengan la direccionalidad del proceso (1989).

to regional para describir la conformación de los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Luego se marcan las diferencias con los Consejos Locales Económico Sociales (CLES) que implementa el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Para concluir, se describen las características de los Consejos Consultivos según la nueva política social.

En la segunda parte se presenta el caso de estudio, la génesis y dinámica del Consejo Local Económico y Social (CLES) del municipio de Esteban Echeverría (Conurbano de la Provincia de Buenos Aires) y se caracteriza sucintamente a sus integrantes: quiénes, cómo y para qué participan.

Por último, se identifican algunas lecciones aprendidas hasta el momento de la investigación propuesta.

1. Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas sociales en el nivel local

1.1. Antecedentes en la región

En la década del '90, las reformas estructurales en América Latina impulsan procesos de descentralización que producen transformaciones en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Los gobiernos locales reciben nuevas responsabilidades que los llevan a desempeñar un papel protagónico en la lucha contra la pobreza y a favor de la promoción del desarrollo. El contexto socio-económico es adverso, con crecimiento de las desigualdades, el desempleo y el aumento de la pobreza, como consecuencia del modelo económico que se aplicó en la región³. En este marco –por necesidad o por convicción– se generan escenarios donde se articulan representantes de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil alrededor de la agenda pública y de su ejecución.

La constitución de estos espacios fue también una exigencia de los organismos multilaterales de crédito frente al cuestionamiento de la eficiencia y de la eficacia en la utilización de los recursos destinados a los programas sociales. El fenómeno de las alianzas para el desarrollo fue conceptualizado por un estudio del Banco Mundial (1999) definen como iniciativas conjuntas de actores diversos y que, dentro de ellas, cada uno de los miembros contribuye con recursos y participa en el proceso de toma de decisiones (Fiszbein y Lowden, 1999)⁴.

³ Clemente, González y Zeballos (2003).

⁴ Fiszbein y Lowdwen (1999).

Existen algunas experiencias en la región que muestran una modificación en las relaciones del Estado y la sociedad. Esta modificación ha permitido un mayor nivel de consenso en la definición tanto de los problemas como de las soluciones que se pueden implementar, a partir de la concertación de diversos actores en espacios de articulación multiactorales.

Distintos estudios presentan a estas alianzas multiactorales en la gestión de las políticas públicas como un fenómeno relativamente nuevo en el que coexisten distintas ideas sobre su configuración y los resultados obtenidos.

1.2. Los Consejos Consultivos del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁵

El estallido social de fines del año 2001 define una crisis económica, social y política que incluye niveles de pobreza inéditos en la Argentina⁶. Luego de la renuncia del primer mandatario, Fernando de la Rúa y de la sucesión de cinco presidentes en una semana, Eduardo Duhalde es elegido por la Asamblea Legislativa como Presidente Provisional de la República.

El presidente provisional Duhalde convocó al Diálogo Nacional, con la intención de ampliar la legitimidad de su gobierno. En el marco de ese requerimiento se conformó el Diálogo Argentino con representantes de organizaciones sociales, confesionales, gremiales, empresarias, partidos políticos y movimientos de todo el país, con el fin de consensuar y plantear una serie de medidas para ser adoptadas por el gobierno nacional. A esta propuesta se sumó la Iglesia Católica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que aportaron el apoyo técnico y profesional.

El resultado más importante de ese ámbito fue la definición del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como un derecho de inclusión social. Esa política pública fue el origen de los Consejos Consultivos. La gravedad de la situación nacional necesitaba de la participación de diversos actores en la búsqueda de alternativas para superarla. Hay que destacar que la implementación del mismo sería controlada y auditada por los Consejos Consultivos tanto

⁵ La Ley 25.561/02, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario es el antecedente del Decreto 165/2002 por medio del cual se declara la *emergencia ocupacional nacional* y se crea el *Programa Jefes de Hogar*. El programa fue inaugurado a principios de 2002, con el objetivo de responder a la crisis social, económica, política e institucional que se produjo a fines del año anterior. Se proponía brindar una ayuda económica a aquellos jefes de hogar desocupados, que residieran en forma permanente en el país, con hijos menores de 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o cuyos cónyuges, concubinos o cohabitantes estuvieran en estado de gravidez y fueran también desempleados. Este programa obtuvo como fuente de financiamiento el 20% de la retención a las exportaciones del agro, después de la devaluación de la moneda argentina. El presupuesto asignado ascendió a la suma de 3, 6 millones de pesos y cubrió un total de más de 2 millones de beneficiarios.

⁶ INDEC, EPH. En octubre de 2001 el 38,3% de la población vivía en la pobreza, es decir que 13.8 millones de personas percibía ingresos familiares por debajo de la línea de la pobreza, y 4.9 millones de personas eran indigentes.

provinciales como municipales distribuidos en todo el país y constituidos por representantes de distintos sectores sociales: trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y confesionales y también funcionarios públicos.

Así se generaliza la figura de los Consejos Consultivos como espacios multiactorales que permiten la participación de la sociedad civil en la ejecución y control del programa social de transferencia de ingresos más importante de América Latina⁷.

