

CLASPO
Desarrollo Comunitario Auto-sostenible en Perspectiva Comparada

PROYECTO:
CONSENSOS POLÍTICOS Y SOCIALES
EN TORNO A LA AGENDA DE INCLUSIÓN SOCIAL
DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

Versión preliminar
Julio 2004

Becaria: Alicia González Andrada

INDICE TENTATIVO

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I: EL CASO Y SU MARCO DE INTERPRETACIÓN.

- Breve descripción del funcionamiento y desarrollo del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- El marco teórico-metodológico utilizado en el análisis.
- La construcción de una agenda para la inclusión social
- Descripción de la magnitud de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires

CAPITULO II: PROCESO DE CONTRUCCION DE AGENDA

- Caracterización del perfil de los actores que intervinieron.
- Planteamiento de temas sobre la inclusión social y estructura de incentivos
- El consenso “consensuado”
- La inclusión social vista por los incluidos
- La inclusión social vista por los excluidos

CONCLUSIONES

ANEXO

Carta al lector.

Estimado lector/a:

En primer lugar le pido disculpas por esta informalidad, pero en virtud del respeto a su lectura, de mis expectativas en cuanto a sus comentarios y, por qué no decirlo, de mis inseguridades respecto al presente trabajo, me tomé el atrevimiento de transmitirle algunas observaciones precedentes con el propósito de aclarar algunas cuestiones que puedan surgir.

- ✓ *El exceso cometido en relación a la extensión del trabajo (superé ampliamente las 15.000 palabras sugeridas) no lo pude modificar debido, estrictamente, a mi incapacidad para sintetizar o soslayar determinados párrafos o manifestación de los entrevistados. Concretamente, aún no he encontrado algún criterio que me convenza para modificar y producir una síntesis.*
- ✓ *En función de lo anterior, es que estoy muy expectante de las sugerencias que me pueda hacer en relación al contenido analítico del trabajo. Este es uno de mis primeros trabajos de este tipo, así que aún no lo puedo asumir como una versión preliminar, sino como un borrador, una descripción de las cuestiones contempladas, con el objeto de compartirlo y ponerlo a disposición de sugerencias y comentarios.*
- ✓ *Mis excusas por los problemas de redacción o de ortografía que pueda encontrar. Con un poco más de tiempo y una lectura detallada creo que lo podré subsanar, al igual que las imprecisiones en las referencias bibliográficas.*
- ✓ *Hay otros temas que no fueron considerados en el trabajo y que hacen la exclusión, como el género, las minorías sexuales, los jóvenes, la tercera edad, la población con capacidades especiales. Muchos de ellos no fueron tratados en el COPE, y otros, por decisiones de recorte analítico no fueron atendidas.*
- ✓ *Hay algunos actores, como los representantes del sector político y del comercio que no fueron entrevistados debido a que no respondieron a las llamadas.*

Como no es mi intención continuar abrumándolo, es que he restringido estos puntos. Muchísimas gracias por su predisposición. A Carlos, Gabriel y Sheby les agradezco su acompañamiento, sus enseñanzas y la posibilidad que me han brindado. A los compañeros de CLASPO su atención y las reflexiones compartidas.

Saludos

Alicia González Andrada

INTRODUCCION

Las profundas transformaciones sociales, políticas y económicas por las que ha atravesado América Latina en las últimas tres décadas han modificado sustancialmente los procesos de desarrollo que se estaban gestando en la región y han producido un aumento considerable de desigualdades sociales y económicas, con características estructurales, que van conformando sectores sociales muy heterogéneos, sobre todo aquellos que sufren los procesos de pauperización y que soportan grados significativos de exclusión social y de pobreza. Nuestro país, no está exento de ello, ni mucho menos. La Argentina tiene en la actualidad la peor distribución de la riqueza de los últimos 30 años¹, cada vez es mayor la brecha entre los que más ganan y los más pobres, proceso que se agravó por las devaluaciones, la desocupación y la pobreza. En este contexto, muchos analistas especializados en los temas de pobreza y exclusión social, coinciden que se habla mucho sobre el tema pero que los intentos de políticas públicas para revertir esta situación y producir un desarrollo inclusivo han sido ineficientes. Es por ello, que una de las perspectivas a considerar, es la posibilidad de construir políticas sociales basadas en un pacto social que involucre a toda la sociedad, tanto desde la formulación hasta el acceso a los beneficios de esa política. Es necesario que los actores sociales y políticos se involucren en la generación de políticas de inclusión social, desde un enfoque sociocéntrico de las mismas.

En consecuencia, el análisis que proponemos realizar en este trabajo reside en la preocupación sobre cómo se construyen consensos sociales y políticos entre el Estado y la sociedad civil para diseñar políticas públicas de inclusión social. ¿Cuáles son las deliberaciones sociopolíticas que se establecen en torno a la superación de la pobreza?. El objeto de análisis puntual que seleccionamos y que permitirá indagar acerca de tal preocupación, es la agenda social que elaboró el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¿Porque interesó este caso? Por una parte, porque, durante dos años aproximadamente², un número muy significativo de organizaciones de la sociedad civil (diversas tanto en su objeto, como en su grado de representación, prestigio social, intereses representados, etc) y funcionarios representantes de la gestión de políticas públicas, se reunían³ periódicamente para debatir y consensuar políticas de Estado en función de la imagen de ciudad deseada para sus ciudadanos en un futuro no muy lejano. La agenda es el resultado del establecimiento de mecanismos de consenso y participación entre un sector de la sociedad civil y un sector del gobierno⁴

Por la otra parte, porque el planeamiento estratégico de ciudades es considerado como un dispositivo sustancial de gestión estatal, que permite instrumentar mecanismos efectivos para asociar a la sociedad y comprometerla con las metas de desarrollo de una comunidad, posibilitando la identificación de oportunidades y restricciones para alcanzar el ideal de una ciudad deseada por sus ciudadanos, generando de este modo, un nuevo escenario basado en una institucionalidad distinta, en donde la política concertada e interactiva entre los actores sociales de una ciudad se convierta en una nueva forma de hacer política. La atención gubernamental puesta en esta herramienta de planificación esta

¹ Procesados los datos oficiales de fines de 2003 para todo el país, surge que el 10% más rico de la población se queda con el 38,6% de la torta nacional y gana 31 veces más que el 10 por ciento más pobre. Fuente: INDEC. 2004

² Las primeras reuniones se empezaron a realizar hace más de 10 años.

³ y continúan reuniéndose

⁴ Según Reese. " la planificación estratégica aparece actualmente en la agenda de las administraciones como consecuencia de

- La asunción de nuevas responsabilidades y funciones en el nivel local producto de los procesos de descentralización en curso
- La visualización de que los escenarios de desarrollo se modificaron profundamente los últimos años y que por lo tanto es necesario asumir nuevas pautas de gestión para a direccionar esos desarrollo
- La revalorización del papel de los territorios en los procesos de desarrollo
- La percepción de que los métodos tradicionales de planificación y gestión tienen una fuerte crítica de ineficiencia y no se adaptan a las nuevas circunstancias
- El acceso a información de gestión de corte estratégico exitosas en ciudades y regiones principalmente europeas (Lyon (Francia), Barcelona, Aragón, Bilbao, País Vasco (España)

vinculada a las exigencias del nuevo escenario local, fundamentalmente porque permite la representación de un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión, que expresa objetivos multisectoriales, que de un modo integral, actúan como orientadores del desarrollo y, al mismo tiempo, se comportan como escenarios en donde predominan los acuerdos, la promoción y movilización de la sociedad.

La organización argumental de esta trabajo transita por el camino de la exploración acerca de cómo es el proceso de construcción de la agenda social del Plan Estratégico Consensuado (PEC) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prestando especial atención a los motivos por los que los actores gubernamentales y no gubernamentales han participado de la elaboración de la misma y a los temas que estructuraron la agenda de inclusión social.

En el capítulo uno desarrollamos, en primer lugar, la descripción del caso seleccionado con el propósito de ofrecer una información que permita conocerlo; en segundo lugar daremos cuenta del marco teórico-metodológico que utilizamos para analizar el caso y que nos guió en la reflexión, en tercer lugar especificamos que entendemos por inclusión social, asumiendo de forma totalmente conciente el recorte que le realizamos a esta temática, y el proceso de construcción de la agenda. Y, en cuarto lugar, para comprender el fenómeno de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires, realizamos una breve descripción de la magnitud del fenómeno.

El capítulo dos, contiene una descripción del perfil de las organizaciones del COPE en función de sus lógicas predominantes y el sesgo producido en la agenda según este perfil, el desarrollo de la conformación de la agenda social según cuestiones e intervención de los actores sociales, en virtud de sus lógicas de relacionamiento estratégico, y por último un breve análisis del punto de vista sobre la inclusión desde los excluidos. Finalmente, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión en la cual

Una de las aspiraciones que tiene este trabajo es saber si en el debate y deliberación entre los actores sociales participantes acerca de la agenda social, se contemplan propuestas y/ o modalidades de inclusión social de los excluidos, y si estas modalidades promueven la generación y construcción de capacidades autónomas, de acciones colectivas por parte de los actores sociales excluidos, ya sean de actores que muestran capacidades de organización para la defensa de sus intereses, como así también de aquellos que no se han podido organizar colectivamente. Y ello justamente porque el desarrollo integral e inclusivo, la equidad social debe ser un estado de situación que involucre a toda la sociedad.

CAPITULO I: EL CASO Y SU MARCO DE INTERPRETACIÓN.

Breve descripción del funcionamiento y desarrollo del Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, (en adelante COPE) está conformado por alrededor de 150 organizaciones⁵ y tiene atribuciones consultivas para el poder ejecutivo e iniciativa legislativa para el poder legislativo de la ciudad de Buenos Aires. Actualmente, se encuentra en pleno proceso de elaboración del Plan Estratégico⁶ de la Ciudad, en el cual se identifican las cuestiones que configurarán la agenda del Plan, como así también la direccionalidad de las posibles estrategias de políticas públicas que se recomendarán al Gobierno de la ciudad, tanto al poder Ejecutivo como al poder legislativo. Una de las característica que adquiere este proceso de construcción de la agenda, es que su contenido depende del grado de consenso y de acuerdo al que hayan arribado la sociedad civil (representada a través de diversas organizaciones) y el gobierno de la

⁵ Ver en Anexo la nómina de las organizaciones.

⁶ Dicho consejo tiene atribuciones consultivas para el gobierno y poder de iniciativa legislativa.

ciudad. Estas dos instancias conforman El Consejo de Planeamiento Estratégico⁷, creado según la ley 310 (año 1999) de la legislatura de la Ciudad, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la ciudad, y que, según el artículo 2° de la ley 310, y reglamentada por el decreto N° 823 en el año 2001, los Planes Estratégicos Consensuados son instrumentos elaborados sobre la base de la participación y el consenso de las instituciones, destinados a ofrecer fundamentos para las políticas de Estado. El objeto a analizar, entonces, se encuadra dentro de la problemática de la gestión de políticas públicas de carácter local o municipal.

El artículo 1° de la ley 310 establece que se crea el Consejo del Planeamiento Estratégico, el cual funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo como órgano consultivo, responsable de elaborar y proponer Planes Estratégicos Consensuados. Según el artículo 6° de dicha ley, el Consejo del Planeamiento Estratégico tiene la siguiente composición:

- a) presidente: Jefe de Gobierno
- b) Vicepresidente: elegido por el Presidente a Propuesta de la Asamblea General
- c) Asamblea general: se integra por la totalidad de las instituciones y organizaciones sociales que participan del Consejo
- d) Comité Ejecutivo: se compone de veinticinco miembros elegidos por la Asamblea respetando los criterios de proporcionalidad y pluralidad de los distintos sectores sociales participantes. La duración del mandato de los miembros será de dos años.
- e) Director Ejecutivo: designado por el Presidente del Consejo a propuesta del Comité Ejecutivo. La duración de su mandato será de dos años
- f) Director de Enlace: elegido por el Presidente del consejo
- g) Comité Asesor Académico: integrado por profesionales de reconocida trayectoria propuestos por el Comité Ejecutivo con acuerdo de la Asamblea.

El COPE es un órgano consultivo y órgano rector es la Asamblea General, formada por todas las organizaciones que soliciten su registro y satisfagan ciertos criterios objetivos de admisión, como la personería jurídica. En la Asamblea constitutiva se designó al Comité Ejecutivo, compuesto por veinticinco miembros, que se reúne una vez por mes y organiza su trabajo a través de comisiones y propone a la Asamblea proyectos de recomendaciones para ser dirigidos a las autoridades de la Ciudad.

Cronograma del proceso de formación del Consejo de Planeamiento Estratégico

- Junio de 2001: Reglamentación de la Ley.310
- Junio/diciembre de 2001: En este plazo se realizaron entrevistas individuales a alrededor de un centenar de instituciones de la Ciudad para comprometerlas con el proceso. Y se realizaron dos talleres de trabajo,
- 6 de diciembre: Se hizo la presentación pública del proceso constitutivo en un acto realizado en el Teatro Gral. San Martín Actividades posteriores al 6 de diciembre de 2001
- Diciembre 2001 a julio 2002: Se realizó la apertura del Registro para la Asamblea Constitutiva del COPE.
- Julio a diciembre del 2002: Jornadas previas a la Asamblea General: Se realizaron una serie de jornadas de trabajo preparatorias para la Constitución del Consejo de Planeamiento Estratégico. Para estas jornadas se definieron una serie de objetivos, una metodología de trabajo y se acordó una agenda de cuestiones prioritarias para avanzar en el proceso de formulación de agenda del

⁷ Tomando como consideración el marco jurídico normativo de las grandes ciudades, el COPE adquiere un notable importancia debido a que es el único modelo de gestión de planeamiento estratégico que tiene rango constitucional. En las otras experiencias se desarrollaron a instancias de una convocatoria realizada por el poder ejecutivo, en cambio en la ciudad de Autónoma de Buenos Aires la convocatoria para la creación del Consejo de Planeamiento Estratégico tiene rango constitucional. Esta atribución constitucional, le otorga condiciones institucionales diferentes al resto de las experiencias, ya que excede el mandato del partido gobernante de turno, y le provee el sustento institucional formal necesario para su continuidad.

Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante PEBA) en cuatro dimensiones: física, económica, social e institucional.

- 27 de Septiembre de 2002 : La Asamblea Constitutiva: En la Asamblea General realizada el se constituyó el Consejo de Planeamiento Estratégico, presidido por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, se propuso la terna para la vicepresidencia, se constituyó el Comité Ejecutivo y se aprobaron las cuestiones discutidas en las jornadas previas como el marco que debía orientar los debates.
- Octubre 2002 a mayo del 2003: se trabajó en las comisiones de trabajo y en las reuniones del Comité Ejecutivo para formular los acuerdos básicos de la agenda del PEBA
- Mayo 2003: segunda Asamblea General: se aprobó por unanimidad los documentos formulados en las comisiones, que se sintetizaron en un documento conocido como “Documento de avance I”
- Junio a Noviembre del 2003: se trabajó en comisiones de trabajo y en las reuniones del Comité Ejecutivo para avanzar en la formulación los acuerdos básicos sobre los temas que constituirán la agenda del PEBA
- Diciembre del 2003: tercer Asamblea General: se aprobó por unanimidad los documentos formulados en las comisiones, que se sintetizaron en un documento conocido como “Documento de avance II”.

Las reuniones de trabajo del COPE se las denomina institucionalmente “Comisiones por dimensiones y “subcomisiones de trabajo”. En ellas los actores participantes plantean y debaten los temas que conformarán la agenda del Plan Estratégico. Al mismo tiempo se destacan las reuniones del Comité Ejecutivo del COPE, por ser un órgano conformado por 24 miembros que asume la representación (las 150 organizaciones votaron a sus organizaciones representativas por sectores) del COPE. La iniciativa legislativa es una de las facultades mas relevantes del Comité, como así también el establecimiento de la organización de la comisiones y de la Asamblea .

De acuerdo a la Ley 310, el COPE esta integrado por las organizaciones sociales representativas del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas, los partidos políticos y otras organizaciones no gubernamentales de la Ciudad de Buenos Aires .Sobre el total de las organizaciones que constituyen el COPE, y tomando como criterio la figura jurídica de las mismas, encontramos un fuerte predominio de la figura de asociaciones civiles, además de las cámaras vinculadas al sector privado con fines de lucro, colegios profesionales, fundaciones, universidades, sindicatos, partidos políticos, religiones. La caracterización de las organizaciones se expondrá mas adelante, según una categorización de actores sociales urbanos que atiende a los lógicas predominantes.