Esta realidad brinda la oportunidad de la conformación de un nuevo espacio público no estatal que permite el desarrollo de otras prácticas en nuevos escenarios para atender las cuestiones de interés público. Estos ámbitos de participación de distintos sectores de la sociedad se proponen para fomentar el control de las acciones de gobierno y de la ejecución de los fondos públicos ante la necesidad de la búsqueda de alternativas para superar la conflictiva situación que atravesaba el país. Ante el descrédito de los funcionarios públicos, se comienza a plantear la responsabilidad conjunta de los distintos sectores de la sociedad en las acciones que tiendan a construir un país más equitativo y más democrático.

La creación de esta nueva institución conformada por distintos actores de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local, responde a la necesidad de re-articular las relaciones del Estado y la sociedad frente a la gravedad de la crisis. Se entiende este nuevo espacio “público” como una tercera dimensión diferenciada de “lo estatal” y de “lo privado”.

Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau plantean esta nueva institucionalidad pública como un espacio en el que la sociedad desempeña un papel relevante. Además, reivindican la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización, por medio de la incorporación de mayor cantidad de actores sociales, y, también, por medio de la creación de espacios de diálogo y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones del Estado permitan la ampliación y la realidad efectiva de los derechos sociales (1998: 31,32)

La creación de estos espacios, como una política desde arriba, parece surgir fundamentalmente por una presión desde la sociedad civil para participar más activamente en la implementación del programa social más importante del país y de la región. Asimismo, los organismos multilaterales de crédito también ejercen sus influencias para ampliar el área de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el control de la ejecución de programas sociales. La clase política no necesariamente acuerda con esta decisión. En muchos lugares genera resistencia esta oportunidad de “abrir el juego político” a otros actores de la comunidad.

⁷ Según el Ministerio de Trabajo, a fines del año 2002 ya se habían constituido 1.754 Consejos Consultivos Locales. 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.

1.3. Los Consejos Locales Económico Sociales (CLES) de la provincia de Buenos Aires

En los comienzos del año 2002, el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, mediante la Subsecretaría de Políticas Socio- Económicas, propone la creación de los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) en todos los municipios de su jurisdicción, que “se constituyen en las circunstancias de emergencia social cuando surge la necesidad de construir nuevas estrategias, basadas en el consenso de diversos sectores que permitan dar respuesta a la crisis. Esta nueva instancia organizativa municipal admite la participación de diversas organizaciones de la comunidad en la concertación de líneas de acción que promuevan el desarrollo local”⁸.

El equipo del Ministerio provincial estaba convencido de que la conformación de estos espacios multiactorales era el camino para plantearse la planificación de proyectos de desarrollo local⁹ y la posibilidad de tender a un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas en el nivel local, además de permitir la conformación de un nuevo actor colectivo que procesara los conflictos de una sociedad fragmentada y muy crítica de los dirigentes políticos.

Mientras el gobierno nacional proponía estos ámbitos como espacios de *control* de una política social –Jefes y Jefas de Hogar Desocupados–, el gobierno de la provincia de Buenos Aires se proponía un objetivo más ambicioso: que los CLES fuesen espacios de *concertación*, que se convirtieran en la institución donde se buscara el consenso (entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el mercado) de las estrategias de desarrollo local. Estas diferencias en la concepción generaban una tensión entre jurisdicciones.

1.4. La nueva política social: Los Consejos Consultivos como espacios estratégicos de abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local

En el año 2003, en el documento *Bases de la Nueva Gestión Social en la Argentina*, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se plantea como una política de Estado la consolidación de los Consejos Consultivos (o cualquier otra experiencia de asociación de actores en el nivel local) con el objetivo de “ampliar su capacidad de intervención en el abordaje de las políticas sociales desde la perspectiva del desarrollo local” (2003:21).

⁸ Convenio Marco firmado entre la provincia de Buenos Aires y cada uno de los 134 municipios de su jurisdicción durante el mes de febrero del año 2002.

⁹ Se basan en la tesis de José Luis Coraggio de que “*otro desarrollo es posible*”. Por “otro desarrollo” se refiere a “*la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la vida de todos los integrantes de una población. Ello incluye, entre otros: componentes económicos; componentes sociales; componentes culturales; componentes políticos*”.

Este ministerio redefine su estrategia de intervención asumiendo “la integralidad de las políticas sociales, haciendo eje en la atención a las familias de mayor vulnerabilidad y procurando atender las necesidades vinculadas a los principales condicionantes de la pobreza y de la desigualdad” (2003:12).

El paso de la concepción de la política social fragmentada y sobreespecializada (que se implementó durante los últimos años) a la integralidad, implica una caracterización de la problemática de la pobreza y la exclusión como una cuestión compleja, frente a la que es necesario articular recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que tomen en cuenta las múltiples facetas de esta situación: desnutrición, dificultades de acceso al cuidado de la salud y la educación, hábitat deficitario, desempleo generalizado. Así, la política social de la actual gestión tiene como eje vector “la dinámica territorial propia de cada zona, provincia, municipio o región, actuando en forma coordinada desde el terreno geográfico, delimitado con una lógica que les resulta inherente” (2003:14).