El marco teórico-metodológico utilizado en el análisis.

Las políticas estatales(Oszlak; O'Donnell,⁸ se insertan en una “estructura de arenas” que debemos conocer mejor para entender porqué se plantean y resuelven ciertas cuestiones. ⁹. El proceso político que allí se desencadena es la expresión de la articulación de las estrategias de los comportamientos individuales de los actores involucrados. Conocer la intencionalidad que dio origen implica conocer también de qué modo las instituciones generan mecanismos que operan como incentivos para incidir en las tomas de decisión de los actores (Acuña y Repetto, 2001)

La Política Pública se concibe como un conjunto de acciones y omisiones que representan un determinado modo de intervención del Estado en relación con una cuestión que llama el interés de

⁸ Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo”Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una Estrategia de Investigación”; en Klisberg, Bernado, Sulbrandt, J (Compiladores) Para investigar la Administración Pública. INAP, Madrid.

⁹ El estudio de las políticas estatales desde la perspectiva que proponemos- ayuda a desagregar, “poner en movimiento” a un estado y a actores desde un enfoque mas dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas.

otros actores de la sociedad civil, en un momento histórico y en un contexto determinado, y que permiten inferir la posición predominante que adopta el Estado y los otros actores frente a esa cuestión. (Oszlak, O'Donnell, 1976:112).¹⁰

Uno de los aspectos centrales a tener en cuenta es que cada uno de los momentos del ciclo de una política pública¹¹ esta caracterizado por la implicancia que asuman las reglas institucionales, formales e informales, y el modo de participación de los actores. La lógica político institucional y los actores gubernamentales y de la sociedad civil intervinientes variarán en función de diversidades sectoriales o jurisdiccionales (municipios o provincias). Al mismo tiempo, también variarán en función de los distintos momentos que se articulan en los procesos de demanda, decisión y producción de políticas públicas. (Acuña, y Repetto, 2001).

El enfoque permite entender a la política pública en general, y al proceso de construcción de la agenda en este caso en particular, como un proceso social complejo, en el que podemos ver a lo largo del proceso, pero de forma desagregada en las fases del ciclo, a los actores sociales, que van configurando relaciones sociales bajo formas institucionales y en torno a determinadas cuestiones, según las posiciones que adopten en cada una de las fases.

Gestión de Políticas Públicas de Desarrollo Local¹² y Metropolitano

En este tema importa circunscribir el problema planteado al ámbito local, porque es este el que le fija los límites de factibilidad a la agenda gubernamental de política pública de la ciudad, y al mismo tiempo la condicionan y determinan según las lógicas institucionales de lo local. Considerando el marco de condicionamientos y codeterminaciones que impone el modo de producción existente en el contexto internacional¹³ y nacional, la producción social de políticas públicas locales implican reconocer la existencia de especificidades propias de este terreno en relación con las capacidades institucionales, las reglas de juego y el modo de interacción entre los actores sociales. (Díaz, 72: 1998)

Por otra parte, merece especial interés el ámbito metropolitano, ya que la incidencia del conjunto de interacciones institucionales tejido alrededor de la formulación de la agenda, y en consecuencia de los entramados societales entre el estado y la sociedad civil, supone considerar las problemáticas interjurisdiccionales, que implican lógicas de actuación políticas e institucionales muy diversas, pero que son constitutivas de algunas de las cuestiones planteadas en la agenda, y que son de interés de varios de los actores involucrados en los casos en que se aborde una problemática relativa a ámbitos metropolitanos.

¹⁰ Esto es, las políticas públicas expresan el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar cuestiones que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. (Tamayo Saez, 1997:283).

¹¹ El marco que encuadra este trabajo de investigación se encuentra signado por el modelo del ciclo de la política pública, y más allá de la existencia de varias fases que adopta este ciclo según distintos especialistas, en general el mismo se estructura en función de las siguientes: a) identificación del problema, b) ingreso a la agenda de gobierno, c) formulación de alternativas de solución, d) toma de decisión y formulación de la alternativa seleccionada, e) implementación y f) evaluación. Ver Tamayo Saez (1997), Aguilar Villanueva (1996), Acuña y Repetto (2001), y Subirats (1989)

¹² En general, se ha arribado a un consenso acerca del modelo de desarrollo local que apunta la planificación estratégica de ciudades y que se lo define como: "un proceso de desarrollo integral en el que las condiciones de vida de todos los miembros de la sociedad local mejoran de manera sostenida, tanto en lo material como en lo social, lo cultural y lo político. Así, el desarrollo local es un proceso que articula las esferas del crecimiento económico, la equidad social y el uso racional de los recursos naturales a partir de una construcción social participativa y de enfoque estratégico con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población. Instituto del Conurbano.2001. UNGS

¹³ (Catenazzi y Reese, 1998) Los procesos de planificación estratégica de ciudades en América latina se encuentran sujetos a una tensión fundamental. " por un lado, la propia dinámica capitalista, supone una lógica de acumulación que implica configuraciones regionales inequitativas, determinando la viabilidad de algunos proyectos y la imposibilidad de otros en el nivel local. Por otro lado, la decisión política de gobierno que, en función de la disputa de los distintos sectores, da lugar a un determinado proceso de planificación.

En el marco descriptivo la planificación estratégica (Reese, 2000) es un instrumento de gestión, su objetivo es de servir de herramienta para transformar la realidad a partir de establecer estrategias para promover el desarrollo. Por tanto el planeamiento estratégico representa un proyecto colectivo y global de la ciudad y la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos al desarrollo y capaz de convertirse en un “espacio” de acuerdos y movilización de la sociedad. Sin embargo este enfoque nos permite cierta interpelación en función de reconocer cuáles son los actores sociales que participan, si el proyecto colectivo responde a reproducir los modos de producción hegemónicos en una determinada sociedad.

Construcción de la AGENDA

La identificación del problema (entendido como construcción social del problema) y la configuración de la agenda, remite al planteo que nos ofrecen Oszlak, O'Donnell, (1976:109 sobre la “cuestión”¹⁴, y comprenderla como necesidades y demandas problematizadas por actores sociales, individuales o colectivos, que creen que puede y debe hacerse algo a su respecto, y que, por tanto, promueven su incorporación a la agenda. Las relaciones cotidianas entre sociedad y estado (Aguilar Villanueva, 1996:23-45) toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores.

Las definiciones sociales de la cuestión comprenden un complejo proceso, tejido por interacciones a lo largo del tiempo, llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede ir cambiando con el curso del tiempo. Esas interacciones no solo son “objetivas”, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos, incluyen también una dimensión subjetiva, referente a como cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores. (Oszlak, O'Donnell, 1976:118).

Tomando el enfoque que nos ofrece Aguilar Villanueva (op, cit), desde la perspectiva política, la elaboración de la agenda de gobierno expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado. EL *ámbito público (esfera pública)* cumple la función de mediar entre estado y sociedad, ..., entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. A través del dialogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, el diseño de programas, mediante acuerdos y negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado. Este trabajo de generalización y solución de conflictos, es la razón de ser y la función social propia del ámbito público, que por definición y dinámica, es (debe ser) accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas.

Retomando los párrafos anteriores, entonces se define a la agenda como un conjunto de problemas, cuestiones, asuntos, necesidades, demandas, que los actores (sean de la sociedad civil o del Estado) han identificado, seleccionado y priorizado como objetos de curso de acción, y sobre los cuales consideran que deben actuar o han decidido que deben actuar. (Aguilar Villanueva, 1996:28).

Ahora bien, Cobb y Elder (1972: 1983) ¹⁵ nos sugiere que para que un asunto se convierta en un asunto público y demande la intervención gubernamental requiere cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención pública, que buena parte de la sociedad considere que se requiere algún tipo de acción y que la sociedad considere que la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Sin embargo la inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella (disipación de problemas) o no reciben atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo

¹⁴ (Oszlak, O'Donnell, 1976:118). Toda cuestión “atravesada un ciclo vital” que se extiende desde su problematización social hasta su “resolución. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente , por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma. Cada practica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, de la cantidad de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.

¹⁵ (Aguilar Villanueva, 1996: 29-32)

(incubación). La incubación y la disipación puede deberse a varias razones: desaparición en la agenda pública, la búsqueda infructuosa de recursos, desinterés de los decisores) (Tamayo Saez, 1997: 289).

Desde la ciencia social y política, se atribuye un peso causal preponderante a la interacción de los actores sociales que participan en la configuración de la agenda. Es decir, que el modo en que se desarrolle la disputa entre los actores en función de la distribución del poder y las reglas del juego se comportará como una variable de tipo explicativa para comprender el proceso de construcción social de la agenda.

Análisis estratégico de las políticas públicas.

El enfoque del análisis estratégico en la producción de las relaciones sociales pone su foco de atención en los actores y sus comportamientos, sin dejar de lado los condicionamientos y determinaciones que modelan y restringen las interacciones actorales.¹⁶ Los presupuestos generales de este enfoque sobre el comportamiento de actores son que los guía una racionalidad estratégica y que sus decisiones son interdependientes (Acuña, 1995). Es decir que, los elementos a destacar en este análisis son 1) la identificación y el análisis de las opciones son relevantes para el proceso histórico; 2.) que los actores son racionales y 3) que esta racionalidad es estratégica porque considera como variable, y no como una constante, el comportamiento de los otros actores. El comportamiento no está dado solamente en función de los intereses sino que también está en función de la evaluación que se realice del comportamiento de los otros actores a los cuales se le presentan opciones. La variabilidad del comportamiento está determinado por los estreñimientos característicos de la estructura de opciones con que se enfrenta el actor, por las preferencias de los actores que son cambiables y por la existencia de la interdependencia en la toma de decisiones, donde hay un interjuego entre los beneficios y los comportamientos (teoría de los juegos) y en el cual se consideran las siguientes cuestiones¹⁷: los beneficios de cada actor dependen de las decisiones del conjunto de los actores intervinientes; los beneficios de cada actor dependen de los beneficios de todos los actores y la elección de cada actor depende de la elección del conjunto de actores¹⁸. Es decir que cada uno de los actores supone cada actor también realiza un cálculo que precede y preside la acción¹⁹.

De esta forma observamos que el Análisis Estratégico permite identificar y analizar el comportamiento de los actores en base a una intencionalidad estratégica que articula sus preferencias, intereses, percepciones, comprensión, prácticas, valores, conocimientos, en un contexto condicionado por las restricciones impuestas por tres variables: económicas, políticas-institucionales e ideológicas.

El actor evalúa los distintos riesgos, costos y beneficios para la realización de sus intereses. El proceso político es el resultado de esta interacción entre acciones racionales y restricciones, y la lógica de este proceso histórico se encuentra en el análisis de esta combinación. Pero debe quedar claro que el comportamiento político de los actores no es una consecuencia directa de las restricciones sino que es la expresión de la intención del actor para dar respuesta a estas restricciones. Los modos de acción colectiva son soluciones específicas que crean los actores con sus recursos y capacidades para resolver los problemas que se les presentan en un contexto donde operan dificultades que restringen su acción y moldean su accionar, pero también el hombre con su acción es capaz, luego de un proceso, de

¹⁶ Los actores articulan de un modo eficiente los medios disponibles para orientar su comportamiento en dirección a la consecución de un fin u objetivos. Esta articulación se realiza en un contexto condicionado por su conocimiento en base a sus preferencias y por las restricciones o variables económicas, políticas-institucionales e ideológicas que operan en una relación sociopolítica e histórica específica en un momento determinado. Se entiende por actor a un sujeto individual y colectivo con capacidad de acción estratégica (esto es que tiene objetivos, diseña un plan de acción y lo implementa). Es un sujeto capaz de determinar de un modo relativamente autónomo sus intereses. La racionalidad se expresa en la forma en que se articulan las preferencias, el curso de acción y el modo en que se implementan. Si se conoce el objetivo se puede explicar el comportamiento a partir de la forma de pensar y actuar del actor.

¹⁷ Elster,

¹⁸ Elster, J, pag 117

¹⁹ Matus, C (1983)

modificar esas restricciones, que si bien se les presentan al hombre como “objetivas”, son el resultado de las acciones de los actores²⁰.

En este trabajo, se adopta el significado que otorga North (1990: 3) a las instituciones, que entiende que son las reglas en una sociedad o los constreñimientos que los seres humanos diseñan y que al mismo actúan como modeladores de su interacción. Las instituciones estructuran incentivos (políticos, sociales, económicos) en la relación entre actores, que condicionan las opciones que se ofrecen a los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones, leyes) o informales (entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales, es decir normas o convenciones informalmente aceptadas)

Las instituciones son, de esta forma, parte de los determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores intervinientes, así como parte de los determinantes de los comportamientos de actores excluidos o de la ausencia de comportamiento (i.e., capacidad de acción estratégica) de sectores sociales que no resuelven sus problemas de acción colectiva, por lo que no alcanzan la condición de actor.

Los actores intervinientes, además de tener ciertos intereses y poseer determinados recursos, diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. Así, los actores que participan en el campo de la política pública tienen a su vez múltiples intereses, poseen determinados recursos específicos dispuestos a movilizar y guían su acción por ideas y valores que pueden estar en tensión con esos mismos intereses. Estos actores se involucran en un contexto donde pueden participar de juegos políticos distintos (diversas prioridades, distintas reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversas opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones)²¹.

La agenda pública que se desarrolla en la ciudad es el reflejo de diversos juegos, con múltiples reglas, que construyen los actores (en este caso, las organizaciones) y en función de los cuales basan sus conductas, intereses, preferencias. En este sentido se entiende por actor social a un sujeto –individual o colectivo- que tiene capacidad de tomar decisiones y elaborar estrategias que inciden en las dinámicas locales.

La construcción de una agenda para la inclusión social

El término exclusión es un concepto en el que podemos observar dos caras²²; una, se refiere a la exclusión de diversas situaciones por no tener la posesión de bienes y servicios materiales y no materiales que permiten el acceso a los servicios de salud, de educación, de infraestructura, de vivienda, de ingresos, de trabajo, de participación ciudadana, de familia, etc. Es decir que la posesión de algunos de ellos, *implica un sentido de inclusión* y la no posesión les impide a los sujetos acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo²³. La otra cara es su relatividad en el tiempo y en el espacio, es decir que su

²⁰ Croizer, M. Y Friedberg, E. (1991: 13)

²¹ Acuña y Repetto (2001:17-23),

²² Eduardo Bustelo y Alberto Minujín: “ La política social esquivada”, en..., pag 113 a 154

²³ **Gabriel Quinti**: Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación – algunos modelos- . en.....

Según la perspectiva que plantea este autor, (cuyo modelo fue aplicado en Salvador, Costa Rica y Guatemala) la exclusión puede identificarse con factores de riesgo, que, para su análisis propone, a nivel operativo, clasificarlos en 22 campos: Dificultad de acceso al trabajo, Dificultad de acceso a la renta y al capital (pobreza), Precariedad familiar, Descalificación vinculada a factores epidemiológicos, Discriminación de género, Abandono social, Descalificación vinculada a las condiciones de la vivienda, Dificultad de acceso a los servicios sanitarios, Dificultad de acceso a los servicios sociales, Dificultad de acceso a la formación y a la instrucción, Hostilidad ambiental, Descalificación vinculada a procesos migratorios, Dificultad de movilidad territorial (y marginalidad geográfica), Descalificación primaria (por minusvalía),

condición es significativa según las características, geográficas, históricas, políticas, culturales económicas, sociales de una determinada sociedad en un determinado lugar y tiempo.

Muchos autores coinciden que la pobreza²⁴ es una de las formas más importantes de exclusión social (aunque no la única, pero sí la más importante), algunos la denominan “*exclusión social directa*”²⁵, (también forma parte la discriminación en la participación política de las personas)

Aceptando los costos de neto corte analítico²⁶ este trabajo circunscribe la exclusión social desde el punto de vista de la pobreza medida por el nivel de ingreso, su inserción en el mercado laboral, el acceso a los servicios de salud, de educación, la inadecuación de la vivienda y de la infraestructura social. El nivel de ingreso y riqueza productiva son las condiciones materiales para posibilitar la expansión de la ciudadanía plena, fomentando los procesos de inclusión, aunque si bien no son condiciones necesarias y suficientes, el tipo de empleo y el nivel de ingreso constituyen los elementos para producir las condiciones para la inclusión económica y la social²⁷. En este sentido, Quinti (1997:75) cataloga en 4 tipos de “procesos dañosos” que pueden generar los factores de riesgo, uno de ellos es la descalificación, que comprende aquellos factores de riesgo que impiden a los sujetos humanos lograr un cierto nivel de calidad de vida, adecuado a los estándares del país en que viven (por ejemplo acceso a los servicios, inadecuación de la vivienda, el desempleo, nivel de ingreso, acceso al consumo de bienes y servicios básicos).