Por lo tanto, los espacios multiactorales que se institucionalizaron en casi todos los municipios del país, comienzan a tener atribuciones crecientes en la gestión de las políticas públicas (fundamentalmente las políticas sociales). Se pretende promover la participación de los diversos actores locales para dar respuestas a las necesidades detectadas, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia y vinculando *lo social* a una política que no se escinde de *lo económico* y *lo productivo*.

Los espacios de articulación multiactorales, entendidos como espacios públicos no estatales, se piensan como una herramienta de transformación política, donde se reformula la relación del Estado y la sociedad en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil y su capacidad de incidencia en la gestión de las políticas públicas en el nivel local y en la optimización del uso de sus recursos.

2. Estudio de caso: El Consejo Local Económico Social (CLES) de Esteban Echeverría (Conurbano Bonaerense)

2.1. Datos contextuales del municipio de Esteban Echeverría

El municipio de Esteban Echeverría está situado en el segundo cordón del Sur del Conurbano Bonaerense. Tiene una población de 283.932 habitantes¹⁰, con una densidad de 1.788,17 habitantes/km². Está conformado por cinco localidades: Monte Grande (ciudad cabecera), El Jagüel, Luís Guillón, 9 de Abril y Canning.

¹⁰ Datos del Censo 2001.

En los últimos quince años es notorio en este distrito el incremento de población y la constitución de diversos barrios periféricos que se nutren con las familias que emigran de los pueblos de distintas regiones del país y que frente a la profunda crisis buscan mejores condiciones de vida. Este fenómeno, común a todo el Conurbano Bonaerense, encuentra en este municipio tierras aún disponibles para habitar. Aparecen los “asentamientos”¹¹ que comienzan a cambiar la composición social de este territorio caracterizado por ser un municipio “dormitorio”¹², con poca promoción industrial, y cuya actividad económica se vio también afectada por las políticas de la década del '90.

La Encuesta Permanente de Hogares realizada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) nos ilustra esta situación. En mayo de 1988, el 17,5% de las personas que habitaban un municipio del segundo cordón vivían por debajo de la línea de indigencia y el 46,4% de esa población estaba por debajo de la línea de pobreza. A fines del 2001, el 19,2% era indigente y el 51,7% pobre. Después de la crisis, con la devaluación esos parámetros ascendieron en octubre del 2002 al 38,9% de personas viviendo en la indigencia y al 74,4% en la pobreza.

La terminación de algunas obras de acceso rápido a la Ciudad de Buenos Aires y al Aeropuerto Internacional de Ezeiza desde este distrito, permitió la instalación de centros de distribución de algunos hipermercados (Disco, Coto, Carrefour), Correo Argentino, negocios inmobiliarios (*countries*, barrios cerrados). A pesar del anuncio oficial de que las ventajas impositivas que beneficiaban la instalación de estas empresas se traducirían en más fuentes de trabajo, no sucedió así. No se respeta la ordenanza que obliga a estos nuevos emprendimientos a contratar mano de obra local.

El actual intendente fue reelegido por tercera vez consecutiva como candidato por el Partido Unión Vecinalista¹³. Su base política son las entidades intermedias. Se define a sí mismo como “fomentista”. Su relación con el Partido Justicialista transmutó desde la alianza electoral (1995) hasta la confrontación (1999 y 2001).

2.2. Convocatoria y participación

La propuesta de la provincia de Buenos Aires de formar los CLES parte de varios supuestos: de la necesidad de dar respuestas rápidas y flexibles basadas en el consenso de

¹¹ Grupos poblacionales que se asientan en terrenos usurpados sin ningún equipamiento de infraestructura de servicios. Varios de ellos planificados y con algún nivel de organización, lo que les permite gestionar la propiedad de la tierra y algunas mejoras para sus habitantes.

¹² La mayor parte de la población ocupada desarrolla sus actividades fuera del municipio, donde sólo vuelven a dormir.

¹³ En el año 1995 ganó la elección siendo candidato del FREJUBO, la lista del Partido Justicialista liderada por Eduardo Duhalde en la provincia de Buenos Aires. En el período 1979-1983 fue intendente del distrito en un período no democrático.

los distintos actores de las comunidades locales; de que estos espacios permitirían la participación de diversos actores en la construcción de estrategias integrales para el procesamiento de los conflictos, y de que la ampliación de la participación brindaría la posibilidad de la construcción de un nuevo actor colectivo en la elaboración e implementación de políticas públicas al nivel local que respetaran las especificidades de cada municipio y que respondieran al propio contexto político institucional¹⁴.

Los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) se diseñan teóricamente como una herramienta de promoción del desarrollo local. Cada municipio tiene una historia, un determinado contexto político-institucional, un diverso entramado de actores que representan distintos intereses y que movilizan diferentes recursos. Esto es previo a la constitución de los consejos y los condiciona.