En acuerdo con el planteo de Bustelo y Minujin (1997: 130), las variables o aspectos relacionados con la distribución del ingreso y el empleo se consideran cruciales para el logro de sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos socialmente y puedan ejercer sus derechos ciudadanos. Es por ello que una agenda de inclusión social debe ser el resultado de un proceso de concertación social sobre las cuestiones redistributivas de los procesos de acumulación de la riqueza.

Algunos aspectos metodológicos.

El camino metodológico que se desarrolló en este trabajo de investigación se enmarca en el paradigma cualitativo, de tipo exploratorio, en el cual la preocupación central está puesta en descubrir sucesos que permitan explicar un proceso social, el de la construcción de la agenda social del Plan estratégico Consensuado que elaboró el Consejo de Planeamiento Estratégico, y no en verificar supuestos o premisas planteadas. El período de estudio comprenderá desde las jornadas previas a la constitución del Consejo de Planeamiento Estratégico (Julio de 2001) hasta la tercera asamblea del Consejo (diciembre del 2003).

Las técnicas seleccionadas para relevar la información necesaria para el análisis, son las siguientes:

- Entrevistas en profundidad: se realizaron a los participantes pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y del estado, que se involucraron tanto en los inicios de la cuestión, como los que elaboraron la agenda, previa selección de las mismas según criterios que efficienten y sean pertinentes al objeto de investigación. De igual forma se han realizado entrevistas a actores sociales que no participan del COPE y cuyos intereses objetivos guardan relación con las políticas de inclusión social. En total, se realizaron 22 (veintidós) entrevistas²⁸.

Dificultad de acceso a la información y a la cultura, Discriminación étnico-lingüística, Discriminación religiosa, Discriminación política, Carencia de control del territorio, carencia de funcionamiento del Estado.

²⁴ La pobreza es un fenómeno complejo, heterogéneo, difícil de definir con propiedad, y de medirlo satisfactoriamente. En esto reside la dificultad básica para comprender el fenómeno y para diseñar políticas adecuadas para enfrentarla. Rebeca Grynsman: “La pobreza en América Latina y estrategias para superarla”, en ..., pag 93

²⁵ Gabriel Quinti, (1997: 75)

²⁶ Para Dagmar Raczynsky: solo se mide por carencias materiales pero excluye el logro de resultados en la esfera psicosocial y cultural, esto es, los cambios en las actitudes, conducta y formas de interacción social que facilitan u obstaculizan una integración más plena de estos grupos a la sociedad.

²⁷ Bustelo y Minujin:

²⁸ ver anexo.

- Observación participante: registro y memorias de las participaciones de las reuniones que lleva a cabo el COPE para definir la agenda del Plan estratégico²⁹.
- Observación documental: documentos que produce el COPE y la coordinación del Plan estratégico.
- Relevamiento de fuentes secundarias. Estructura de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires.

Descripción de la magnitud de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires. Una aproximación cuantitativa de la problemática.

Según datos provisionales del Censo 2001, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una población de 2.786.772 habitantes. De ellos, 1.257.286 son hombres y 1.511.486 son mujeres, siendo la tasa de masculinidad del 83,2. En cuanto a la evolución de la pobreza, se observa que la población por debajo de la línea de pobreza en mayo de 1998 ascendía a 188.292 personas (el 6,2% de la población total residente en la Ciudad) mientras que en mayo de 2002, cuatro años más tarde, ya se había triplicado, alcanzando el 19,8% de la población. Es en los últimos años cuando este proceso de empobrecimiento de la población se acelera: entre mayo del 2000 y mayo del 2002 hay un 86% más de hogares en condición de pobreza y prácticamente se duplicó el número de personas en esa situación (creció el 92,2%).

La conclusión más notable es que **2 de cada 10 hogares se encuentran por debajo de la línea de pobreza**³⁰ según la EPH de la onda octubre de 2002 y mayo 2003. Los guarismo resultantes significa que 638.000 personas residentes en la Ciudad se encuentran en situación de pobreza³¹, de las cuales 171.000 son indigentes, para octubre del 2002, (no modificándose sustancialmente esta magnitud para la medición de mayo del 2003). Otra dato relevante en cuanto a la incidencia de la pobreza en los hogares es que se concentra en los hogares de gran tamaño, esto es que el 54% de los hogares con 5 o más personas de la ciudad son pobres (o bien, **1 de cada 2 hogares grandes son pobres**). Si, a su vez, los comparamos según el grado de instrucción, se observa que son pobres alrededor del 57% de los hogares cuyo jefe no completó la primaria y el 7% de los hogares con jefes con secundario completo. Por último, en cuanto al desempleo, se destaca que la mitad de los hogares pobres con jefe atraviesa por la condición de desocupado

El mercado de trabajo de la Ciudad de Buenos Aires fue afectado por la recesión económica prolongada en los últimos tres años. El impacto de esta recesión se aprecia claramente en los indicadores de empleo: la tasa de desocupación abierta registrada en mayo de 2002 asciende al 16,3%. En mayo de 2002 se registraba un 63 % de desocupados más que en 1999; en mayo de 2001 la subocupación ascendía a 7,5 % y un año más tarde era cerca del 10% de la de la población económicamente activa.

El creciente proceso de diferenciación social y espacial transformó la fisonomía de la Ciudad. En el cordón sur, donde vive el 31% de los porteños, el porcentaje de población contabilizada como NBI es del 60,2%, mientras que en el noroeste de Buenos Aires concentra el 23,5% de la población solo el 10,55% tiene necesidades básicas insatisfechas³². Los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, la Boca y Mataderos³³.

²⁹ Ver Anexo

³⁰ ver Cuadros en el Anexo

³¹ Informe de resultados Nro 47. Dirección General de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Febrero de 2003

³² Cálculos realizados en base al Censo Nacional de 1991. Documento II de avance del Consejo de Planeamiento estratégico de la Ciudad de Buenos Aires. Dic, 2003, pag 73

³³ Documento II de avance del Consejo de Planeamiento estratégico de la Ciudad de Buenos Aires. Dic, 2003, pag 74

La desigualdad socioeconómica en el país es **más acentuada** si se analizan los datos de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, específicamente: el 10% más rico se queda con el 44,5% de la riqueza producida y mantiene una distancia de 50 veces con el sector más pobre. Esta desigualdad en la región más populosa del país también es récord. En 1974, cuando arrancó la medición, esa brecha era de apenas 12 veces.³⁴

CAPITULO II: PROCESO DE CONTRUCCION DE AGENDA

El enfoque adoptado en el análisis permite entender al proceso de construcción de la agenda en este caso en particular, como un proceso social complejo, en el que podemos ver a lo largo del mismo, a los actores sociales, que van configurando relaciones sociales bajo formas institucionales y en torno a determinadas cuestiones, según las posiciones que adopten en cada una de las fases. El proceso sociopolítico que se desencadena es la expresión de la articulación de las estrategias de los comportamientos individuales de los actores involucrados.

Caracterización del perfil de los actores que intervinieron.

A modo de marco teórico para el análisis de la agenda en función del sesgo que le imprimen la composición de las organizaciones, se establece la siguiente categorización que nos permite diferenciar cuatro tipo de actores en este caso en particular. La misma se formuló tomando como criterio las lógicas predominantes de los actores sociales urbanos en relación a las condiciones de producción y reproducción económicas, sociales, políticas y culturales de la ciudad. (vale aclarar que esta categorización en función de las lógicas subyacentes, plantea modelos abstractos, y debe entenderse como lógicas predominantes, y no únicas, o excluyentes, sino que en algunas organizaciones pueden coexistir dos o más lógicas³⁵)

1. actores que orientan sus comportamientos, relaciones y procesos en función de una lógica de racionalidad económica (de obtención de ganancia) y realizan sus actividades dentro del mercado. Así, encontramos organizaciones cuya actividad se canaliza en producir suelo urbano, infraestructura, equipamientos y servicios (vivienda, autopistas, agua, luz, edificios educativos, y sanitarios, transporte, etc.), y otras organizaciones con actividades comerciales, financieras, industriales, de servicios (de todo tipo) y recreativas. En nuestro caso particular, se identifican a las cámaras, confederaciones empresariales, asociaciones, de comercio, de turismo, y afines y fundaciones (ligadas a la actividad económica) que suman alrededor de 25 organizaciones en la composición en general.
2. Actores que orientan sus comportamientos predominantemente por una lógica política, y asumen la representación de los intereses generales. Por ejemplo, partidos políticos, y funcionarios gubernamentales. En la composición en general del COPE son alrededor de 15 organizaciones.
3. Actores orientados por una lógica de conocimiento³⁶ o tecnocrática. Se identifican aquí las organizaciones relacionadas con el mundo académico, de investigación, de asesoramiento técnico-profesional (universidades, centros de investigación, colegios de profesionales³⁷, etc.) Son 50 las organizaciones de este tipo registradas en el COPE }.
4. Actores orientados por la lógica de la defensa de derechos humanos y sociales, en la que encontramos un amplio abanico de organizaciones, y que se constituyen en función de acciones solidarias para responder a necesidades sociales o ambientales, de tipo barrial -comunitaria, o

³⁴ Diario Clarín, 28-06-2004

³⁵ Quizás, haya algunas organizaciones que por su objeto y características de su tarea principal, no se puedan encuadrar en esta categorización.

³⁶ Las tres primeras categorizaciones provienen de un trabajo de Pirez_a Pedro (1995)

³⁷ Los colegios profesionales se han incluido en esta categoría por su lógica de relacionamiento con los espacios de debate público, y no por su función específica.

extrabarrial, sin fines de lucro, fundaciones, asociaciones; u organizaciones vinculadas a la defensa de determinados derechos, etc. Alrededor de 50 organizaciones se registran en el COPE.

Tal categorización nos permite un primer encuadre de análisis de la composición organizacional de la agenda, cómo fue construyéndose en cada una de las dimensiones temáticas alrededor de las que se organizó la construcción de la agenda (física, social, institucional y económica) y cuáles eran las lógicas predominantes. *El resultado de ese proceso es una agenda de temas producto de la discusión, argumentación y persuasión recíproca de las distintas organizaciones que han participado de esta instancia.*

El siguiente cuadro es un extrato de la agenda que elaboró el COPE y aprobada en la Asamblea General que se realizó el 18 de diciembre del 2003³⁸. La selección del contenido se realizó en función de dar cuenta de una primera aproximación de los temas en los cuales los actores expresaron sus preferencias, intereses y establecieron los acuerdos o consensos necesarios. Sobre estas cuestiones debatidas se preservaron algunos temas, que si bien no tienen relación directa con la pobreza y las políticas sociales de inclusión para combatirlas, expresan claramente los intereses de los actores, y se retomaron en el análisis posteriormente. El caso en particular de la agenda de política social se analizará en el siguiente apartado. Asimismo, de los contenidos no se consideraron aquellos que guardan relación con formas de hacer eficiente la gestión de las políticas mencionadas, aunque se conservó lo pertinente al área metropolitana.

Cuadro: LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS. DOCUMENTO DE AVANCE II

Visión de la ciudad: <i>En el 2010, Buenos Aires debe ser una ciudad plenamente autónoma, eje de una región metropolitana integrada al MERCOSUR y al mundo que, en el marco de una democracia participativa, pluralista, transparente, solidaria y descentralizada, posibilite a sus habitantes el desarrollo de todas sus potencialidades creativas en los campos educativo, científico, cultural, social y económico, a fin de lograr una Ciudad competitiva, que favorezca el bienestar, la calidad de vida y la prosperidad de sus habitantes; impulsando el desarrollo productivo, a través del turismo nacional e internacional, el comercio, sus industrias y servicios con alto contenido de innovación, capital intelectual y utilización de mano de obra intensiva; ofreciendo excelencia en la prestación de servicios, en especial de salud, justicia, educación, seguridad; conservando el patrimonio histórico cultural; y preservando el medio ambiente.</i>		
Dimensión Social		
Area crítica	Lineamientos (objetivos estratégicos)	Acciones Tipo
Políticas Sociales	Mejorar la distribución del ingreso en la Ciudad, promoviendo el desarrollo humano, la integración social y el respeto por la diversidad	Promoción del Ingreso Mínimo Ciudadano Integración norte - sur Políticas activas dirigidas al fortalecimiento institucional de las redes de organizaciones barriales Acciones Tipo - Iniciativa Legislativa: Ley de ingreso mínimo para los habitantes de la Ciudad, entendido como la cobertura de las necesidades básicas y el fomento del empleo o la reinserción laboral, en el marco de la cultura del trabajo.
Salud	Garantizar el acceso integral a la salud para todos los habitantes, fortaleciendo la prevención, las redes de atención primaria y la articulación de los distintos prestadores	Difusión y promoción de la información acerca de los derechos y obligaciones de los ciudadanos respecto de la atención de la salud Prevención y promoción de la salud tendiente a generar conductas saludables que disminuyan los riesgos de enfermedad, promoviendo conductas responsables. Plan de Salud Consensuado. Implementación de un Consejo de Salud en articulación con los consejos barriales
Educación	Consolidar un sistema educativo democrático, integrado y de calidad para toda la Ciudad, garantizando el acceso universal hasta el nivel medio inclusive	Distribución geográfica equitativa de los establecimientos Ley de Educación de la Ciudad Promoción de la educación al consumidor y la difusión de sus derechos. Promoción del aprendizaje de idiomas Promoción de la capacitación del ciudadano en el desarrollo del conocimiento y alfabetización tecnológica
Cultura	Fomentar la identificación de	Fortalecimiento de la identidad cultural mediante un plan de concientización