¿De qué hablamos cuando hablamos de participación? Como la “participación” es un concepto y una práctica política en plena construcción, se trata de indagar si la participación social puede considerarse como una oportunidad de democratización, del ejercicio de nuevas formas de gestión, del mejoramiento de capacidades propositivas “desde abajo”, del manejo de espacios de negociación, de organización de la demanda, de considerar la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones.

En este trabajo, cuando se plantea la participación de las organizaciones de la sociedad civil se entiende la participación en la toma de decisiones y en la propuesta de líneas de acción para la resolución de los problemas, con la posibilidad de incidir en alguna de las etapas del ciclo de las políticas públicas municipales.

Al comenzar el año 2002, en un contexto de crisis muy aguda, el Intendente Municipal de Esteban Echeverría realiza la convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil para la constitución del Consejo Consultivo.

Según consta en las actas, el 12 de febrero de 2002, en Monte Grande, partido de Esteban Echeverría, los firmantes “manifiestan de conformidad a lo dispuesto por el Decreto Nacional N°165/2002, Decreto Municipal N°156/2002 y Ordenanza Municipal N° 5868/2002, y proceden a la conformación del Consejo Consultivo del Trabajo y Producción Municipal, dejando constancia que el mismo reviste carácter ‘*ad-hoc*’, atento a la emergencia ocupacional y productiva”.

El CLES aprobó un Reglamento Interno para su funcionamiento. Según el mismo, la presidencia del Consejo recaía en el Intendente Municipal. La Vicepresidencia y la Secretaría

¹⁴ El Intendente convoca a participar y formar el Consejo Consultivo a las organizaciones de la sociedad civil, presionado por el Bloque de concejales del Partido Justicialista y ante la exigencia de la provincia de firmar el Convenio Marco.

se eligieron en Asamblea, por simple mayoría de las entidades presentes. Se establecieron como días de reunión los martes a las 13.30 horas.

También se organizaron los Consejos Consultivos Vecinales: 9 de Abril, el Jagüel, Luís Guillón, Monte Grande Sur y Monte Grande Centro¹⁵, con la participación de diversas organizaciones de base para atender más directamente las cuestiones del barrio.

En el CLES Esteban Echeverría se dio una estructura interna para desarrollar su tarea. Se creó una Comisión de Evaluación de Proyectos (se encarga de evaluar los proyectos de contraprestación –productivos o comunitarios– para llevar adelante por los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados); una Comisión de Seguimiento (los integrantes de esta Comisión visitaban los proyectos e informaban al CLES de su situación); una Comisión de Enlace; una Comisión de Auditoría; una Comisión de Prensa y una Comisión de Comedores.

Esta organización no se mantuvo estable durante el período analizado. Los integrantes de las distintas Comisiones mostraron variado compromiso y capacidad de acción en cada una de ellas. Por ejemplo, la conformación de la Comisión de Prensa significó varias reuniones de discusión y negociaciones, pero solamente aparecieron tres números del Boletín del CLES.

En este sentido, algunas de las organizaciones que participan en el CLES tan sólo se sientan en la mesa de diálogo, mientras que otras buscan incidir en la política local.

En el CLES participan distintos actores sociales. Por un lado, los representantes políticos; por otro lado, representantes de las organizaciones de la sociedad civil con menores recursos de organización y menos voz para expresar sus necesidades. Algunos de ellos tienen una presencia intermitente, otros permanecen algunos meses y después dejan de asistir. Esta participación dispar indica que los actores tienen distintos intereses que condicionan sus acciones. Algunos permanecen en el CLES hasta lograr sus objetivos.

En el grupo de representantes con más continuidad están los alineados con el Intendente Municipal (con diferencias y luchas de poder dentro de la misma gestión) y otros, con independencia del gobierno local pero con un fuerte compromiso por la búsqueda de respuestas a la actual crisis. Fundamentalmente, los Consejos Consultivos Vecinales están cooptados por la gestión del intendente.

Asimismo, las organizaciones sociales que participan en el CLES cuentan con distintos recursos para intervenir en las políticas sociales. Las organizaciones que asisten no son homogéneas. Por ejemplo, los movimientos sociales “piqueteros” evidencian capacidad de movilización social, es decir, la posibilidad de presionar con el corte de rutas, tomas de edificios municipales, manifestaciones callejeras.

¹⁵ Este último dejó de reunirse porque no participaban las organizaciones del centro de la ciudad.

Los actores estatales tienen la capacidad de autoridad, este recurso no implica que posean una mayor capacidad de acción colectiva eficaz y eficiente. Este gobierno municipal (tanto el Ejecutivo como el Legislativo) no se caracteriza por desarrollar una gestión pública meritocrática y con habilidad para gerenciar en las actuales circunstancias y frente a la responsabilidad de las nuevas competencias derivadas a estas jurisdicciones.