³⁸ Para acceder al documento completo, buscarlo en www.buenosaires2010.org.ar

	nuestros valores culturales fortaleciendo la pertenencia tanto a escala metropolitana como barrial, promoviendo cualidades éticas y el respeto a la ley como sustento de un sistema de convivencia que garantice una mayor inclusión social.	del valor de nuestros usos y costumbres y del patrimonio cultural tangible e intangible, Concientización de la población para la apropiación y cuidado del espacio público. Disposición de ámbitos específicos para los ensayos de las diferentes expresiones de la cultura popular Incremento de la participación de los clubes de barrio en la realización de actividades culturales y deportivas mediante un rediseño de la infraestructura de la actividad deportiva y cultural en la Ciudad.
Dimensión Institucional		
Crisis de representación	Fortalecer la relación entre las instituciones políticas del gobierno local y la ciudadanía. Garantizar la descentralización política y administrativa	Extensión de la experiencia del Presupuesto Participativo Iniciativa legislativa Reforma del sistema electoral Ley de comunas (uso de la iniciativa legislativa por parte del Consejo: proyecto presentado en la Legislatura, 23-10-03)
Rol del Estado Autónomo en la planificación, el control y la gestión de la "cosa pública"	Profesionalizar el funcionamiento de la administración pública a través de sistemas meritocráticos de carrera	Capacitación y jerarquización de los funcionarios públicos Reglamentación de la Ley de Empleo Público Modernización tecnológica del proceso administrativo Convenio Colectivo de Trabajo
Area Metropolitana	Promover acciones destinadas a la conformación de una instancia de coordinación interjurisdiccional entre el Gobierno de la Ciudad, la Provincia de Buenos Aires, la Nación y los municipios de la Región, a fin de establecer acuerdos sobre políticas de Estado	Creación de los instrumentos y la legislación necesaria para planificar y desarrollar políticas de alcance regional articuladas Promoción de políticas de gestión conjuntas en el AMBA articuladas con organismos jurisdiccionales Sistema de salud de la región metropolitana: Acuerdo metropolitano entre Ciudad y Provincia de Buenos Aires Promoción de políticas de reordenamiento territorial a nivel metropolitano Proyecto de Declaración de la Legislatura con el fin de destacar la importancia que tiene el inicio de conversaciones entre los actores institucionales del Area Metropolitana
Dimensión Física		
Uso del Suelo, Espacios verdes (Déficit y mala distribución), Medio ambiente	Aumentar la cantidad de espacios verdes y mejorar su distribución Mejorar la calidad de vida mediante el control y cuidado del medio ambiente	Modificación al Código de Planeamiento Urbano
Planificación parcial y deficiente. Códigos y legislación vigente	Acordar e instrumentar políticas de desarrollo y planificación reestructurando el ordenamiento territorial y el uso del suelo para lograr la Ciudad deseable	Prevención de la segregación urbana producida como consecuencia del crecimiento Mecanismos de consulta y participación ciudadana en la toma de decisiones Políticas en el área de Vivienda (urbanización de villas –regularización catastral – Vivienda Social)
Residuos	Propender al tratamiento integrado en el GCBA de la planificación urbana, transporte, tránsito, red de subterráneos y autopistas, y de la regulación y control del transporte intramunicipal Promover una gestión integral de los residuos sólidos impulsando una menor generación y su eventual reutilización y reciclado, así como la conformación de un marco normativo producto de un acuerdo interjurisdiccional (Nación, Provincia, Municipios)	Recolección diferenciada Reciclaje de los residuos aptos para ser transformados Promoción y concientización de la sociedad sobre el tratamiento integral de los residuos (capítulo 36 de la agenda XXI)
Vivienda de interés social	Incentivar el rol que deben cumplir los institutos dedicados a la vivienda social, con el fin de promover el desarrollo sistemático y sostenido en el tiempo de un sistema de opciones	Desarrollo y priorización de incentivos al sector privado, verificando que se cumpla con normas ambientales efectivas Instrumentar mecanismos de participación ciudadana en las diferentes instancias (consulta - control, planificación - evaluación)

	de acceso a la vivienda, en función de las condiciones socio-económicas y culturales que presentan los posibles beneficiarios.	
Dimensión Económica		
Priorización y potenciación de los sectores económicos de la Ciudad	Generar trabajo y riqueza a partir de la articulación de los actores económicos locales en los sectores del comercio, la industria, los servicios y el turismo, industria cultural, investigación científica y desarrollo tecnológico.	
Disparidades territoriales	Promover el desarrollo económico en todo el territorio de la Ciudad, asegurando la coexistencia armónica de la actividad industrial con los espacios verdes y la calidad de vida en general	Alentar la instalación de industrias en diferentes áreas de la Ciudad, adecuando el territorio y estableciendo mecanismos de incentivos al empresario (leasing inmobiliario, créditos, facilidades de traslado, etc.) Promoción de un Area Industrial en la zona Sur (Pompeya, Soldati)

En la dimensión social, y en base a los registros de asistencia a las reuniones durante estos 2 años, en primer lugar, hay un fuerte predominio de las asociaciones vinculadas a las defensas de derechos sociales, humanos, ya sea se ocupen de cuestiones específicas como generales, y de los actores en los que la lógica institucional se orienta hacia la producción de conocimientos, saberes especializados, en segundo lugar. Así mismo, y como un hecho a destacar, no hay presencia de la primera categoría, es decir de actores vinculados a la obtención de ganancia. En virtud de ello es notable la ausencia de estas, considerando que un tema de agenda planteado es el mejoramiento del ingreso de la población. Además, una de las características dominante en las organizaciones que elaboraron la agenda de lo “social”, en términos generales, es que el objeto de la mismas está direccionado hacia las áreas de educación o salud.

El perfil de las organizaciones de la dimensión institucional se conforma en función de dos actores institucionales cuyas lógicas repoden, por un lado a la defensa de los derechos sociales, humanos, y por otro lado, a una lógica orientada al conocimiento. Es menor la presencia de aquellas vinculadas a la lógica de la ganancia y a la política. Sin embargo, y a pesar de esta caracterización, los posicionamientos de los actores en cuanto a los temas de reforma institucional (ley de descentralización, comunas y reforma electoral) fueron conducidos por organizaciones orientadas a la obtención de capital y ganancia (primera categoría) y las orientadas por la producción de conocimiento y la política (en este último caso es muy significativo resaltar que el actor gubernamental tuvo una influencia determinante en el tratamiento de estos temas).

En cuanto a la dimensión física hay una fuerte presencia de las organizaciones vinculadas con la producción de conocimiento, y en menor medida con la defensa de los derechos. La representación de la primera y segunda categoría es escasa (obtención de ganancia y política). Las cuestiones que se identificaron como áreas críticas para la conformación de la agenda se organizaron en dos ejes, en los cuales el primero actúa como un marco condicionante de cualquier política en el ámbito de la dimensión física, y el segundo refiere a cuestiones específicas de la dimensión. De todos modos, los actores de la categoría predominante, en general se vinculan con saberes, disciplinas y profesiones vinculados al tema de infraestructura urbana (arquitectura, ingeniería).

Es muy significativo el perfil de las organizaciones que han participado de la dimensión económica, ya que está fuertemente sesgado por aquellas relacionadas con la lógica del conocimiento, y no con aquellas vinculadas con la lógica del mercado, tal como se esperaría dado el carácter sectorial de los temas identificados. Si bien hay una importante presencia de estas últimas organizaciones, no son predominantes. Sin embargo, cuando se debate la cuestión de generación de riqueza y trabajo, la perspectiva es solamente desde la perspectiva de la producción, pero no desde su distribución y desde

el trabajo. Es decir que aquí, aunque la representación de los actores cuya lógica es la acumulación de la ganancia no hayan expresado sus intereses y preferencias más directas, los otros actores, a partir del marco referencial y cognitivo, han actuado como los agentes de dichos intereses.

Entre las variadas reglas institucionales que implementa El COPE y que condicionan otros arreglos institucionales y los acuerdos producidos por las distintas estrategias interdependientes de los actores, se pueden distinguir, estrictamente en lo referente a la producción de la agenda, dos tipos: 1) formal, siendo la más importante aquella que determina el acceso de la organización para formar parte de COPE, que es la posesión de la personería jurídica por parte de las mismas. Es decir que si bien, está la intención de hacer participar a otros actores sociales, estos quedarían por fuera de las instancias de decisión (Asambleas y Comité Ejecutivo); 2) informal, que en esta instancia de producción de agenda, se expresa en los mecanismos de funcionamiento, de organización horaria (que fue bastante cuestionado por algunas organizaciones porque era un horario de difícil acceso para que participen otras personas- Los horarios de trabajo, en general, eran por la mañana), de consignas de trabajo en grupo que estructuraban la dinámica de las reuniones, el contenido de las consignas, que muchas veces actuaban como filtros para el tratamiento de los temas.

Es muy interesante observar que una de las mayores dificultades, en la primer reunión, fue la definición de los problemas que se querían tratar. Por un lado a los participantes les costaba mucho identificar los problemas (la típica confusión en identificar problemas con las propuestas de solución) y además desde las consignas de organización del debate no se facilitaron herramientas para inducir y favorecer el tratamiento de los mismos. Este proceso, genera una distorsión muy importante en la formulación de una agenda, ya que no se construye desde la definición del problema, sino que los problemas se tratan de inferir a partir de las propuestas de solución. Así, ante tanta declaración de lo que se “debería hacer” se fueron identificando aspectos o áreas de intervención, denominadas “áreas críticas”.

Planteamiento de temas sobre la inclusión social y estructura de incentivos

Sobre el particular

Para analizar la conformación de la agenda de lo social dividimos el período del mismo en tres momentos consecutivos: el primero que va desde jornadas previas constitutivas del COPE hasta la formulación del documento conocido informalmente como los “10 mandamientos” inclusive, el segundo considera las reuniones realizadas hasta la segunda asamblea en donde se produce y aprueba el “documento de avance I” (dónde ya se empieza a estructurar las bases del PEBA), y, el tercero, contempla el período hasta la tercer asamblea general en donde se aprueba el “documento de avance II”. El criterio de estas etapas, es que las mismas se construyen en función de ciertos momentos de consolidación de la agenda, en donde se van filtrando temas, se los impone, se relega la profundización de su contenido o se discute el mismo en función de la puja de intereses en cuanto a los posicionamientos de los actores.

Primer momento:

Los debates y consensos generados en esta primera etapa son muy interesantes, ya que muestran cómo se van perdiendo algunos temas, porqué, quién instala qué, cuáles son los actores que determinan los encuadres, y que reglas institucionales informales se generan.

El planteamiento de temas referidos a la pobreza, al hambre y la mención al fenómeno de la exclusión es muy fuerte en la primer reunión de las jornadas preparatorias. Cuando se plantearon cuáles pensaban que eran los temas o problemas importantes en el área social, varios actores identificaron: “Vivienda precarias, la segregación en la zona sur, exclusión, falta de seguro de desempleo,

desempleo, pobreza, Injusticia social, inequidad, acceso al empleo, hambre” (entre otros cuestiones referidas también a grupos vulnerables, tercera edad, acceso a la salud y educación). Pero a medida que iban las realizando las reuniones sucesivas, estos temas iban perdiendo presencia. Uno de los motivos es que varias de las organizaciones que plantearon esta temática no han concurrido mas a las reuniones, y de las organizaciones que siguieron concurriendo, optaron por priorizar otra temática, siempre referida a lo social, como salud, en general. Además, en general, de las 40 organizaciones que estaban presentes, solo muy pocas realizaban planteos relacionados con su mandato institucional (es este caso, podemos referirnos al representante de la CTA, con su propuesta del FRENAPO o bien a aquellas organizaciones vinculadas con el tema Salud). Este proceso, como se verá mas adelante, guarda sintonía el proceso que desarrollan las organizaciones que plantean la agenda, desde la perspectiva de los intereses sectoriales. Porque se observa que en el proceso evaluado, en el primer momento no hay planteamientos de reivindicaciones sectoriales, sino que las mismas aparecen casi al final del proceso.

Uno de los filtros del planteamiento de los temas, lo constituyeron las reglas institucionales de organización de las reuniones, ya que las mismas fijaban, encuadraban y guiaban la producción de las deliberaciones que se producían. Por ejemplo, un encuadre que regulaba la discusión era la Preparación de los documentos temáticos: *“La Coordinación ha elaborado un documento para cada uno de los ejes temáticos seleccionados. Estos documentos proveen información básica que servirá como marco de referencia a cada grupo de trabajo pero, bajo ningún punto de vista, pretenden circunscribir la discusión a su contenido. Asimismo, el sitio web del Plan Estratégico tendrá disponible información adicional para ser consultada por quien lo desee”*.³⁹ En el documento citado se comenta que la mirada es desde el desarrollo humano, pero luego se excusa mediante la aclaración de que el fenómeno social es difícil de definirse, y mas tarde manifiesta entonces, que *..” De todas formas, es factible señalar una serie de aspectos vinculados con el desarrollo social de la ciudad, como educación, salud, cultura, recreación, vivienda, justicia y seguridad y promoción social. Dado su alcance, es difícil ofrecer una definición acabada de cada uno de los componentes que integran el aspecto social de un Plan Estratégico; sin embargo, seguidamente se ofrece una descripción sintética de las características principales de cada uno de ellos”*.⁴⁰ Aunque es meritoria y entendible su aclaración, ya que no pretende circunscribir el contenido que opera como marco de referencia, la dinámica que fueron adquiriendo las reuniones fueron el resultado de este encuadre. Porque en los social, tal como dice el documento, no aparece como tema la pobreza, el desempleo (sí está presente en el área económica), la exclusión.

Estas reglas institucionales forzaron a que se determinaran dos temas sobre los que trabajar, y se eligieron salud y educación como prioritarios. Ya en este encuentro, las organizaciones que participaron se vinculan mas desde su mandato institucional con estas áreas seleccionadas. Incluso en los documentos oficiales de circulación no figura un tema que se mantuvo en las dos reuniones como consensuado que fue la *“precarización del trabajo y aumento de las necesidades”* como un problemas importante de inclusión social en la agenda.

Sin embargo el ciclo de tratamiento del problema de la pobreza y la exclusión social no se perdió, porque en el documento que sintetizó la coordinación de todos estos encuentros y que fueron la base a partir del cual se estructuró la agenda del PEBA, se incluyó el tema en el área de políticas sociales. Esta cuestión la instaló el actor gubernamental en el documento oficial, y luego lo puso a consideración de las organizaciones para su aprobación, con el objeto de lograr la legitimidad social que necesitan los documentos. Este espacio es una construcción que necesita de los acuerdos, de la interdependencia de la posicionamientos de los actores sociales, para el desarrollo de este espacio. Los motivos por los cuales el actor gubernamental lo instaló y lo puso a consideración es asegurar que el plan contemple cuestiones que hacen a la inclusión social. ¿cuál fue la argumentación que expuso este

³⁹ Fuente: Fundación cambio democrático. DOCUMENTO METODOLÓGICO, julio, 2002

⁴⁰ Fuente: 4 Buenos Aires en la Dimensión Social. SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADA POR LA COORDINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO. Julio de 2002. Jornadas previas a la Asamblea Constitutiva del Consejo de Planeamiento Estratégico.

actor al instalar este tema en la agenda, si es que no había sido definido como prioritario en las reuniones previas? La ingeniería de argumentación consistió en sintetizar los temas o ideas que habían surgido en todas las reuniones, plantear un lineamiento estratégico para ello, e incorporar la idea del ingreso mínimo ciudadano, como un principio progresista e incuestionado desde la retórica e instalado de las visiones europeas.

Los gobiernos modelan el flujo de las cuestiones públicas como el de las soluciones que encara, por medio de la creación de reglas, pautas, dinámicas y competencias organizacionales, liderazgos formales e informales. Estas y varios otros factores, actúan como tamices, como reguladores formales e informales que ordenan las demandas, abordan los conflictos, definen los problemas y caracterizan las soluciones.⁴¹

Si bien este documento pudo instalar esta cuestión que había quedado excluida del tratamiento para su incorporación en la agenda, al mismo tiempo excluyó otros temas tratados, en los que no se determinan ninguna “acción tipo” (en el lenguaje del documento), relacionado a los temas de promoción del empleo (por el desempleo comentado), mecanismos compensatorios de combate contra la pobreza, u otras, que podrían haberse incluido en el área económica, como la redistribución de la riqueza, la transformación de la base tributaria, de impuestos a la riqueza, entre otros.

Cuadro 2: TABLA “LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS”⁴²

Áreas críticas	Lineamientos	Acciones tipo	Acciones para la agenda legislativa
Salud	Garantizar acceso integral a la salud para todos los habitantes fortaleciendo la prevención, las redes de atención primaria y la articulación de los distintos prestadores	Atención primaria Campañas de prevención Plan de Salud consensuado Descentralización y articulación de los distintos niveles de atención Implementar un consejo de salud	Plan General de Salud
Educación	Consolidar un sistema educativo democrático, integrado y de calidad para toda ciudad garantizando el acceso universal hasta el nivel medio como mínimo	Planificación de la distribución geográfica equitativa de los establecimientos Universalización de la educación media Planes educativos adecuados a la realidad y las necesidades específicas de los establecimientos Validez del título docente a nivel nacional Articulación curricular con otras jurisdicciones	Ley de Educación de la ciudad
Políticas sociales	Crear las condiciones necesarias para fomentar la equidad social a través de una mejor distribución del ingreso en la Ciudad, promoviendo el desarrollo humano, la integración social y el respeto por la diversidad.	Prestaciones universales que garanticen un ingreso mínimo a los ciudadanos de Buenos Aires (ingreso de ciudadanía)	Ley de ingreso mínimo para los habitantes de la ciudad

Segundo Momento:

Otro momento del ciclo de construcción de la agenda lo constituyeron las reuniones llevadas a cabo para formular los “consensos” necesarios para avanzar en el tratamiento del PEBA. Nuevamente el tema de la inclusión/exclusión salió por parte de los actores gubernamentales, por el representante del

⁴¹ En este sentido nos ilustra Aguilar Villanueva, 1996:41-43 ..”los sistemas políticos tratan de estabilizar las organizaciones de interés, los canales de interlocución, el universo de los asuntos a debatir, delimitando el ámbito de lo política y fiscalmente posible. El flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias, proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo. Por numerosos motivos los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras, Son sistemas acotados y predispuestos. El sesgo de las dependencias del gobierno cumplen la función de filtrar selectivamente la corriente de los problemas y demandas que se levantan desde la sociedad.