El grupo de organizaciones no alineadas con el intendente comienza a establecer una alianza mostrando su capacidad de negociación y de descifrar el contexto. La expresión de esta alianza fue la Comisión de Comedores. Al compartir las ideas de cómo abordar los problemas, descubren su posibilidad de influir en la gestión de las políticas sociales que se implementan en el nivel local, al potenciar los recursos que cada uno posee. Por lo tanto, fueron ganando un lugar en el juego político del distrito. Estos actores sociales, además de tener ciertos intereses y poseer ciertos recursos, condicionan sus comportamientos por su ideología o “sentido común”, que les da un marco de pensamiento a través de su cultura, sus valores y la apropiación del conocimiento, que orienta su práctica (Acuña y Repetto, 2001: 18).

La participación de los actores de las organizaciones de la sociedad civil y del estado local en un mismo espacio no está exenta de dificultades. Existen diferencias de intereses y de movilización de recursos entre los diversos actores que participan que se traducen en relaciones asimétricas de poder.

Algunas de las organizaciones de más trayectoria en el distrito no participaron nunca y otras se acercaron y luego dejaron de asistir. El fundamento esgrimido es que ese espacio es un lugar donde se hace política.

2.3. El CLES como espacio de control social y como mesa de diálogo

Según se mencionó anteriormente, la creación de este espacio multiactoral se realizó con el objetivo de controlar la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a través de las organizaciones de la sociedad civil. La participación de diversos actores implica también la representación de distintos intereses sectoriales en la atención de la cosa pública. “El interés público no existe de forma absoluta, y por lo tanto, autoritaria. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común” (Bresser Pereira y Grau, 1998:35).

El CLES de Esteban Echeverría delegó sus atribuciones para la administración del programa citado a la Dirección de Empleo y Promoción Industrial del municipio debido a su falta de infraestructura para desarrollar la tarea. Mantuvo su potestad de tomar las decisiones respecto de la aprobación de los proyectos de contraprestación, definir normas para ciertas situaciones especiales, firmar junto al intendente el pedido de bajas, etc.

La relación entre el CLES y esta área del gobierno local siempre fue conflictiva. Los funcionarios municipales negaban información sobre la base de datos de los beneficiarios, cantidad, condiciones (inscritos en el listado municipal o en los de los movimientos sociales o sindicatos), participación en proyectos de contraprestación, altas y bajas. Algunas reuniones fueron muy confrontativas dado que se tergiversaban los datos y se intentaba confundir a los participantes de la mesa.

El intendente manifestaba “interés” en la apertura hacia el CLES, pero el funcionario responsable de la Dirección de Empleo se resistía a permitir un mayor control por parte de esta nueva institución. No quería darle entidad. Su tendencia era continuar concentrando la información y la posibilidad de manipular a los beneficiarios con la amenaza de “darles la baja” para que estuvieran pendientes de sus requerimientos. La lógica de su práctica política se basaba en retener los recursos en el ámbito del Ejecutivo Municipal.

En este sentido es pertinente lo que señalan Bresser Pereira y Grau: “El control social probablemente tendrá que suponer el despliegue de mecanismos que posibiliten la exposición pública de los intereses particulares –en vez de encubrimiento espurio bajo la forma de interés público– y por sobre todo, que den apertura a procesos de deliberación pública, a través de los cuáles los sujetos sociales puedan arribar a la definición de temas y problemas de interés común y a su respectivo seguimiento” (1998:35).

Al no estar explicitados los distintos intereses sectoriales, los mecanismos de control no podían ajustarse ni ponerse en práctica adecuadamente. La mayoría de los integrantes del CLES vivían con desaliento el hecho de no poder modificar algunas irregularidades que se detectaban o se recibían por denuncias de los beneficiarios.

Sobre la base de su competencia como espacio de control social, el CLES planteó su injerencia en el tema de la cuestión alimentaria en el distrito. También se detectaron serias dificultades en la atención primaria de la salud por medio de las Unidades Sanitarias en los barrios. Asimismo, se reclamó, insistentemente la presencia del responsable del programa Remediar¹⁶ para que informara sobre la implementación del mismo. Los funcionarios municipales se resisten a “rendir cuentas” de la gestión.

Esta experiencia está plagada de contradicciones y tensiones. Para poder ejercer un eficiente control social, los ciudadanos que participan (desde sus organizaciones) en estos nuevos espacios públicos no estatales deberían recrearlo como un espacio político donde se defendieran los valores colectivos.

¹⁶ El Programa Remediar tiene como objetivo la provisión directa de medicamentos en todos los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) del país en el momento en que el paciente realiza la consulta. El Programa Remediar comenzó su ejecución en octubre de 2002. Este programa, propone la participación un representante del área de salud de los gobiernos municipales en los Consejos Consultivos a fin de sensibilizar e informar en los mismos sobre el Programa Remediar y la importancia de la participación y el control social.

El Ministerio provincial concibió a los CLES como escenarios de planificación del desarrollo y gestión local. Esto implica la necesidad de ejercitar el intercambio de ideas, el diálogo entre los distintos actores que participan que permitan una articulación de intereses y de una construcción de intereses y visiones comunes. Así se permitiría canalizar las iniciativas de concertación que surjan entre los diferentes actores y construir los consensos imprescindibles para el desarrollo (Ministerio de Desarrollo Humano. Cuadernillos de Capacitación N° 3.2003).