⁴² Documento de circulación interna para aprobación del comité, que lo concreta en la segunda reunión de del año del comité ejecutivo, 2003

sector educativo y de la coordinación, en virtud de que los temas que iban surgiendo en una de las reuniones tenían que ver con el fomento de la participación ciudadana. La “*participación es inclusión... los excluidos no participan*” (funcionaria de la secretaria de educación), “... *se demarcaron dos temas de la agenda, uno de ellas, Inclusión/exclusión*” (representante del PEBA). Es decir que, desde esta perspectiva se abordó el tema de la inclusión, no del empleo, de lo material, del ingreso mínimo, sino desde la participación ciudadana, desde la inclusión política. Y este fue el resultado y el proceso de consolidación de un tema en agenda, de un proceso de legitimación del área de política social, del tema de política social y del ingreso mínimo. Es más, el entendimiento entre otros actores continuaba siendo el mismo, el original, de la participación ciudadana, porque los actores acordaron que: “*debemos elaborar un sistema de participación e inclusión*” (representante de CAC)

Con esta asimétrica concepción de inclusión, en la cual el grupo de actores provenientes de las organizaciones de la sociedad civil interpreta a la inclusión desde la perspectiva política, de participación ciudadana, y la interpretación dada a estas expresiones por los actores gubernamentales como la inclusión desde la perspectiva de la superación de pobreza, de la equidad social, se continuó con el abordaje de la cuestión. Esta carencia de sintonía prosiguió durante casi todo el período, incluso en una de las reuniones posteriores se volvió a insistir sobre el tratamiento de la misma: “*Es importante que se pueda reencauzar la discusión, ¿qué acciones de inclusión?*”(representante gubernamental del COPE), ante lo cual los actores no fijaban posicionamientos concretos en términos de agenda de políticas públicas, de políticas de estado, para esta cuestión.

En este momento se amplía la dimensión social incorporando como área crítica a la cultura, fundamentalmente conducida por un actor, que si bien sus intereses institucionales no condicen estrictamente con esta cuestión, si lo son otros aspectos de su estructura de incentivos, como por ejemplo su desempeño profesional y laboral: “*insisto siempre en que a los mandamientos les falta el tema de cultura y de patrimonio*” (representante de una ONG relacionada a la cuestión de la gestión de ciudades).

Tercer momento:

Durante el tercer momento es donde se plantean modificaciones sustanciales al planteamiento del ingreso, producto de los distintos enfoques al tema, motorizados por necesidad de aprobación del documento ante la tercer Asamblea general. El proceso en este período estuvo signado por tres episodios que ameritan su análisis, ya que ha modificado el contenido y los actores explicitan marcos interpretativos al respecto. Uno de ellos lo constituye la formación de una subcomisión de política social con el objeto de profundizar el tratamiento del tema. En las tres reuniones que se realizaron fue mínima la participación de las organizaciones(3), expresando una vez la dificultad para el tratamiento del tema, por lo cual no se han producido avances al respecto, salvo la incorporación de la “*integración norte-sur*”, que ya había sido planteado en otra dimensión y en las primeras reuniones.

El segundo es la discusión que plantearon algunos actores reclamando que las organizaciones que están vinculadas con el tema de la pobreza no están presentes: “*...el PEBA tiene mecanismo que restringen la participación*” (representante de organizaciones barriales), refiriéndose a los mecanismos que ya hicimos mención, como por ejemplo los horarios de las reuniones, particularmente en este tema. Sin embargo, otro actor perteneciente a una supuesta alianza interactoral, en la cual participan ambos⁴³, le contesta que “*los pobres no están preparados para el tratamiento de estos temas, y que repiten los problemas todos el tiempo*” (representante de una universidad privada). Esta intervención generó varias respuestas, incluso de los mismos miembros de la supuesta alianza, asumiendo que ellos tienen que ser los que tienen la voz de los pobres, que “*tenemos que tener un gesto hacia lo informal, nosotros tenemos que ser los representantes, tomar como ejemplo a San pablo (Brasil) que tuvo que incorporar a las favelas*” (representante de una ONG de gestión de ciudades), o “*nuestro espíritu es un modelo inclusivo, esto es así, nadie está en desacuerdo*”. Sin embargo, y más allá de este posicionamiento signado por un marco valorativo, la estructura de

⁴³ En otro apartado analizamos el tema de las alianzas, reconocida como “los de la Junta Promotora”

incentivos de los actores incluidos no permite la promoción de nuevos mecanismos de incorporación de otros actores excluidos...” (Ongs de desarrollo).

El último episodio fue la discusión en una de las reuniones del Comité Ejecutivo, por la Ley del Ingreso Mínimo que estaba sugerida como iniciativa legislativa. En este punto, algunos de los actores provenientes del ámbito laboral (sindicato y abogado laboralista) manifiestan que se puede entender: “... como una ley que pretende subsidiar el desempleo”, y proponen que ese “no es la idea que queremos transmitir”, sino que lo que propone es la “... reinserción productiva” (representante gremial) y “...la cultura del trabajo”. Otra de los contenidos que modifican, con el objeto de “simplificar la redacción” (actor gubernamental), es que se desestima la primer frase “Fomentar la equidad social a través de una mejor distribución del ingreso.....”. Aquí asume una fuerte defensa del tema un representante del sindicato :”...De todos también algunas cuestiones se trataron el consejo , por ejemplo con los planes asistenciales, con el ingreso mínimo ciudadano , y los sindicatos sostuvimos, a pesar de algunas diferencias que tenemos respecto al tema, el ingreso mínimo, reclamamos que el estado se hiciera cargo, esto hay que resolverlo, después discutiremos el monto, para eso esta la legislatura, pero no podía salir el documento sin la necesidad de hablar de un ingreso mínimo ciudadano”, (UPCN)

Todo el proceso relatado y analizado culmina, entonces, en la siguiente consideración en la agenda que propuso el COPE respecto a la inclusión social:

Dimensión Social		
Area crítica	Lineamientos	Acciones Tipo
Políticas Sociales	Mejorar la distribución del ingreso en la Ciudad, promoviendo el desarrollo humano, la integración social y el respeto por la diversidad	Promoción del Ingreso Mínimo Ciudadano Integración norte - sur Políticas activas dirigidas al fortalecimiento institucional de las redes de organizaciones barriales <u>Acciones Tipo - Iniciativa Legislativa:</u> Ley de ingreso mínimo para los habitantes de la Ciudad, entendido como la cobertura de las necesidades básicas y el fomento del empleo o la reinserción laboral, en el marco de la cultura del trabajo.

De esta forma, al quitar contenidos esenciales, como por ejemplo el termino equidad social, y circunscribiendo el ingreso mínimo a la cobertura de las necesidades básicas, como única propuesta de atender el problema de la distribución del ingreso en la ciudad, se dejan de lado las posibilidades para producir condiciones para un debate mas profundo, serio y veraz acerca de una de las causas fundamentales de exclusión social, como son el nivel de ingresos y la generación de empleo de calidad.

La estructura de incentivos.

El objetivo de este apartado es completar el análisis de construcción de la agenda de inclusión social desde el enfoque de los propios actores sociales. Para ello identificaré y analizaré el comportamiento de los actores en función de su intencionalidad estratégica, identificando y describiendo sus motivaciones, preferencias, intereses, concepciones, incentivos, calculo de costos, beneficios y riesgos, y el modo en lo que los articula.

La estructuración de las políticas públicas es el resultado de un proceso complejo llevadas a cabo por un conjunto de actores que puede ir cambiando con el curso del tiempo. Esas interacciones no solo son “objetivas”, en el sentido de que su estudio pueda limitarse al registro de comportamientos, incluyen también una dimensión subjetiva, referente a como cada actor define (y redefine) la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores. (Oszlak y O'Donnell, 118).

La estructura de los incentivos se exploró mediante la identificación de las concepciones sobre el COPE, las motivaciones de su acercamiento y las expectativas que poseen cada uno de los actores participantes. En primer lugar cobra importancia la concepción que tienen los actores sobre el espacio de articulación multiactorial que genera el COPE, teniendo en cuenta que la misma actúa como estímulos o incentivos para el desarrollo de sus posicionamientos. En general, los actores que participaron de la construcción de la agenda entienden que el Plan Estratégico es una oportunidad para pensar y debatir qué ciudad queremos, no importa cual sea la estructura de representación que asuman como organización. *“Me parece que el Plan Estratégico es un órgano más que fundamental, expresa la ciudad en el largo plazo, un sistema de convivencia en el largo plazo” (UPCN). “...es un espacio consensuado, de pensar la ciudad en su conjunto y proponer soluciones.” (FB)., “...se abría un nuevo escenario que tendía a ser el ámbito formalizado para la discusión del futuro urbano” (FT.) “...parece interesante que se discutan políticas de estado desde la sociedad a partir de sus org...” CPCE). Estas expresiones y concepciones son coincidentes con la estructura de incentivos que plantean los actores gubernamentales: “...Les ofrece una tribuna, un ámbito de intercambio,..., este es un espacio en donde se habla con el gobierno en su conjunto ..., muchas organizaciones tienen su forma de expresarse en sus temas específicos, pero es un desafío poder hablar más ampliamente sobre el gobierno, y hablando desde una visión de conjunto...”(coordinador del PEBA)*

Es decir que, más allá de otras motivaciones, tal como se verá más adelante, hay un acuerdo generalizado en relación a la concepción acerca de que es un espacio de debate, de deliberaciones de la sociedad civil y del estado para proyectar la ciudad que se desea. Esto es muy importante, pues de cuenta de cierta homogeneidad en los modos de pensar sobre un modelo de gestión determinado que apunta a una construcción colectiva del hábitat. Casi se podría afirmar que cuando se habla de plan estratégico, todos los actores que han participado tienen la misma noción acerca de las cualidades del espacio público que se está construyendo, como un lugar donde todos los sectores que componen la ciudad tienen una oportunidad para participar. De todos modos, esta percepción tiene ciertas restricciones que operan en la característica que asumen las reglas de juego que se van estructurando alrededor de este debate social, en el sentido que no todos los sectores sociales de la ciudad son jugadores, sino que hay algunos que tienen vedada su participación, tal como se verá más adelante.

Motivos para participar del COPE.

En cuanto a las motivaciones particulares que tienen los actores, el disparador que hace que asistan a la convocatoria y participen, que actúa como el propulsor directo de su comportamiento, nos encontramos ante una variedad de expresiones que hacen a esta estructura de incentivos y que van modelando su posicionamiento y haciendo jugar cada uno de aquellas según las oportunidades, dinámicas, costos y beneficios que se expongan en cada una de los encuentros entre estos actores. En este proceso analizado se pueden distinguir varios tipos de motivaciones directas por las cuales los representantes de las organizaciones participan del COPE.

Por una parte se puede distinguir motivaciones estrictamente institucionales, que se pueden denominar “específicas funcionales” y que se definen por su vínculo directo con la competencia del objeto y estatutaria de la organización. La mayoría de los entrevistados tiene esta motivación, pero se diferencian aquellos que los moviliza la inquietud de plantear una temática específica atinente al área de competencia de sus organizaciones para que sea considerada. En este sentido se manifestaban los siguientes encuestados:

“Los motivos son institucionales, ..., creemos si la persona no se educa jamás se va a lograr una buena urbanización” (EDUTIC). “Mi mandato es institucional. El rector me dice Ud. escuche y después cuando pase el informe le digo lo que tiene que hacer” (UB).

“La Fundación desde 1993 venía realizando “Escuelas Urbanas” con la intención de poner en contacto técnicos – políticos y vecinos; y los mecanismos de participación ciudadana en la gestión urbana” (FT).

“El consejo viene trabajando en todo lo que tiene que ver con la cuestiones normativas de la ciudad de Buenos Aires hace mas de 50 años” (CIC)

“El entusiasmo mío radica en que creo que es un espacio donde los ingenieros tenemos mucho que decir, porque si algo falta en la ciudad es infraestructura” (CAI)

“Por una cuestión de compromiso político social con mi organización” (FEFYV)

“La gremial empresaria debe estar o tener muy claro este tipo de manifestaciones a futuro para poder incorporarla a sus quehacer” (CAC)

“los fundamentos del programa Bolívar es la interacción con las actividades productivas y tiene mucho que ver con las estrategias de las ciudades (FB)

“Una problemática específica de los mayoristas es la distribución, carga y descarga de la mercadería. También la ubicación de los locales” (CADAM)

Dentro de este campo de motivaciones, se distinguen aquellos actores que manifiestan directamente su interés para influir en la agenda del COPE: *“nos interesaba también instalar el tema del área metropolitana” (FC). “Instalar el tema de la cultura y el patrimonio” (FT)*

Uno de los motivos que caracterizan a las organizaciones provenientes del campo laboral, es su alcance extrasindical de la organización debido al papel “social” que juega su sector. el representante de *“tenemos una vocación de participación política” (UPCN), “No se quedó sólo en lo gremial, por eso funda la red social UOCRA (UOCRA), “porque somos parte importante de la ciudad, , somos los ”centro jaks, Porque en un barrio el encargado sabe todas las cosas que pasan en el barrio, ... queremos una ciudad ordenada , solidaria, con expectativa de modernidad” (SUTHER).*

También se destacan las motivaciones de índole personal, particulares de cada uno de los entrevistados, como motivos para su participación: *“...Además, es mi especialidad...” (UB), “Personalmente me parece interesante discutir políticas de estado” (CPCE), “... a mi me pareció un espacio interesante, y como había un llamado de los obispos para estar presente en la sociedad, comencé a ir.....” (AC)*

Otros dan cuenta que entre sus motivaciones se encuentra la posibilidad de establecer un diálogo con el gobierno: *“... Cuando se inicia el Plan Estratégico, se abrió un nuevo escenario que tendía a ser el ámbito formalizado para la discusión del futuro urbano (relación de técnicos, políticos y vecinos)” (FT), “... Me parece importante porque las instituciones que forman gente son las que tienen que prestar sus expertos para ayudar a los que tienen cargo político”.(UB) “ tratar de incidir en cuestiones que pueda tomar el poder ejecutivo era una apuesta interesante” (FCP).*

Otros motivos los encontramos en el interés que tienen las organizaciones de acrecentar u potenciar su “visibilidad” (o, en términos mas simples, su reconocimiento social): *“Nos da la posibilidad de divulgar lo que hacemos”(EDUTIC). “es importante que nos conozcan, nosotros no tenemos mucho trabajo en Capital” (FCP):*

Uno de los beneficios que se adquirió en este espacio y que se expresa como un elemento motivador, es que se lo percibe como un espacio de aprendizaje de interacción socio-política: *“yo aprendí, he participado de otros espacios donde todos se putean y se van, en cambio acá se trabaja muy bien, con mucho respeto...” (CADAM) “Me siento importante: Cuando doy las explicaciones en la comisión directiva, digo: mirá, yo aprendo en las reuniones” (SUHTER).*

Por último, y no menos importante, es destacar que algunos de los representantes tienen roles pertinentes al tema en sus propias organizaciones, por ejemplo, el representante del CPCE es integrante de la comisión de descentralización del propio consejo, el de la CAC es el vicepresidente de la comisión de relaciones con el gobierno, la de UB es directora y docente titular de especialidades de posgrado en planificación territorial, la de UOCRA es directora del instituto de vivienda, el del CAI es responsable de área metropolitana. Lo cual potencializa aún mas la estructura de incentivos.

La estructura de incentivos, las motivaciones se van modelando y se establecen en función de la aspiración de obtener ciertos beneficios.

A veces corresponde solamente a una y otra veces manifiestan dos tipos simultáneamente. Por tanto no se puede inferir que sea una sola o la prioritaria, sino que este conjunto de motivaciones pueden ir interactuando simultánea e intermitentemente en el transcurso del tiempo- El comportamiento, que de alguna forma van modelando estas motivaciones, no está dado solamente en función de alguno de estos intereses o de algunos de ellos simultáneamente, sino que también la estructura de incentivos se va construyendo al mismo tiempo en función del análisis sobre los comportamientos de los otros actores, como podemos observar en los casos de aquellos que les importa la “visibilidad” de su organización o “tejer nuevas relaciones” con otras organizaciones, o incluso destacar a aquellos actores que manifiestan entre sus motivaciones, el que el COPE es un espacio de aprendizaje relacional.

Las expectativas.

Las expectativas también se comportan como indicadores de la estructura de incentivos de los actores, y fundamentalmente el grado de cumplimiento de las mismas. En función del relevamiento realizado se pueden identificar tres grados de cumplimiento. En primer lugar se identifican aquellos actores que manifiestan que se han cumplido sus expectativas, y que este cumplimiento se debe a los beneficios adquiridos porque pudieron incidir en la incorporación de temas en la agenda del COPE (efectivamente, al contrastar con los documentos oficiales del COPE se observa la instalación del tema); *“Nos interesaba que la ciudad definiera un perfil productivo tal que se pensara en un trabajador altamente calificado..., y también que cuando se hablara del estado se hablara en términos de carrera administrativa”*. (UPCN), *“El interés era meter el área metropolitana”* (FC), *“los problemas de tránsito, provisión de agua, de residuos, son temas acuciantes que hay que resolver, y son temas de área metropolitana”* (CAI)

Un segundo subgrupo, manifiesta que sus expectativas guardan relación con el proceso de interacción político-social que se va construyendo en este espacio: *“se va produciendo una maduración. e se trabajó muy bien en las comisiones”* (FB). *“con la gente que conocí estoy muy satisfecho, personas muy jerarquizadas, que me han brindado una afabilidad muy buena, y eso a un trabajador como yo le agrada, ... narices respingada no, .. me resultó muy saludable. Cuando doy las explicaciones en la comisión directiva, digo: mira yo soy un cabecita negra, una mosquita, porque hay tanta gente importante en cuanto al que hacer de la ciudad, y siempre me han tratado bien, y dándome esa charla, esa sonrisa, ese apretón de manos, me hace sentir que yo también soy parte importante de esta ciudad”* (SUTHER). *“El balance es bueno porque se construyó un camino”* (CIC)

Un tercer subgrupo identifica al proceso metodológico, o reglas de funcionamiento y de gestión de las reuniones, como una de las causas del cumplimiento de sus expectativas. *“...Supero las expectativas, se trabajó muy bien lo metodológico y en las reuniones ...”* (FC), *“Si, se cumplieron, porque mis expectativas eran que se empezara a trabajar, que no se discutiera tanto, en circuitos cerrados, mordiéndonos la cola todos”* (CAI), *“se trabajó muy bien, la forma en la que el equipo sintetizaba las discusiones estaba muy bien...,nos permitía trabajar y avanzar”* (CAC)...”.

Un segundo grupo, plantea que se cumplieron medianamente, sobre todo porque no se han podido plantear “coherentemente” los temas, porque “hay juegos de poder” o por no haber podido plantear las especificidades de sus temas, pero sostienen cierto cumplimiento o cierto grado de satisfacción en sus expectativas: *“ Hubiese querido mas, pero es difícil plantear los temas. Se juegan espacios de poder. Lo que yo digo que salga. Esa es la pelea”* (EDUTIC), *“tratar de incidir en cuestiones que pueda tomar el poder ejecutivo era la expectativa nuestra”* (FCP).

Y por último se encuentra el grupo que manifiesta que no se han cumplido sus expectativas, pero que, sin embargo, aunque esto puede ser considerado como un costo en su cálculo acerca de su comportamiento, siguen manteniendo una presencia considerable en el COPE. Entre las causas del incumplimiento encontramos, por una parte, varias organizaciones que en general están en desacuerdo con el funcionamiento del COPE por varios motivos (que se irán conociendo a lo largo de este trabajo): “.. *no estoy muy conforme con la dinámica de las reuniones, no me parece que haya calidad en las organizaciones que participan, hay poca discusión, el gobierno no reconoce (el espacio)..*” (CPCE). Como así también aquellas que no pudieron incidir en la agenda, por otra parte: “*queríamos instalar el tema de género Nosotras estamos muy especializadas en cada tema por eso nosotras tendríamos que tener un mayor reconocimiento. Por eso nos apena de la coordinación que no nos reconoce*” (AMAI)

En consecuencia, podemos inferir que si bien las expectativas juegan un rol importante en la estructura de incentivos, no agotan las instancias de involucramiento en el espacio de los actores, sobre todo porque, como se observa en este análisis, estos actores sociales también consideran los beneficios que se adquiridos por otros incentivos, en función del comportamiento colectivo que se juega en el COPE, tales como los del Comité Ejecutivo, o bien participar en otras áreas de interés (como AMAI en la cuestión metropolitana y en la cuestión ambiental) Los actores que participan en el campo de la política pública tienen a su vez múltiples intereses, poseen determinados recursos específicos dispuestos a movilizar y guían su acción por ideas y valores que pueden estar en tensión con esos mismos intereses.

Se pueden inferir dos tipos de incentivos que produce este espacio de diálogo y concertación social, uno son los incentivos político-institucionales que brinda este espacio del COPE, en función de concebirse como un espacio de incidencia, de planteamiento de intereses, de legitimidad de los posicionamientos, y otro son los incentivos sociales-institucionales, que posibilitan “visibilidad” relacionamiento interorganizacional, consecución de objetivos de las organizaciones (ya sea de proyectos particulares que estén llevando a cabo como de los estatutarios).

La inclusión social vista por los incluidos(en el COPE)

Hasta aquí hemos dicho algo de la estructura de incentivos con el propósito de conocer un poco más acerca de la intencionalidad estratégica de los actores que están construyendo la agenda del COPE, la importancia de dicho análisis es que son estos actores y no otros los que hasta el momento tuvieron la oportunidad de construir agenda de inclusión social. Y son estos actores los que tienen la posibilidad de generar las condiciones para el establecimiento de dicha agenda. Es por eso que ahora vamos a analizar cómo perciben la cuestión de la pobreza en el COPE.

Encontramos dos instancias en donde es posible identificar cuestiones de exclusión. Una ligada a cuestiones temáticas y otra vinculada a la participación de organizaciones de la sociedad. La primera se refiere especialmente al abordaje sobre la superación de la pobreza en la ciudad, aunque también es importante destacar otros temas que no fueron incluidos dentro de la agenda, como ser la cuestión del género, de la tercera edad (siendo que el sesgo demográfico de la ciudad es el alto porcentaje de 65 años o más) y otros como las minorías sexuales, la población con capacidades especiales, etc. En este punto nos interesa abordar especialmente el tema de la pobreza y los posicionamientos de los actores sobre la misma,

Con excepción de uno sólo de los entrevistados, todos manifestaron que en el proceso de conformación de la agenda no se contempló suficientemente el problema de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires, o que ha quedado relegado. Aunque reconocen que se ha abordado en algunos temas, como el ingreso mínimo ciudadano (objeto de discusión tal como se vió en el apartado), la vivienda social, la educación para todos, la salud, los planes asistenciales..

Los actores además de tener ciertos intereses (como queda manifestado en sus motivaciones y sus expectativas) implementan sus comportamientos estratégicos guiados por mapas cognitivos. Se trata de aquellas ideas que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En este sentido, entre las explicaciones que dieron los actores referidas a las causas de esta exclusión se encuentran: a) las relacionadas por la especificidad del plan, en términos de aborda de cuestiones de largo plazo y estructurales y b) por falta de representación de los sectores excluidos en el COPE. En el primer caso se manifiestan del siguiente modo: *"..No, creo que quedó más que relegado, quedo atrás de cortinas de buenas intenciones, no ha habido un debate serio en torno al tema de la pobreza, hubo consignas de un lado, del otro, mucha ideología y pocas nueces..no se abordó, la pobreza ' requiere de acciones puntuales mañana. No puede estar supeditada a consensos estratégicos"(UPCN), "Todos los voluntariados, "la hermandad de los colchones" esta fantástico, pero si alguien no se ocupa de poner límites a las causas no sirve..."(UB), "En general se abordo como consecuencia. Si se quiere romper con el circulo de la pobreza lo tengo que hacer con la educación, no tengo otra forma" (CAC)*

En el segundo caso se explicita que no se abordó el tema de la pobreza por falta de presencia de las organizaciones que representan a los pobres, y en este sentido surgen las siguientes expresiones que enuncian, por un lado, la falta de representantes directos: *"No lo abordó. Porque no hay una institución que represente a la pobreza... no la hemos creado la posibilidad" (SCA): Por la falta de representación, entonces no se tocan los temas con profundidad (FEFYV), "Múltiples fenómenos de la ciudad informal quedan excluidos, en tanto sus actores no tienen capacidad de organizarse, por ejemplo en una ONG" (FT), y por la otra aquellos que transfieren la representación de los pobres en otras organizaciones: "Y es difícil, a lo mejor también tengo que hacer mea culpa,.., las organizaciones religiosas sean las mas destinadas a preocuparse de ello (de la pobreza). Nosotros no habíamos conseguido que alguien se ocupe de ello. (en la acción católica) (AC)⁴⁴, "Se quedó a medio camino porque no esta sentado la gente que representa este sector,.., no sólo los pobres, sino los actores más pesados que están trabajando con la pobreza (por ejemplo, red solidaria) (FC)*

Sin embargo, estas mismas organizaciones expresan mecanismos discriminatorios y diferenciales acerca de cuáles son los pobres que pueden participar, producto de una estigmatización y prejuicio constituido en función de la imagen (como debe vestirse un pobre): *Obviamente que si son como los del otro día⁴⁵ en donde un piquetero tenia zapatillas "Niké" remera "adidas" que casi me da un infarto cuando vi la foto... no me parece bien. ((FC)), o bien por la nacionalidad : escuchame vos sos peruana, entonces no hables- recuerda que se expresó así la representante de la universidad cuando participo de una reunion del plan estratégico que se había realizado hace ya unos cuantos años atrás.*

Las explicaciones acerca del postergamiento que fue objeto el abordaje de la pobreza, contemplan fundamentalmente una concepción estructuralista de la misma, dando importancia a las causas que producen las condiciones de pobreza y minimizando como solución a la misma las políticas sociales de tipo "asistencial": *" Hay que darle trabajo, educación. No darle un plato de comida, una asistencia. Creo acá se esta empezando a que el asistencialismo se deje de lado. Yo estoy en contra que se le de, si estoy a favor que se le busque la solución."*(SUTHER) . Lo curioso, es que, aún manifestando este marco valorativo sobre la reproducción de las condiciones de pobreza, no aparece en la agenda del plan el tratamiento de las mismas. Sobre esto llama la atención el representante gremial de UPCN: *"En todo caso lo que tiene que ser consenso estratégico es la generación de riqueza y su distribución,, algunas cuestiones sí se trataron el consejo , por ejemplo los planes asistenciales, el ingreso mínimo ciudadano , y los sindicatos sostuvimos, a pesar de algunas diferencias que tenemos respecto al tema, el ingreso mínimo, reclamamos que el estado se hiciera cargo, esto hay que resolverlo, después discutiremos el monto, para eso está la legislatura, pero no podía salir el documento sin la necesidad de hablar de un ingreso mínimo ciudadano"*.

⁴⁴ Recordar que en las reuniones preparatorias, la Acción Católica participaba del área social.

⁴⁵ Nota del autor: la entrevistada hace referencia a un episodio en una marcha piquetera, en donde un piquetero se peleó con un taxista, y luego este fue atendido por el presidente de la nación. Febrero del 2004

Otras explicaciones asociadas al postergamiento, manifiestan un grado importante de dificultad para debatir sobre el problema, debido a que apuntan a discutir cuestiones que hacen a las tensiones socio-políticas enquistadas en la sociedad y generadas por la redistribución de ciertos bienes o por la matriz de la estructura social que predomina en la ciudad, que modela las preferencias y el status de ciertos temas en detrimento de otros, en función de la distribución de la estructura de poder. Este último punto reviste significativa importancia porque nos da pistas acerca de la reproducción de las relaciones sociales que predominan en la ciudad, caracterizadas por un fuerte predominio del debate de las cuestiones sociales entre “los incluidos”. En relación al primer caso podemos seleccionar el comentario de: “...son reclamos que chocan contra los intereses sociales, por ejemplo que digan: queremos tener tierras, queremos tener subsidios, el resto de la sociedad que tuvo que comprar las tierras, que tuvo que trabajar, dice: no perdón, y ya no es un problema que el Estado le garantice esto, sino que es un conflicto de valores con la sociedad” (FT). En cuanto al segundo caso, así se manifestaba la representante de **EDUTIC**: “No se toca mucho, se toca desde la culpa. Para solucionar el tema de la pobreza hay que hablar de lo económico, No conozco que alguien presente un proyecto para terminar con la pobreza. Nadie dice que puedo hacer con esta tracción a sangre que vuelve a entrar en la ciudad. Estos proyectos no están, si están el puerto, la ley de comunas. Es que yo no se si hay compromiso para eso. Que prestigio te puede dar eso. Ahora si remodelaste el puerto, si presentaste la ley de comunas, si, esto te da prestigio, lo otro no”.

Desde el Estado, se reconoce que los temas de inclusión y pobreza no fueron puestos en agenda por los actores sociales provenientes de las organizaciones de la sociedad civil. En nuestro apartado de la agenda analizamos cómo el tema de inclusión o de la política social, tal como estaba manifestado en el documento institucional fue incorporado por los actores gubernamentales que participaban de las reuniones. Y este hecho se convalida con lo expresado por los actores gubernamentales: *Creo que en los social se nota mas lo reivindicativo de cada miembro y que, por ejemplo, temas como el ingreso mínimo y la pobreza estructural fueron traídos mas por la propia coordinación. Porque no son temas que están dentro de la agenda particular de las organizaciones y que la representación del interés general es lógico que lo asuma el estado. (coordinación del PEBA)*

Civilización o barbarie.

¿Cómo perciben estos actores sociales, que ya han construido un espacio de debate público y han configurado sus propios mecanismos institucionales de funcionamiento, la inclusión de actores sociales emergentes de los procesos de exclusión social? Para dar respuesta a este interrogante, se realizó un recorte de estos sectores, y se seleccionó a dos actores sociales excluidos del plan, uno de ellos representan a sectores excluidos pero con capacidad de acción colectiva: los piqueteros, y el otro a sectores excluidos cuya identificación no necesariamente remite a acciones colectivas, como los cartoneros.

Frente a esta cuestión, entonces, los actores sociales entrevistados manifiestan tres tipos de posiciones, aunque cabe destacar como un encuadre normativo, que la mayoría de los entrevistados rechaza la participación de estas organizaciones en el COPE. De los piqueteros destacan como negativo su politización y permanente posición de confrontación que mantienen constantemente. En relación a los cartoneros, no es muy bien aceptado su trabajo y las modalidades del proceso de trabajo y sus consecuencia para el resto de los habitantes de la ciudad. Solamente uno de los actores, cuya representación es social-barrial se manifiesta a favor de esta participación: “Tienen que estar representados todos los sectores, mas allá de cualquier opinión personal que pudiera tener, todo el mundo tiene que estar y adentro discutir...” (FEFYV)

Pero es interesante observar concretamente cuál es la concepción que tienen de ellos. El primer grupo se opone abiertamente a la participación de estos dos actores sociales mencionados, sobre todo la de los piqueteros. Los sindicatos, por ejemplo, los ven como actores sociales a los cuales no les dan

crédito a sus condiciones de representación y organización de sectores: “... los cartoneros son un sector que no esta organizado, y cuando esta organizado tiene compartimientos mafiosos. Salís a las 10 de la noche de la oficina, ves a los fulanos que traen a la gente con movicom y discuten la cotización del kilo de cartón, de papel, y sacan a la familia a juntar”(UPCN), “... Porque acá a partir del 20 de diciembre se empezaron a crear organizaciones fantasmas, de rascabuche. Asambleas barriales del barrio mondongo... Los piqueteros, no los aceptaría porque no son representantes de los pobres, ellos son todos negociantes. Aprovechan la circunstancia para su beneficio personal” (SUTHER), “...No, no sirve. son los capanga de siempre a punta de pistola. Lo de los cartoneros es un disparate La promiscuidad con que trabajan los cartoneros a mi me da bronca.. Seleccionar la mano de obra entre los cartoneros. (UOCRA):

En la misma tónica, siguen comentando el resto de las organizaciones, en función sobre todo, de las modalidades de acción colectiva que tienen estos sectores excluidos y de sus formas de argumentación y deliberación social en la interacción con otros sectores. “...son peleadores. También es cierto que no todos son unos reventados, pero estos, que son tranquis, deben tener una representación.” (UB), “...Los piqueteros no son ninguna institución, Los cartoneros son un accidente de la ciudad por falta de planificación de la gestión de la ciudad, el cartonero tendría que tener un espacio cerrado para la clasificación de la basura y ser un trabajador...” (FB), “Son un mamarracho (los piqueteros), están acostumbrados a manejarse de manera violenta, entonces no me parece bueno incorporar en una organizaciones que no se maneja con esos códigos gente que tiene otros códigos, que tiene prepotencias, mas allá de que tengan razones, mas allá que si yo fuera un tipo que hace 3 años que no trabajo, que estoy desesperado, por ahí me porto peor que ellos, pero eso no quita que sea bueno que estén. Están acostumbrados a manejarse de forma no civilizadas, no respetuosas del derecho de los demás mas allá que ellos tienen derechos”. (Cadam):