Para poder mantener un diálogo fluido hubo que vencer mucha desconfianza, establecer nuevos vínculos, aprender a escuchar las ideas diferentes y a respetar los distintos intereses. Los representantes que han sido más constantes con su presencia en el espacio comparten una visión similar del ámbito a pesar de las diferencias y apuestan a su consolidación.

Sabemos que en los espacios multiactorales habrá confrontación de intereses, distintas formas de pensar y prejuicios preexistentes; por tanto, se tratará de canalizar esta diversidad para alcanzar acuerdos y lograr ciertos objetivos.

En el período de constitución del ámbito se presenta una fuerte tensión entre la competencia del control y la de diálogo/concertación. Esta diferencia de concepción generó enfrentamientos dentro del CLES. La continuidad del espacio permitió ir logrando algunos acuerdos entre los integrantes de la mesa.

2.4. *El CLES como espacio de articulación multiactoral que incide en la política local*

Durante la mitad del año 2002, después de asignados “los planes”, se produce un deterioro de la gestión que se traduce en una lucha política dentro de la gestión municipal entre la Secretaría de Desarrollo Social –a cargo de la esposa del Intendente– y la Dirección de Desarrollo Industrial y Empleo. Esta situación repercute en el funcionamiento del CLES. La Secretaría de Desarrollo Social se acerca al Consejo para presentar la problemática de los comedores comunitarios.

Por lo tanto, se generó una oportunidad política que permitió que una coalición de organizaciones que participaban en el CLES formara la *Comisión de Comedores* dentro del mismo. Se había logrado el consenso en que las incumbencias del Consejo eran más amplias (no solamente la auditoría de un programa social); por tanto, cuando surgió el problema de abastecimiento de los comedores comunitarios, la municipalidad le pasó el problema al Consejo. Su intención era que las entidades se ocuparan de recolectar alimentos y distribuirlos, conjuntamente con el municipio.

Las organizaciones involucradas con el tema se resistieron a esa metodología, propusieron la conformación de una *Comisión de Comedores* para definir una política alimentaria en

el distrito que permitiera una distribución eficiente y equitativa de alimentos, luego de realizar un diagnóstico de la situación a través de un Relevamiento de Comedores. Esta actividad fue muy resistida por la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir de esta tarea, la *Comisión de Comedores* se transformó en el grupo más dinámico del Consejo, con aliados y adversarios. Siempre en tensión con las áreas del gobierno municipal, que percibe a la Comisión como una amenaza, y con un diálogo más fluido con los otros sectores que participan en el CLES.

Al analizar los procesos de incidencia es preciso considerar las estrategias y mecanismos de influencia empleados. En ese sentido, las estrategias de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil se traducen en acciones en función de los intereses colectivos o de grupos subrepresentados en las distintas fases de la política sobre la que se actúa y con las capacidades institucionales de la organización en cuestión.

El CLES es un instrumento de incidencia por la realización de controles y auditoría y es un espacio de participación y consulta. En sus orígenes, se consideraba su incidencia solamente en la etapa de implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Pero con su desarrollo, su accionar también se extendió a la fase de la formulación del problema de la cuestión alimentaria y contención de los comedores comunitarios.

Hay que destacar la actuación de la *Comisión de Comedores* en la estructuración del problema y su ingreso a la agenda gubernamental. Además, se dotó de la capacidad de promover iniciativas de distintos cursos de acción a pesar de las restricciones que aparecieron para realizar el diagnóstico de la situación alimentaria en el distrito.

El estudio del caso evidencia la aparición de un instrumento novedoso para el abordaje de los problemas sociales, pero que hay que destacar la escasa cultura de gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil, y la posibilidad de incorporar otras voces en la cuestión pública.

El cambio del gobierno nacional en el año 2003, y con la definición política de consolidar los espacios multiactorales, mostró algunos cambios en el CLES de Esteban Echeverría. El Ejecutivo municipal comenzó a ser más colaborador con las iniciativas que surgían desde este espacio. Una de las acciones más destacadas fue la creación de una Dirección de Política Alimentaria en la Secretaría de Desarrollo Social, frente a la necesidad de atender más integralmente la problemática alimentaria en el distrito.

Esta es la primera experiencia de un espacio de articulación multiactoral en este municipio donde algunas organizaciones de la sociedad civil conjuntamente con los responsables del gobierno municipal atienden cuestiones públicas, en un ámbito de discusión, de control y de incidencia en la política local.

Algunas reflexiones finales

La creación de estos nuevos escenarios podría ser la oportunidad de constituir un modelo de sociedad más participativo, más democrático y más equitativo, con una tendencia a la cogestión de los asuntos públicos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

Estos espacios de articulación multiactorales podrían convertirse en una herramienta de transformación social, en el sentido de pasar de situaciones de confrontación e intentos de manipulación a generar la participación en espacios de diálogo y cooperación para hacer frente a las circunstancias especialmente difíciles que enfrenta la población.