El segundo grupo esta constituido por actores sociales que consideraron bien la inclusión de estas organizaciones pero haciendo sus reservas o previendo ciertas condiciones que deben reunir estas organizaciones para aceptarlas en los procesos de deliberación pública que esta espacio esta construyendo. “Los cartoneros o piqueteros hoy son un organizaciones importante. Ese señor algo tiene que poder decir y no esta, ahora yo no sé si ese señor quiere decir algo,. No se siente comprometido, si siente que este es su lugar de trabajo y no de vida...”, (EDUTIC), “Yo creo que tiene que estar todo el mundo. Si se trata de buscar la gente que esta trabajando en serio”, (FC), “no se qué resultado tendría esto. Uno tiene una mente abierta respecto a la participación, invitemos a todos, pero ¿qué puede surgir de eso?, no se si puede ser positivo o negativo,... El hecho de que estén las organizaciones piqueteras dentro del plan estratégico ¿garantiza canalizar sus inquietudes? De ser positiva, uno diría si, que estén. (FT), “me parece que tendrían que estar. No se como resultaría , a veces a uno le da un poco de temor, porque son grupos que por su manera de actuar tienden a la impulsividad, a tomar medidas de hecho que mas que sentarse a dialogar, porque están mas ligados a la urgencia, pero me parece que si, que deberían estar” (FCP), “Los piqueteros es un tema que no esta claro, es muy confuso, muy politizado, por lo tanto convocar no se si va a tener la respuesta autentica o la respuesta política interesada. Los cartoneros me parece otra cosa porque por lo menos trabajan, que trabaje lo distingue de cualquier cosa. (AC):

El tercer grupo, apela a la inclusión al COPE de otros actores sociales que representan los intereses de los excluidos, ya sea porque se les cuestiona a los piqueteros su grado de representación, los entrevistados sugieren otras organizaciones que se ocupan de los social para representarlos o bien porque aquellos tienen una mejor posicionamiento social y son mas eficientes para resolver los problemas de los excluidos o bien porque son mas propensos al debate dentro de los mecanismos de dialogo social impuestos por estos actores : “El sector de la pobreza no necesariamente tiene que estar representada por lo pobres. A lo mejor esta representado por los partidos políticos, por las entidades religiosas, entonces no me parece que no estén representados. No se si han sido bien representados sus intereses, yo diría que no demasiado” (CADAM, “... Hay gente que tiene excelente experiencia, que no los intimidas en un espacio como este. No se es muy útil que venga la gente pobre..” (FC)

FALTA UNA CONCLUSION

El consenso “consensuado”

Hasta el momento hemos identificado y analizado los vectores que actúan como algunos de los estructurantes del comportamiento de los actores para producir una agenda de inclusión social, sus apreciaciones sobre aquello que produjeron, sus restricciones y potencialidades en relación al fenómeno de la exclusión desde la perspectiva de la pobreza. Pero uno de los propulsores de nuestra indagación tiene que ver con la convicción de que una de las condiciones para generar mecanismos que incorporen políticas públicas de inclusión social, es la capacidad que tienen los distintos actores estratégicos de la sociedad para producir una comunidad de valores, concepciones y prácticas sociales que permitan formular instituciones que promuevan dicha inclusión. Por ello es necesario indagar también acerca de cual es la concepción que tienen los actores acerca de la producción del consenso, ¿cuál es el significado de la experiencia que tuvieron de los consensos generados? ¿cómo se pueden articular los intereses particulares de los actores con los intereses generales de la sociedad? ¿es posible producir un “acuerdo” real que implique transformaciones sustanciales en la redistribución de la riqueza para alterar la actual reproducción social que, aparentemente, perpetúa las actuales condiciones de exclusión?

Uno de los supuestos del COPE es que constituye un espacio de articulación de los intereses sectoriales en pos de los intereses de una ciudad deseada para toda su población. Sin duda esto es así, muchas organizaciones participan, porque tal como hemos visto en su estructura de incentivos, el mandato institucional es muy fuerte y han plasmado sus intereses en la agenda del plan. En general todos lo ven como un hecho positivo el planteamiento de los intereses sectoriales, siempre y cuando no prevalezcan estos por encima del interés general: *“Me parece que se plantean temas sectoriales y me parece bien. Es un vehículo de la democracia. Lo que no tiene que haber es un pensamiento único” (FP)*. Sin embargo, otros actores están en desacuerdo en el planteamiento de los intereses sectoriales, tienen una percepción negativa, sobre todos de aquellos intereses que implican un “cómo hacer” o son muy específicos: *“Si hemos notado que algunos entran a discutir cuestiones de extremo detalle que impiden una gestación del consenso” (UPCN)*, *“Si, observo sectoriales, pero no estoy e acuerdo porque todo se relaciona con todo” (SUTHER)*, *“Si, hay intereses sectoriales porque no estamos acostumbrados a pensar en el futuro. La mayoría trata de llevar adelante los intereses de su organización”, (EDUTIC)*

Incluso podemos inferir que en algunos casos, el planteamiento de cuestiones de interés sectorial, no provoca grandes tensiones con aquellos que se oponen de alguna y otra manera, ya que las mismas reglas institucionales de formación de consensos posibilita el debate de las mismas. Por ejemplo con temas como el ingreso mínimo ciudadano, que dada su particular importancia en este trabajo le dedicamos un mención aparte.

Los procesos de acuerdos, consensos, concertaciones y negociaciones sobre las cuestiones sociales y su incorporación a la agenda de políticas públicas, están influenciados por las representaciones que tengan los mismos acerca de este proceso. Es muy significativo en este caso, sobre qué cuestiones es posible el consenso para los actores y cuáles son los límites de esa concertación de agenda pública, desde su propia perspectiva. Básicamente, la regla que opera como elemento facilitador del consenso es el tratamiento de cuestiones generales desde un enfoque también general, asumiendo, en su gran mayoría, que el consenso es algo “utópico” Es posible, entonces observar que se tiene mucho cuidado de no producir una tensión con los intereses particulares de los actores sociales. Es decir, los acuerdos se producen sobre aquellas cuestiones que tienen ganado su espacio de legitimidad social y que además quedan en la mera retórica, no produciendo ningún grado de alteralidad a los mecanismos de reproducción social existente. *“solo se puede lograr con cosas más generales Si nosotros proponemos que el conjunto de la sociedad vea la necesidad de carrera administrativa y que los cargos públicos sean por concursos y demás, es probable, y de hecho ocurrió, que nos escuchen. Ahora si nosotros vamos allí a discutir las condiciones de trabajo de cada uno, los adicionales, todo el mundo va decir esto no se trata acá. Y bueno esto ha pasado con mas de una organización. En este sentido hemos hecho un muy buen trabajo de agenda, meter en agenda aquellas cuestiones donde es*

posible el consenso y no de aquellas en donde de antemano sabemos que no vamos a estar de acuerdo” (UPCN), “Los acuerdos o consensos se logran sobre criterios muy generales, que en ese sentido siempre son integradoras pero eso no garantiza que no haya problemas en el momento de las implementaciones específicas” (FT), “En la ideología general sabemos que nadie debe tener hambre, sabemos que tenemos que repartir mas equitativamente la riqueza, pero cuando hay que bajar a otro nivel de decisión sobre los metodos, no sé si vamos a estar tan de acuerdo” (SCA), “Porque creo que en el intento de consensuar a veces lo que se busca son cosas, problemas mas macro, no se toman las cosas puntuales” (FCP), “, muchas cosas estan definidas como deseos, todos estamos de acuerdo que la gente tenga buen ingreso, buena salud, educación..., quien se va a oponer a eso?! El tema es cómo se va a ser eso, que medidas se van a implementar” (CIC), “se reconoce que los temas que surgen como resultado de los consensos son temas muy livianos, porque los temas sustanciales o concretos implican conflicto y tensiones” (CPCE)

El cálculo que realiza el actor de la relación y el comportamiento resultante incorpora la percepción y conocimiento sobre las reglas y dinámica de funcionamiento que caracterizan al conjunto de relaciones sociales en la que están inmersos los actores (Acuña, 1995). En palabras de uno de los principales actores del COPE, el consenso que se produjo en torno a las cuestiones que constituyen la agenda que planteó el COPE, se podría denominar el *consenso consensuado*(FB) *mas falta de fuertes resistencias* (FC), ya que en este proceso todos los actores fueron constituyendo y desarrollando reglas de funcionamiento y mecanismos de entendimiento que moldean las posibilidades del tratamiento de los temas. Entonces entre estos mecanismos institucionales informales podemos encontrar: la necesidad compartida de avanzar en el tratamiento de los temas, de producir avances para lograr cierta “visibilidad” ante la opinión publica y ante las autoridades gubernamentales; la aceptación de discutir generalidades; la ausencia de representación de intereses que su puedan oponer y provocar tensiones y conflictos, la posibilidad de generar, conducir e implementar una modalidad de diálogo interactoral que respete y contemple la diversidad de las opiniones.

En este proceso, los actores aceptaron que los acuerdos logrados en este ámbito fueron producidos porque mediaba un interés de avanzar en los temas,, por lo cual también se postergaban desacuerdos, porque no trastocaron los intereses particulares que pueden provocar conflictos o tensiones, porque hay ausencia de representación de intereses que pueden verse perjudicados ante determinados planteos y por las reglas informales de coordinación y organizaciones de las reuniones que orientaban el tratamiento de temas y las dinámicas de las discusiones.

”Si por consenso entendemos la falta de fuertes resistencias a los acuerdos que se lograron, yo te diría que hay un acuerdo razonable. Si vos me decís que hubo un trabajo maduro de acuerdos entre actores que todos tenían un conocimiento parejo del tema, no, no lo hubo, Lo que facilitó el consenso fue una coordinación conductista, la despereja información entre las organizaciones y la necesidad de acuerdo fogoneado para fortalecer la visibilidad del grupo.” (FC):

“... todos de acuerdo que es necesario ordenarlo, reestructurarlo, el cómo y el cuando, todavía no estamos de acuerdo”.(SCA):

“creo que si. Puede ser que en el área económica y social pueda darse el consenso por cansancio, para avanzar y no discutir”. (CAI)

“Hay ciertas temáticas que no tienen representación”, (FEFYV)

“El aval a veces tiene que ver con que no se quiere discutir determinadas cosas..Creo que lo que fue escribiendo la coordinación en cierto modo fue bastante representativo pero no tanto, pero no he visto cosas tan alejadas del deseo de los participantes. Creo que hay un montón de cosas que disiento, pero me gusta en general todo y mucho” CAC)

Es interesante destacar que un de los facilitadores para la generación de las concertaciones respectivas son las capacidades o habilidades de las personas: “Lo mas importante de esto es que quien lleva adelante las propuestas trate de agotar las instancias de diálogo, que la otra persona pueda explicar realmente que es lo que el piensa y porqué el resto piensa distinto. Entonces de la reunión la gente entiende que esa persona tiene derecho a pensar lo que el piensa pero la mayoría de la gente tiene otro parecer”. (CIC, “No me gusta decir eso, pero sigue siendo un proceso de personas. El

coordinador dejó actuar muchísimo a las instituciones y a las personas” (CAC), “en el comité ejecutivo hay visiones muy distintas, pero hay un nivel de respeto, y eso lo promueve el que coordina” (CADAM)

Esta construcción acerca del consenso producido, puede encontrar una explicación en los alcances que tiene dicha agenda. Los intereses de los actores no se ven afectados seriamente, los costos que pueden derivarse del tratamiento de los temas son mínimos, el impacto en las modificaciones de las relaciones de poder no es sustantivo, porque el encuadre institucional está determinado por su fin normativo del COPE, que es realizar recomendaciones de políticas, de carácter no vinculante, solamente es consultivo. Bajo ningún aspecto esta agenda implica decisiones que pueden afectar la estructura actual de los modos de reproducción socio-político y económico que se desarrollan en la ciudad.

Alianzas:

Poner que no se identificaron grandes tensiones o conflictos, excepto los protagonizados por cuestiones de comportamiento o actitud personal, que fue considerada como irrespetuosas: *“Creo que los conflictos tienen que ver con las cuestiones personales, donde hubo una discusión por valores (como el tema de la sexualidad) se saldo bien, se discutió y se llegó a algo razonable.(coordinador del peba)*

los actores son racionales y 3) que esta racionalidad es estratégica porque considera como variable, y no como una constante, el comportamiento de los otros actores. El comportamiento no esta dado solamente en función

Da lugar a la explicación de alianzas temporales.

En general se reconoce la existencia de alianzas, aunque tambien se reconoce que ninguna de ellas actua como bloque, sino mas bien que son circunstanciales, y que dependen de los temas, de los acuerdos establecidos oportunamente y de las experiencias compartidas. Asi se pueden identificar las siguientes de alianzas. Una política con el ejecutivo (AC: aliados al coordinador, (FEFYV): estan mas cerca del coordinador, UPCN: estan aliados al ejecutivo). Otra referenciada como “los de la junta promotora” constituida por aquellos que provenian de la primer etapa, aunque esta no es reconocida por ellos, se manifestaba no tanto en el acuerdo sobre temáticas, sino en la complicidades y apoyos en los planteos. Otra mas vinculada al área de genero. Otro como el grupo “pujante” conformada por las organizaciones que acompañan sin grandes cuestionamientos el proceso, y que participan bastante. Y otra mas corporativa de profesionales, por ejemplo la cai y la sca.

Temas elegidos como prioritarios:

El proceso de diálogo político social en el que han actuado los actores sociales, fue en casi todos los casos, un mecanismo efectivo de expresión de los intereses que tienen los actores sobre los temas que identifican sus preferencias. ¿cuáles son los intereses y los temas que los actores identifican como prioritarios para la formulación de la agenda del plan estratégico de la ciudad de Buenos Aires?. Por fuera de la situación que han generado colectivamente, con sus propios mecanismos reguladores de funcionamiento, ¿qué cuestiones le parece que se tienen que instalar? En el cuadro siguiente se identifican los temas sugeridos por los actores encuestados.

Organi- zación	temas	
	Relacionados a intereses institucionales	No relacionados a sus intereses institucionales
UPCN	La contracara de la innovación tecnológica que es la equidad digital. Trabajador altamente calificado.	La diversidad cultural. los derechos de los consumidores y usuarios

Organi- zación	temas	
	Relacionados a intereses institucionales	No relacionados a sus intereses institucionales
SUTHER	La seguridad	Transporte: carga, transporte de pasajeros, marítimo Educación
UB	Educación	Institucional, Vivienda, Salud preventiva
FB	Código de planeamiento urbano vinculado a una actividad económica con valor agregado, con buenas calificaciones y remuneración que elevaría las calidad de vida de la población. Polígonos industriales.	Transporte publico Vivienda marginadas
FC	Reforma política. Temas metropolitanos	Desarrollo económico,
FT	Cultura. Espacio público	
SCA	Contaminación grave, (ruidos, visual)	
CIC	Transporte	Integración social. Area metropolitana
CAI	Área metropolitana. Contaminación, residuos	
AMAI	Area metropolitana. Género	
FCP	Salud..	La convivencia, la moral de una comunidad
AC		Comunas. Descentralización política. Educación
EDUTIC		Modelo de hombre
FEFYV		Ciudad competitiva. Potenciar mas la ciudad hacia los que estamos desde las 0 a las 24 hs
CAC		Seguridad educación y salud que tendría que garantizar el gobierno. Area metropolitana. Marca cultural. Descentralización política
CADAM		Descentralización política cumplimiento de la ley Educación
Coordinad or del PEBA	recuperar la representatividad de las instituciones. Área metropolitana. Equidad y desarrollo, pero eso va mas allá del plan estratégico	

Cultura, educación, transporte, institucional, perfil productivo, área metropolitana, fueron los temas que se mencionaron como prioritarios. Por otro lado, se mencionaron la contaminación, la vivienda, marginal, la empleabilidad, el genero, la seguridad.