Como se señaló anteriormente, este artículo se basa en la investigación para la tesis de maestría –no concluida aún– y el estudio del caso nos permite identificar hasta el momento algunas lecciones:

- La conformación del CLES en Esteban Echeverría, con la participación de distintas OSC, permitió la institucionalización de canales de acceso al sistema político y la posibilidad de llevar adelante procesos de incidencia en la gestión de las políticas locales. Esto nos plantea el desafío de desarrollar prácticas que permitan otra forma de construcción política y de ejercicio del poder.
- La maduración de este proceso, con sus avances y retrocesos, requiere necesariamente de la participación de diversos actores locales que estén comprometidos con la posibilidad de tender a una gestión asociada de los asuntos de interés público de nuestra comunidad. Esto implica desarrollar ciertas capacidades que permitan aprender a respetar las diferencias, establecer un diálogo que fortalezca la construcción de consensos, mediante mecanismos que acepten la convivencia en el disenso y que establezca reglas de juego claras elaboradas articuladamente.
- Esta nueva institución propuesta necesita de una firme decisión política de hacer realidad estos espacios. Los mensajes desde las distintas jurisdicciones del Estado son contradictorios y, por tanto, confunden. No hay una coherencia entre el discurso y la práctica: mientras con el primero se predica la participación y el diálogo, con el segundo se continúa en la inercia del clientelismo, el paternalismo y la manipulación.
- Este *hacer juntos* requiere atravesar un proceso de aprendizaje de nuevas habilidades, de desarrollo de capacidades, de impulso de otras competencias que permita a los actores involucrados constituirse en un nuevo actor colectivo. El fortalecimiento de los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas en el nivel local requieren de recursos técnicos, económicos y políticos.

El presente trabajo estudia el comienzo de este proceso en un municipio del conurbano bonaerense, con determinadas características de representatividad de las organizaciones que participan y ciertos condicionantes del contexto político-institucional. No hay dudas de que la actuación conjunta entre el gobierno local y las OSC posibilita la complementariedad y optimización de recursos y que la gestión asociada favorecería una democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, al permitir que otros intereses se incorporen en la agenda gubernamental.

Hay que destacar como oportunidad, la propuesta de una nueva política social que plantea un modelo de gestión de las políticas sociales, que se basa en la articulación horizontal y vertical y propone la participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en la planificación de estrategias de desarrollo local que permitan mejorar las condiciones de vida de la población. Allí radica la importancia de formar, consolidar y fortalecer los *espacios asociativos o de articulación multiactorales* para gestionar las políticas sociales.

Esta situación coloca en un plano de mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil, ya que no solamente se les reconoce su función de proveedora de servicios sino que se las habilita a desarrollar una función política con la posibilidad de incidir en la toma de decisiones en alguna de las fases de las políticas públicas.

También, debemos recordar que la implementación de una política pública es de carácter netamente político. Es un proceso que contiene acciones e interacciones entre distintos actores que desarrollan su juego en un determinado contexto, movilizándolo diversos intereses, recursos y visiones del mundo (ideología).

Desde la teoría se definen las alternativas más convenientes para lograr una mayor participación en la toma de decisiones, pero ello no se logra por la enunciación en un documento: hay que ser muy conscientes que lo que está en juego es la estructuración de nuevas relaciones de poder.

BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, Carlos H., y REPETTO, Fabián (2001): *Marco de análisis de las políticas sociales. Proyecto sobre políticas Sociales en América Latina*. Cap. 2 BID-CEDI.
- BONAMUSA, Margarita y VILLAR, Rodrigo (1998): "Estructura de oportunidades políticas y advocacy: elementos para un modelo político del tercer sector". Ponencia presentada al primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Río de Janeiro, 22-24 de abril.
- BRESSER PEREIRA, Luiz, y CUNILL GRAU, Nuria (1998): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD y Ed. Paidós, Buenos Aires.
- CLEMENTE, Adriana, GONZÁLEZ, Carmen, y ZEBALLOS, Molvina (2003): "Desarrollo local y trabajo en alianza", en *Pobreza urbana y desarrollo. Alianzas para el desarrollo local*. Publicación del programa FORTAL. IIED- América Latina, año 9, N° 21, junio.
- CORAGGIO, José Luís (2004): "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el Desarrollo Local?", en Inés GONZÁLEZ BOMBAL (comp.): *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, CENOC, CEDES, UNGS.
- CUNILL GRAU, Nuria. *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: un búsqueda de nuevos sentidos*. Revista del CLAD, *Reforma y Democracia* N° 4.
- DECRETO PRESIDENCIAL N° 165/2002. Emergencia Ocupacional Nacional. Creación del Programa Jefes de Hogar.
- FISZBEIN, A., y LOWDWEN, P. (1999): "Trabajando unidos para un cambio". *Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, Instituto del Banco Mundial, Grupo Mundi-Prensa, México.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, y GARAY, Candelaria (2002): "Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas sociales en Argentina: participación e incidencia en los 90s". CEDES. Mimeo.
- LUPICA, Carina et al. (2003): *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos Programa Jefas y Jefes de Hogar*, Ed. Grupo Sophia, Buenos Aires, agosto.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y TRABAJO DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES Y MUNICIPALIDAD DE ESTEBAN ECHEVERRIA. Convenio Marco de constitución de los Consejos Locales Económico Sociales.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y TRABAJO DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES, SUBSECRETARIA DE POLITICAS SOCIOECONOMICAS (2003): Cuadernillo de Capacitación de los Consejos Locales Económicos Sociales, N° 3.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, SECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES (2003): Bases de la nueva Política Social. Mimeo.
- POGGIESE, Héctor A. (2002): "Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social", en *Seminario Gestão Democrática das Cidades*, PUCRS, Porto Alegre.
- POGGIESE, Héctor A. (2003): "Alianzas transversales para la reconfiguración de las políticas socio-urbanas", en *Pobreza Urbana y Desarrollo. Alianzas para el desarrollo local*. Publicación del programa FORTAL. IIED-América Latina, año 9, N° 21, junio.