¿Cómo se presenta la cuestión de la inclusión social en las preferencia de estos actores? Solamente , 4 (cuatro) veces se ha mencionado a estos temas, vinculados con el mejoramiento de la calidad de vida, con la equidad, con la integración social. Sin embargo, mas allá de que, en algunos casos, no se reconozcan como positivos los intereses sectoriales, no encontramos que la mayoría de las representantes consultados, plantearon como temas prioritarios cuestiones relacionadas con su institución de referencia. Pero, por otra parte, este cuadro también demuestra que no siempre las organizaciones participación de espacio en función de sus preferencias sectoriales y de los intereses de sus representados, en este caso se observa como se diluye la lógica de representación de intereses, por un lado, y además pone en dudas si la incorporación de organizaciones que representen a los excluidos resulta un mecanismo eficiente, o suficiente, para la incorporación de cuestiones que hacen la inclusión social y a la redistribución de la riqueza para modificar los mecanismos de reproducción y regulación socio-económica existentes.

La otra cara del análisis de este cuadro es si lo confrontamos con las cuestiones planteadas en la agenda, las participación de los mismos en las reuniones, y los beneficios obtenidos expresados en las incorporación de las preferencias temáticas consideradas como prioritarias en el diseño de un plan estratégico de la ciudad y su relación con su incorporación concreta, es decir el grado de concreción en el que se han plasmado en la agenda. La misma, entonces, debe comprenderse como necesidades y demandas problematizadas por actores sociales, que creen que puede y debe hacerse algo a su respecto, y que, por tanto, promueven su incorporación⁴⁶. La gran mayoría de los actores han podido plantear en la agenda sus temas de preferencias, a excepción de AMAI (por la problemática de género)

⁴⁶ Aguilar Villanueva, 1996:23-45

y FEFYF, aunque éste último se ha planteado e incidido cuestiones relativas a sus intereses sectoriales (como el fomento a entidades comunitarias y de deporte). Sin embargo, no siempre el grado de correspondencia entre el tema planteado como prioritario y su efectiva incidencia en la agenda es la expresión de los intereses sectoriales. Por tanto, es de notar que hay que poner en duda la representación de los intereses sectoriales en los espacios de concertación social, ya que no siempre la presencia y participación de los actores sociales que los representan garantizan, de por sí, la expresión y defensa de los mismos. Esta manifestación también aparece en otros momentos o cuestiones, que si bien no son pertinentes a este párrafo son muy ilustrativas fortalecer el presente análisis. En algunos actores institucionales esta cuestión de la representación de los intereses institucionales o sectoriales, se diluía o no aparecía en las exposiciones que se realizaban en las reuniones, por ejemplo el representante de una organización de reuniones nunca se manifestó en este tema, solo ponía en acento en las cuestiones reglamentarias de funcionamiento del COPE, y el representante de la CAC planteó cuestiones referidas a las reglas de funcionamiento del COPE o de las problemáticas metropolitanas.

La inclusión social vista por los excluidos

Por cuestiones de falta de tiempo y de la dificultad en cuanto a la selección de los entrevistados pertenecientes al grupo de piqueteros, dada no sólo su heterogeneidad en cuanto a sus prácticas sociopolíticas, sino también en cuanto a su pertinencia e incidencia territorial, no hemos podido realizar entrevistas a este actor social.

A los efectos de conocer un poco más la dinámica socio-actoral que se teje en relación a la construcción de una agenda de inclusión social, entrevistamos a los excluidos del COPE, esto es a los actores sociales que representan a la pobreza en la ciudad, tomando un doble punto de vista, el del actor social que tiene capacidad de acción colectiva y aquellos sujetos que no tienen esa capacidad. Nos interpela la necesidad de conocer cuales son las potencialidades de generar condiciones para un consenso social para promover las transformaciones necesarias en la redistribución del ingreso. Por ello es que consideramos importante relevar cuales son las percepciones que de esta cuestión, la de la participación en un ámbito interactoral de concertación social que apunte a integrar a todos sus habitantes, promoviendo la calidad de vida de los mismos, tienen los actores que representan o expresan los intereses de estos sectores excluidos. ¿cuáles es su estructura de incentivos, preferencias, sus concepciones acerca de esta cuestión? ¿cómo es su posicionamiento en función del posicionamiento de los otros actores que participan de la conformación de la ciudad y del futuro de la misma?

En cuanto a las motivaciones particulares que tienen los actores excluidos para participar de una posible convocatoria al COPE, podemos observar que las mismas construyen una estructura de incentivos que imprimen cierta dinámica a sus comportamientos y que dependen de las oportunidades que se prevén que se pueden presentar para plantear sus intereses, de los costos o riesgos que puedan asumir, y de las estrategias que asuman los otros actores sociales: *“..Nosotros tenemos emprendimientos productivos para hacer viviendas, para hacer pisos, si nosotros podemos aportar esto a una mesa de diálogo, podemos demostrar que la situación de marginación y la pobreza se puede revertir... . Somos concientes que es posible la integración, siempre y cuando del otro lado de la ciudad, donde está el poder, también tenga por lo menos esas mismas ganas de trabajar en una ciudad moderna, que dignifique al ser humano..”* (CVCF) . *“...Primero que se cumplieran las cosas, que fuera un camino serio, pero si es un manejo de calentar silla, no. Porque hay un montón, por ejemplo, de asambleas barriales que se hablaban de cosas y vino un médico a hablar de la falta de insumos y medicamentos, y saltó otra vieja a hablar de la caca de los perros, y se terminó hablando de la caca de los perros. No es así, hay que buscar lo más problemático, porque es importante que funciones bien el hospital”*. (CERBAF). Aquí podemos observar la correspondencia con los planteos de los actores sociales incluidos en el COPE en relación a la participación de los excluidos y a las restricciones de participación en virtud de los mecanismos implementados para desarrollar el diálogo y la deliberación social

Los actores además de tener ciertos intereses (como queda manifestado en sus motivaciones y sus expectativas) implementan sus comportamientos estratégicos guiados por su marcos de referencia, de las ideas que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros a través de una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En este sentido los actores entrevistados dan cuenta del grado de escisión de sus problemáticas a los planteo de políticas que se están formulando actualmente para la ciudad, de los actores con los cuales presentan conflictos de intereses, y de las perspectivas de integración.

“...Nuestra problemática está escindida de la ciudad.. Y ese es un planteo que tenemos que hacer nosotros, no está desde el estado. Yo se que el jefe de gobierno tiene voluntad política, pero no todos los funcionarios están implicados en esto. Y esto hay que trabajarlo mucho y ahí está el tema del consenso. El mismo Estado nombra a gente que no sabe como abordar el tema de la pobreza... Yo cambiaría un poco esa visión de la integración de la pobreza,...,hablaría de la integración de una comunidad al resto de la ciudad que necesariamente somos distintos. A nosotros no nos interesa integrar la pobreza, lo que queremos es transformar una realidad tan crítica, y ser ciudadanos de la ciudad con plenos derechos. ” (CVCF)

“...En primer lugar tendría que haber seguridad en tocar los intereses de algunas empresas que ganan con la basura...”(CERBAF)

“... Los basureros no agarran lo que esta en la calle tirado, solo agarran las bolsas. No veo que haya progresos en el medio ambiente. A veces incluso tiran la basura en la boca de tormenta...”(Don Odol, cantonero independiente, Bajo Flores)

Las concepciones acerca de las políticas sociales, o de combate contra la pobreza, se asemejan a las concepciones que tienen los actores incluidos en el COPE, en virtud que las mismas requieren de una abordaje de tipo estructuralista, dando importancia a las causas que producen las condiciones de pobreza y exclusión y minimizando como solución a las misma las políticas sociales de tipo “asistencial”. Pero estos actores excluidos manifiestan de modo muy sugerente el alcance de estas políticas asistencialistas:

“La política social no la quieren reconocer. Enseñar a pescar, y no darle el pescado. Ahí esta la diferencia, en que nosotros aprendimos a pescar, no estamos pidiendo que nos den un caja de pan, o unas becas, o un <suicidio>(nota de la autora: por subsidio). Inclusive el <suicidio> para el comestible, el suicidio de la escuela.... el suicidio de la vivienda. Junta 80.000.000 millones de pesos que se gastan en estas cosas, para dar trabajo, y no necesitas darle la caja, la vivienda...” (CERBAF).

“...son trabas que pone el gobierno, en vez de ayudarlo, dándole trabajo y sacarlo de cartonero, y así darle trabajo también a los grandes. Que den un trabajo digno y un buen sueldo El gobierno tiene que capacitar para el trabajo, sobre todo a los jóvenes. ... Hay comedores que le piden dos pesos a la gente para comprar la garrafa y no pueden si tienen un <suicidio>. El comedor tiene un <suicidio> para mantenimiento y la garrafa, y los alimentos los da acción social y depende de la gente que tengas”. (Don Odol, cantonero independiente, Bajo Flores)

“...Que toda intervención que se haga en los sectores nuestros sirva, no ‘para que una empresa se aproveche, sino que sirva para revertir la marginación y la pobreza, y generando trabajo, para cambiar la realidad..Lo que queremos es transformar una realidad tan crítica, y ser ciudadanos de la ciudad con plenos derechos... ” (CVCF)

Qué podemos decir, de tan ejemplificadora expresión lingüística, más allá de que fuera resultado de inconvenientes para la pronunciación de la palabra subsidio . Sin duda, el asistencialismo es un atenuante cuyos incentivos negativos fomentan la dependencia, conspiran contra los esfuerzos, y produce subestimación y estigmatización. Las distintas formas de transferencia de ingreso a los pobres que implican la política social se basan sobre una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social concebida por este tipo de política pública como una ciudadanía subsidiada. Los actores excluidos, tengan capacidad de acción colectiva o no, detentan una cultura

política, una concepción del sujeto político que reclama al trabajo como un valor central, como un factor dignificador y estructurador de la calidad de vida, pero no cualquier trabajo, sino uno que contemple el pleno acceso a los derechos de poseer bienes y servicios que posibiliten el mejoramiento de sus condiciones de reproducción social.

En cuanto al tema de la representación de los sectores excluidos y la pertinencia de participar en el COPE, los sectores excluidos manifiestan algunas similitudes y diferencias en cuanto a tratamiento de la misma con los actores incluidos. Las similitudes se expresan en dos aspectos. Por un lado, en cuanto al rechazo frente a un sector de piqueteros, cuestionándoles su grado de representación y la defensa de los intereses que dice asumir este actor; *“Los piqueteros lo mismo, pero hay sectores que utilizan a la gente, por sus propios intereses, generalmente hay sectores chiquitos que en las elecciones sacan muy poco. Polo obrero es de capital, casi todos, perdieron el oro de Moscú y ahora se instalaron en la legislatura”*. (CVCF). Y por otro lado, por en función de las formas de argumentación, deliberación, y modalidad de acciones colectiva que tienen los piqueteros: *“...: A los piqueteros si les dieron, ellos hicieron lío, fueron a reclamar y les dieron, y esa es la bronca nuestra...”* (CERBAF). Incluso toma fuerza aquí las prácticas y modalidades que asumen los actores en su diálogo con otros actores,. Por ejemplo, uno de los ellos se hace una autocrítica sobre como eran (*“antes éramos muy mal vistos, como cuestionadores y confrontadores”* –CVCF-) y como han modificado su actitudes, en función de tener en cuenta los beneficios obtenidos por este cambios, y los costos asumidos que implicaban la exclusión de ciertos espacios de interacción social sobre deliberación de políticas públicas.

Las diferencias implican un punto de tensión, ya que se cuestionan algunas ONGs en la representación de intereses de los sectores empobrecidos: *“...algunas se transformaban en pequeñas empresas que atendían a los pobres y ellas vivían bien, viviendo en nombre de los pobres...”* (CVCF)

En relación a las potencialidades de concertación político-social entre los actores, a la producción de condiciones para generar mecanismos de políticas sociales de inclusión social, una de las cuales es la capacidad que tiene la sociedad para concebir un proyecto modernizador incluyente, en este caso también observamos un obstáculo, ya que los actores excluidos perciben que los acuerdos, las concertaciones interactorales entre diversos actores sectoriales no son viables porque hay mapas cognitivos, valores, presunciones diferentes y prejuicios acerca de “los pobres”: *“...Los acuerdos son difíciles porque no se piensan desde nosotros, desde nuestro trabajo, desde nuestra forma de vida. Yo veo todo muy facultativo, no están viviendo la realidad. La política social ya esta hecha, pero el mismo gobierno no lo quiere unir...”* (CERBAF).

Una aproximación a las conclusiones

Nota de la autora: estas son ideas generales, que además de revisión, les faltas completar la redacción

- ✓ El modelo de gestión pública basado en el Planeamiento estratégico de ciudades es un espacio de deliberación y concertación intersectorial para generar las transformaciones necesarias para que en la ciudad se lleve a cabo un modelo de modernización incluyente para todos sus habitantes, pero que en algunos casos, como el analizado, no genera las condiciones para ello, sino que fortalece mecanismos de exclusión y reproduce las alianzas socio-políticas existentes en las relaciones sociales de los modos de producción de la ciudad.
- ✓ Lo anterior no significa que el gobierno, mediante otros mecanismos de gestión actuales, no esté llevando a cabo políticas de inclusión social, sin embargo éstas son interpeladas por los mismos actores excluidos al criticar al gobierno y al percibir la ciudad escindida en relación a sus problemáticas.
- ✓ Que el COPE, reflejo del modelo de Planeamiento estratégico de ciudades, no demuestra en este caso que el consenso alcanzado sobre la agenda del COPE incluya a todas las cuestiones de la ciudad, sino sólo la de los incluidos sociales, y que , considerando una reflexión de un entrevistado: “el plan estratégico contiene los intereses de todos pero no representa los intereses de nadie” (FB) no es así. Sino que en todo suceso interactoral se manifiestan e imprimen los sesgos de defensa sectorial de los interés de los actores que conducen las relaciones de poder hegemónicas.
- ✓ La defensa de los intereses sectoriales es mediatizada por la múltiple estructura de incentivos de los actores sociales, y que sus comportamientos, en gran parte, tienen una relación directa con ella y con la percepción del comportamientos que tienen los otros actores. Y que este comportamiento estratégico no siempre implica la defensa de los intereses sectoriales en función de la representación de sus organizaciones.
- ✓ El tema sobre política social e inclusión que se abordaron en la agenda fue el resultado de un ciclo, aún no cerrado, en el cual el Estado condujo esos sucesivos momentos.
- ✓ Los actores va modelando una serie de mecanismos institucionales informales que van modelando la formas de comprensión, de entendimiento, y los modos en los que instalan una cuestión.
- ✓ Los diversos mecanismos institucionales formales operan a veces como facilitadores de la concreción de sus intereses y otra veces los actores reacciona frente a los mismos, como en caso de la participación ciudadana.
- ✓ Los consensos establecidos acerca de las causas de la pobreza delimitan la cuestión a identificar elementos de tipo estructurales (trabajo, salud, educación, ingreso) pero al mismo tiempo no se expresan cuestiones relacionadas a esta concepción, que apunten a una redistribución del ingreso, porque ¿cómo suponen estos actores que se puede financiar el acceso a la salud y a la educación, la construcción de viviendas, el ingreso mínimo? (cuestiones planteadas por ellos).
- ✓ El estado asume la tarea de incluir en la agenda el tema de la inclusión social, y asume su rol de guardian los intereses generales, asumiendo en este caso, los temas de los excluidos, de los pobres, que se presentan como mas débiles dentro de la agenda consensuada (justamente por ausencia de representación y de participación de los mismos).

- ✓ La comunidad de valores, (el consenso “consensuado”) establecida entre un sector de la sociedad civil y un sector del gobierno no posibilita la generación de mecanismos de inclusión social que avance hacia un verdadero pacto social redistributivo que permita modos eficaces de combate contra la pobreza. En este sentido, tampoco promueve la generación de capacidades autónomas en los actores sociales excluidos, con acción colectiva organizada o no, y, al mismo tiempo, imprime reglas institucionales de exclusión de la participación de los mismos en función de sus modalidades de diálogo, de su práctica política y social, y de estigmatización en relación a sus prácticas.

- ✓ Es necesario nuevas reglas institucionales y formales que posibiliten que promuevan e instrumentan mecanismos de representación, de consenso y participación entre las organizaciones que se involucran en el diseño e implementación de un plan estratégico; atendiendo fundamentalmente a cuestiones que hacen al empoderamiento de los actores excluidos y las estrategias necesarias para un proyecto societario de desarrollo local con características inclusivas.