REDIN, Elena, y MORRONI, Walter (2002): "Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana", en *Seminario Gestão Democrática das Cidades*, PUCRS Porto Alegre.

ROBIROSA, Mario (1989): "Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular", en *Desarrollo Económico*, vol. 29, N° 115, octubre-diciembre.

VILLAR, Rodrigo, y GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (2002): "Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas: de la participación a la incidencia. Análisis de casos de Argentina, Brasil y Colombia". Documento presentado en el V Congreso de ISTR, Cape Town, Sudáfrica, julio.

Cuadernos de CLASPO - Argentina

Títulos publicados:

- Nº 1. KARINA BIDASECA: «Vivir bajo dos pieles... En torno a la resignificación de las políticas sociales y la complejización del vínculo con el Estado. El Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano».
- Nº 2. ALEJANDRA COSOVSKI: «Las prácticas participativas en salud. El caso de los Municipios Saludables: el Municipio de General Rodríguez».
- Nº 3. CARLA MURIEL DEL CUETO: «Desde el barrio. Un estudio sobre acción cultural en dos barrios del Gran Buenos Aires».
- Nº 4. FABIANA LEONI Y MARIANA LUZZI: «Rasguñando la lona. La experiencia de un club de trueque en el conurbano bonaerense».
- Nº 5. MABEL LÓPEZ OLIVA: «Violencia familiar en la Ciudad de Buenos Aires: Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales».
- Nº 6. LAURA MARTÍNEZ PORTA: «La Universidad como agente de desarrollo local».
- Nº 7. PEDRO NÚÑEZ: «(Des)igualdad, necesidades y legitimidad. Un acercamiento a los criterios de justicia en sectores populares».
- Nº 8. GABRIELA POLISCHER: «Paradojas del asistencialismo: Una mirada a partir del caso de un comedor comunitario».
- Nº 9. GABRIELA WYCZYKIER: «Las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil frente a los problemas de empleo: Un estudio de casos a partir de la articulación de niveles de acción micro-macro».
- Nº 10. NINA ZAMBERLIN: «Las organizaciones de la sociedad civil en el campo de la salud sexual y reproductiva. Estudio de caso: el Centro de Promoción del Joven».
- Nº 11. HUGO DANIEL ÁLVAREZ: «Mejoramiento habitacional y desarrollo de capacidades en un barrio del Conurbano Bonaerense. Estudio de caso».
- Nº 12. PABLO BONALDI: «Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios».
- Nº 13. OLGA G. BRUNATTI: «La asistencia a la víctima de "violencia familiar": tres instituciones sociales no gubernamentales y un ámbito especializado de la esfera jurídica abordando un mismo problema social».
- Nº 14. SERGIO CAGGIANO: «"Hacer presente a Bolivia". Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos, red institucional e "interconexiones"».
- Nº 15. DAMIÁN GUSTAVO CORRAL: «Inseguridades, incertidumbres y modos de regulación en los sectores populares. Un abordaje sobre las representaciones sociales y lógicas de acción en un barrio del conurbano bonaerense».
- Nº 16. SEBASTIÁN ESSAYAG: «La participación ciudadana como estrategia de fortalecimiento de la Atención Primaria de la Salud: un estudio de caso».
- Nº 17. LUIS FARA: «Estudio de caso: Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios Sociales Monseñor Angelelli Ltda.».
- Nº 18. ALICIA GONZÁLEZ ANDRADA: «Planificación estratégica participativa: Tensiones y conflictos en la lógica de inclusión social en la Ciudad de Buenos Aires».
- Nº 19. SEBASTIÁN PEREYRA: «¿De las acciones de lucha a los proyectos productivos? La experiencia de la Unión de Trabajadores Desocupados de Gral. Mosconi en Salta».
- Nº 20. MARÍA LAURA RAFFO: «Ciudadanías en construcción. Un estudio sobre organizaciones de travestis en la Ciudad de Buenos Aires».
- Nº 21. FERNANDO SANTIAGO Y MARINA GARCÍA: «La articulación de actores en el desempeño de las políticas sociales. Estudio de caso: la comunidad de Barrufaldi en el Conurbano Bonaerense».
- Nº 22. CRISTINA B. TORRES: «La participación en las políticas sociales: el papel de los Consejos Consultivos. Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas locales. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso».