

Proyecto CLASPO sobre Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva Comparada

La participación ciudadana en la gestión política local

"Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso".

Informe Final

(Versión Preliminar)

Cristina B. Torres
Julio 2004

La participación ciudadana en la gestión política local

"Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso".

- **Las crisis son también "oportunidades".**

"Abordar el tema "creación e invención en momentos de crisis" estimula la reflexión sobre las teorías, los métodos, las prácticas que enmarcan las iniciativas de participación social en las decisiones. El significado de creación nos remite a la acción de instituir, fundar o establecer algo nuevo y, también, a la de producir algo de la nada. Ya el significado de invención nos ubica en la acción de hallar o descubrir una cosa nueva."

Héctor Atilio Poggiese¹

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

Los gobiernos locales (especialmente los municipios del Conurbano bonaerense) debieron asumir nuevas responsabilidades en la gestión de políticas públicas (especialmente sociales) tratando de atender las consecuencias de la pobreza. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad

¹ Poggiese, Héctor: " Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social"

civil comienzan a participar en las distintas etapas de las políticas públicas y a hacerse cargo de servicios que deja de atender el Estado.

El estallido social define una crisis económica, social y política que incluye niveles de pobreza inéditos en la Argentina². Luego de la renuncia del primer mandatario, Fernando de la Rúa, de la sucesión de cinco presidentes en una semana, Eduardo Duhalde es elegido por la Asamblea Legislativa como Presidente Provisional de la República. En este marco el Gobierno Nacional, declaró la Emergencia Nacional en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y tomando en consideración las recomendaciones formuladas por la Mesa de Diálogo Argentino, decidió universalizar el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con el fin de asegurar un ingreso mensual a ese importante núcleo poblacional.³

" El Derecho de Inclusión Social, concretado en el programa Jefas y Jefes de Hogar en un fruto de la Mesa de Diálogo Argentino. Se planeó, en marzo de 2002, frente a la necesidad de solucionar el problema de alimentación de dos millones de hogares, con la participación de técnicos de las Naciones Unidas, funcionarios del gobierno Nacional y representantes de Cáritas Argentina.

No fue en su concepción, ni es actualmente, un programa para solucionar la desocupación. ¿Por qué entonces exige una contraprestación laboral?

Desde un primer momento insistimos desde Cáritas en la necesidad de una contraprestación, por la dignidad de las personas y para no perder la cultura del trabajo." (Eduardo Serantes - Director de Cáritas Argentina)

El citado programa tiene una ejecución operativa descentralizada que se produce a través de cada provincia y se aplica por medio de los municipios. La

² INDEC, EPH. En octubre de 2001 el 38,3% de la población vivía en la pobreza, es decir que 13.8 millones de personas percibía ingresos familiares por debajo de la línea de la pobreza, y 4.9 millones de personas eran indigentes.

³ La Ley 25.561/02, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, es el antecedente del Decreto 165/2002 por medio del cual se declara la *emergencia ocupacional nacional* y se crea el *Programa Jefas de Hogar*. El programa fue inaugurado en el mes de abril de 2002, con el objetivo de responder a la crisis social, económica, política e institucional que se produjo a fines del año anterior. Se propone garantizar el derecho familiar a la inclusión social a través de la asignación de 150 \$ por beneficiario, para propender a la protección integral de los hogares, asegurando la concurrencia escolar como la atención de la salud de los hijos a cargo. Asimismo, los beneficiarios deben realizar una contraprestación a través de la capacitación o la incorporación a un proyecto productivo o comunitario.

función de monitoreo la desarrollan los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales, que se integran con representantes del Estado y de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales.

Esta realidad, brinda la oportunidad de la conformación de un nuevo espacio público no estatal que permite el desarrollo de otras prácticas en nuevos escenarios para atender las cuestiones de interés público.

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

Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau⁴ plantean esta nueva institucionalidad pública como un espacio donde la sociedad cumpla un papel relevante. Además, reivindican la necesidad de que los intereses públicos aumenten su esfera de realización, tanto a través de la incorporación de mayor cantidad de actores sociales, como a través de la creación de espacios de diálogo y negociación entre el Estado y la sociedad civil que garanticen que las decisiones del Estado permitan la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos.

Por lo tanto, este trabajo abordará las características de la *participación ciudadana* de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en la gestión de las políticas públicas. El interés se centrará en la construcción de este espacio público como un lugar para la recreación de la ciudadanía política y extensión de la ciudadanía social.

De este modo, los dos actores que más cambios sufrieron durante la década pasada (los municipios al incorporar nuevas funciones sin los recursos correspondientes y las organizaciones sociales al generar actividades que antes eran del Estado) se encuentran hoy realizando actividades conjuntas en los Consejos Consultivos Locales. Este proceso genera importantes tensiones debido a una mutua desconfianza. Por un lado, la escasa credibilidad que, en muchos casos, las organizaciones de la sociedad civil tienen sobre el Estado

⁴ BRESSER PEREIRA, L y CUNILL GRAU, N.: "Lo público no estatal en la reforma del Estado", CLAD- Ed. Paidós. Buenos Aires, 1998

local y la sensación, de parte de los funcionarios municipales, de que las organizaciones no tienen mucha idea de lo que se puede hacer con los recursos con que se cuenta.⁵

El Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires –a través de la Subsecretaría de Políticas Socio- Económicas- propone la creación de los Consejos Locales Económicos Sociales (CLES) en todos los municipios de su jurisdicción, que se constituyen en las circunstancias de emergencia social cuando surge la necesidad de construir nuevas estrategias, basadas en el consenso de diversos sectores, que permitan dar respuesta a la crisis. Esta nueva instancia organizativa, independiente de la institución municipal, admite la participación de diversas organizaciones de la comunidad en la concertación de líneas de acción que promuevan el desarrollo local.⁶

" En este contexto de emergencia y de crisis lo que hicimos fue compartir nuestras experiencias previas. Nos planteamos como desafío construir un conjunto de políticas en la emergencia que fueran más allá de la emergencia y que tuvieran algún sentido estratégico". "En febrero del 2002 ya estaban todos los convenios firmados con los intendentes y con un acuerdo especial para armar los CLES como una instancia para superar el concepto de Consejo Consultivo revisor de cosas."(Eduardo Reese- Ex Subsecretario de Políticas Socio-Económicas)

La creación de esta nueva institución conformada por distintos actores de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local, responde a la necesidad de re-articular las relaciones del Estado y la sociedad frente a la gravedad de la crisis. A pesar de la convicción de quiénes conducían el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la provincia de Buenos Aires, la política hacia la consolidación y fortalecimiento de los CLES fue errática.

"En un marco donde el gobernador tampoco entendía mucho: ' Lo de los CLES está fenómeno, lo de la economía social es muy lindo; ahora ¿ustedes me garantizan

⁵ Informe Final de la Investigación realizada con la coordinación de Daniel Arroyo: *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*. FLACSO. SIEMPRO. CENOC. CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DE LA PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Abril 2003.

⁶ Convenio Marco firmado entre la provincia de Buenos Aires y cada uno de los 134 municipios de su jurisdicción, durante el mes de febrero del año 2002.

que no se va a morir ningún pibe acá? Porque sino estaría en la tapa de los diarios.' Y si salía en la tapa de Clarín que se te murieron dos pibes, es un problema para ese gobernador que además es evidente que estaba pensando en su reelección." (E. Reese)

Por lo tanto, hubo momentos donde se realizaban talleres de capacitación para los CLES y se los visitaba y otros en los que los esfuerzos se direccionaban hacia otras actividades.

- **Del Consejo Consultivo al Consejo Local Económico Social (CLES)**

El 14 de enero de 2002 el gobierno de Eduardo Duhalde convocó al Diálogo Nacional con el objetivo de lograr consenso sobre las alternativas para buscar soluciones a la crisis del país. Al frente de una administración no elegida por el voto popular y frente a las crecientes demandas de participación de la sociedad. En el marco de esta convocatoria, se conformó el Diálogo Argentino con representantes de organizaciones sociales, confesionales, gremiales, empresarias, partidos políticos y movimientos de todo el país, con el fin de consensuar y plantear una serie de medidas para ser adoptadas por el gobierno nacional. A esta propuesta se sumó la Iglesia Católica y el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que aportaron el apoyo técnico y profesional .

Uno de los principales logros de la Mesa de Diálogo fue el Derecho de Inclusión Social que se plasmó en el Programa Jefas y Jefes de Hogar. Este programa se constituyó en el programa social más importante del país, al contar con un presupuesto cercano a los \$3.500 millones y con una cobertura de aproximadamente 2 millones de beneficiarios. Hay que destacar que la implementación del mismo será controlada y auditada por los Consejos Consultivos tanto provinciales como municipales distribuidos en todo el país y constituidos por representantes de distintos sectores sociales: trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y confesionales y también funcionarios públicos.

Así se generaliza la figura de los Consejos Consultivos como espacios multiactorales que permiten la participación de la sociedad civil en la ejecución y control de un programa social de semejantes características.

" Esto salió en la Mesa de Diálogo y se está implementando en este momento y creo, sinceramente, que el plan social que responde a este derecho es algo inédito en la Argentina. Nunca hubo en la Argentina un plan social que tratara de saltarse el manejo político, en eso estamos trabajando, y ustedes saben que el comité que va a regular este plan que tiene quince personas solamente tres son representantes del gobierno, todos los demás son representantes de la Sociedad civil: instituciones confesionales, organizaciones sindicales de los trabajadores, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de empleadores " (Jorge Casareto, Obispo de San Isidro, Delegado Episcopal por el Diálogo Argentino)

Los Consejo Consultivos Municipales son los responsables de asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa Jefes y Jefas de Hogar. La normativa define las siguientes funciones:⁷

- ✓ Controlar la instrumentación del Programa en su jurisdicción
- ✓ Ejercer el control sobre la inscripción, incorporación y real efectivización del programa en su jurisdicción
- ✓ Solicitar, conjuntamente con el Intendente Municipal, las altas y las bajas de los beneficiarios.
- ✓ Controlar el efectivo cumplimiento de los requisitos correspondientes a la incorporación de los beneficiarios
- ✓ Evaluar la propuestas de proyectos de actividades comunitarias y de capacitación de antecedentes del organismo ejecutor en cada caso
- ✓ Asesorar en la aprobación o el rechazo de los proyectos de contraprestación
- ✓ Realizar el seguimiento de contraprestaciones de los beneficiarios del Programa
- ✓ Recibir e investigar las denuncias de irregularidades y solicitar las bajas correspondientes en caso de comprobarse las mismas

⁷ Resolución N° 312/02 del Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad social, Reolución N° 112/2002 de la Secretaría de Empleo.

Así se planteaba a nivel nacional la creación de los Consejos Consultivos. En la provincia de Buenos Aires, Mariano West asume el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo rodeado de un equipo que cuenta con una experiencia de gestión y armado de espacios multiactorales en distintos municipios del país, desarrollando una metodología de planificación del desarrollo local.

"El Decreto 565 hace obligatorio la conformación de los Consejos Consultivos en todo el país. Aún siendo obligatorio, en la provincia de Buenos Aires, hay un porcentaje relativamente mediano de municipios que directamente no le dan importancia.... En el medio de la crisis, teníamos que tomar medidas urgentes. Primero: estábamos absolutamente convencidos -y esto fue un acuerdo bastante rápido- que teníamos que trabajar bajo la mirada del desarrollo local, que es una mirada y un enfoque sobre las políticas sociales que era concretamente contestatario de las políticas más o menos focalizadas de Chiche Duhalde y de los Bancos internacionales. Eso estaba claro. No se discutía. Por lo tanto, la serie de medidas de emergencia, que tenían que ver básicamente, con las políticas alimentarias, trataban de encaminar todas las políticas hacia una lógica más vinculada a la política de ingreso ciudadano. Es decir, nuestra primera intención era que íbamos a redireccionar todos los recursos del Ministerio a una política de ingresos. Esto es, que en vez de repartir comida, colchones, etc. íbamos a dar un salario mínimo a todos. Después fue innviable desde el punto de vista político." (E. Reese)

El Intendente Municipal de Esteban Echeverría realiza la convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil a la constitución del Consejo Consultivo.

"En un comienzo se convocó absolutamente a todas las instituciones. La primera reunión fue en la parroquia. Participaba Cáritas (lamento que ahora se hayan ausentado)." (Lilian Pujol- Representante de Intendente en el CLES)

" Llegó una nota del municipio al Centro de Constructores convocando a una reunión. En el primer encuentro estaba el intendente, el cura, la Cámara de Comercio, la Asociación de Abogados, Cruz Roja, el Sindicato de Empleados Municipales, la CGT, Caritas, algunos concejales. La convocatoria hacía referencia a la ordenanza y a la firma de un Convenio Marco para la formación del Consejo Consultivo. Después

tomé conocimiento que una de las atribuciones de este consejo sería el seguimiento, el monitoreo del Programa Jefes y jefas de Hogar Desocupados." (Juan Banegas- Ex Presidente del Centro de Constructores.)

"Fuimos invitados por el Municipio, cuando fuimos a hacer trámites por los comedores comunitarios. Queríamos un poco de ayuda para nuestra gente, nuestras familias, que la estaban pasando bastante mal. Fuimos para ver de qué se trataba, porque no entendíamos muy bien de qué se trataba. Empezamos a participar en abril del 2003." (Cristina Díaz - Iglesia Evangélica")

El CLES, aprobó un Reglamento Interno para su funcionamiento. Según el mismo, la presidencia del Consejo recae en el Intendente Municipal. La Vicepresidencia y la Secretaría se eligieron en Asamblea, por simple mayoría de las entidades presentes. Ellos son: el representante de la Cámara de Comercio, Industria y Bienes Raíces y el de la Asociación de Abogados y Procuradores, respectivamente.

La representante del gobierno local (y los otros funcionarios municipales) insisten permanentemente en las reuniones del CLES en que las únicas atribuciones de este espacio es la de auditar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Son interminables las discusiones de las diversas organizaciones con el Director de Promoción Industrial y Empleo sobre la implementación de esta política pública.

El Dr Stiglitz (Asociación contra la Contaminación Ambiental) plantea reunión tras reunión que este nuevo espacio, con la participación de los múltiples actores del distrito es un Consejo Local Económico Social y que sus objetivos se definen en el Convenio Marco que firmó el Intendente con el Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires:

" Entre la Provincia y el Municipio ... han decidido la constitución del Consejo Local Económico Social como herramienta política imprescindible para promover el desarrollo local y regional, mientras se asegura y concreta la llegada, en forma transparente, de los recursos de las políticas sociales a los que más sufren la crisis." (Convenio Marco)

Esta posición tiene el consenso de distintas organizaciones que así comienzan a delinear la futura alianza dentro del espacio.

La denominación de Consejo Consultivo o Consejo Local Económico Social no era simplemente un problema de palabras. Esta definición remitía a incumbencias diferentes, distintas atribuciones, otro modelo de gestión de las políticas públicas.

El "Consejo Consultivo" se concebía como un espacio de control social acotado a un programa determinado. No podemos restar importancia a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en un ámbito de estas características. Pero El "CLES" se plantea como un espacio de concertación donde se da la posibilidad de participar en la discusión para la búsqueda de consensos en estrategias de desarrollo local.

"El problema es cuál es el sentido que uno le da al espacio. Si el poder que vos le das es solamente 'Miren, les traje estos números para que vean' o el espacio es 'Bueno, empecemos a construir un proyecto juntos'. Ahí, sí redistribuís poder." "La herramienta está creada y todo depende del sentido político que el municipio le dé a esa herramienta." (E. Reese)

La discusión que se planteaba en el CLES de Esteban Echeverría, queda superada por la incidencia de las organizaciones que defendían al espacio como un Consejo Local Económico Social. Esta posición se vio fortalecida por la asunción de las nuevas autoridades nacionales a partir del 25 de mayo de 2003. La política social de la gestión de Néstor Kirchner plantea como ejes la economía social, el desarrollo local y los Consejos Consultivos como Consejos de Desarrollo Local.

- **Quiénes participan y quiénes no**

La unidad de análisis de este trabajo es el Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Este espacio está situado en un municipio del segundo cordón del Sur del Conurbano Bonaerense. Tiene una población de 283.932

habitantes⁸, con una densidad de 1788,17 habitantes /km². Esta conformado por cinco localidades: Monte Grande (ciudad cabecera), El Jagüel, Luis Guillón, 9 de Abril y Canning. El actual intendente, Alberto Groppi, fue reelegido por tercera vez consecutiva, siendo candidato por el Partido Unión Vecinalista.⁹ En la actual gestión, el partido oficialista tiene la misma cantidad de concejales que el PJ (9 cada uno) y dos concejales de otro partido vecinal “Todos por Echeverría” (una alianza de radicales, frepasistas y vecinalistas). Comienza este período con la Presidencia del Concejo Deliberante por un acuerdo con “Todos por Echeverría”. Ocupando todos los cargos y dejando afuera la PJ.

Uno de los concejales de Todos por Echeverría, rompe el pacto y brinda el quórum necesario para que en una sesión especial, se destituya al Partido Vecinalista de la conducción del cuerpo. Actualmente, todos los cargos están cubiertos por concejales de la oposición.

La propuesta de la provincia de Buenos Aires de formar los CLES, parte del supuesto de la necesidad de dar respuestas rápidas y flexibles basadas en el consenso de los diversos actores. Además, que estos espacios permitirían la participación de diversos actores en la construcción de estrategias integrales para el procesamiento de los conflictos. Y también que posibilitan la inclusión de nuevos actores colectivos en la elaboración e implementación de políticas sociales.

¿De qué hablamos cuando hablamos de participación? Queremos definir esta participación, como participación ciudadana, participación en la toma de decisiones y proponiendo líneas de acción para la resolución de los problemas.

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

La participación de los actores de las organizaciones de la sociedad civil y del estado local en un mismo espacio no está exenta de dificultades. Existen diferencias de intereses y de poder entre los diversos actores articulados; ello no sólo en términos absolutos de poder, sino también en lo que se refiere a los

⁸ Datos del Censo 2001

⁹ En el año 1995 ganó la elección siendo candidato del FREJUBO, la lista del Partido Justicialista liderada por Eduardo Duhalde en la provincia de Buenos Aires. En el período 1979-1983 fue intendente del distrito en un período no democrático.

grados de control que los distintos actores locales articulados ejercen sobre distintos recursos y/o campos de acción que están en juego. Estas diferencias de poder llevarán a reproducir al interior de la articulación las relaciones de poder vigentes en la sociedad global y, en consecuencia, a la manipulación del proceso por los actores más poderosos.

En el CLES participan distintos actores sociales. Por un lado, los representantes políticos: Secretaría de Desarrollo Social, Dirección de Promoción Industrial y Empleo, Consejo Escolar, la presidencia y los distintos bloques del Concejo Deliberante.

En los actuales contextos de turbulencia e incertidumbre, se incorporan en esta instancia otros actores con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades. Entre ellos hay organizaciones más comprometidas y con una participación constante: los Consejos Consultivos Vecinales¹⁰, Cámara de Comercio, Industria y Bienes Raíces de Esteban Echeverría, Asociación de Abogados y Procuradores de Esteban Echeverría y Ezeiza, Centro de Profesionales de la Construcción y Anexos de Esteban Echeverría y Ezeiza, Asociación contra la Contaminación Ambiental, De.U.Co. (Defensa de Usuarios y Consumidores), Cámara de Microemprendimientos, Centro de Adicciones, Cruz Roja, la Iglesia Evangélica Asamblea de Dios, ACEPTA (Asociación Civil para el Tratamiento de Adicciones), Bomberos Voluntarios, Sindicato de la Carne, Sindicato de los Químicos, Iniciativas par el Bien Público (Asociación Civil de Promoción de Desarrollo Local), Cámara de Microempresas.

Otros con presencia intermitente: Corriente Clasista y Combativa (C.C.C.) y Federación de Tierras y Viviendas (F.T.V.) nucleados en la Central de Trabajadores Argentinos (C.T.A.), Comisión de Asociados del Banco Credicoop Unión de Obreros de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), Movimiento de Trabajadores Desocupados (M.T.D.)

Otros que estuvieron algunos meses y dejaron de venir: Asociación Mutual de Trabajadores Municipales, Asociación Civil del Encuentro, Asociación de Trabajadores de la Salud, Caritas, Confederación General del Trabajo (C.G.T.), Colegio de Farmacéuticos, Red Global del Trueque, Servicio de Cultura

¹⁰ Son cinco: Monte Grande Centro, Monte Grande Sur, Luis Guillón, El Jagüel, 9 de Abril. Allí participan entidades barriales, en general, alineados con el intendente.

Popular (Ser.Cu.Po.), Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), Centro de Profesionales de la Construcción y Anexos de Esteban Echeverría¹¹ y Ezeiza, IDEB

Esta participación dispar nos indica que estos actores tienen distintos intereses que condicionan sus acciones. Algunos estuvieron en el CLES hasta que lograron sus objetivos (por ejemplo la UOCRA, que pudo controlar cierto número de beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar; el MTD dejó de venir cuando comprobó que el Consejo no repartía comida)

Los "piqueteros" identificados con la CTA, discuten en este ámbito siguiendo una estrategia más integral, que excede la problemática local, presionando al gobierno municipal para la atención de sus demandas. Cuando el CLES fijó su posición, de no ceder ante las medidas de fuerza para obtener alimentos, también es centro de sus ataques.

Del grupo de representantes con más continuidad, están los alineados con el Intendente Municipal (con diferencias e internas) y otros, con independencia del gobierno local pero con un fuerte compromiso por la búsqueda de respuestas a la actual crisis.

Asimismo, estas organizaciones con intereses comunes que comparten ideas acerca de cómo perseguir la satisfacción de los mismos, cuentan con distintos recursos para intervenir en las políticas sociales. Por ejemplo, los "piqueteros" tienen capacidad de movilización social, o sea, la posibilidad de presionar con el corte de rutas, tomas de edificios municipales, manifestaciones callejeras. Y también capacidad de representación con un liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su base.

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

El grupo de organizaciones no alineadas con el intendente, comienza a establecer una alianza mostrando su capacidad de negociación y de descifrar

¹¹ Se retira del CLES la institución Cpro su ex presidente, Juan Banegas c, continúa participando siendo integrante de IBP (Iniciativas para el Bien Público)

el contexto. Por lo tanto, descubren su posibilidad de influir en la gestión de las políticas sociales, al potenciar los recursos que cada uno posee. Se ganaron un lugar en el juego político del distrito.

Estos actores sociales, además de tener ciertos intereses y poseer ciertos recursos, condicionan sus comportamientos por su ideología o "sentido común", que les da un marco de pensamiento a través de su cultura, sus valores y la apropiación del conocimiento, que orienta su práctica,

El equipo del gobierno local no es homogéneo, se produce un deterioro de la gestión que se trasluce en una interna política entre la Secretaría de Desarrollo Social - a cargo de la esposa del intendente - y la Dirección de Desarrollo Industrial y Empleo - funcionarios con muy buenas relaciones con la CTA y que no son vecinos del distrito. Esta situación repercute en el funcionamiento del CLES. La Secretaria de Desarrollo Social se acerca al Consejo para presentar la problemática de los comedores comunitarios.

Por lo tanto , se generó una de oportunidad política en el distrito que permitió que una coalición de OSCs conformara la *Comisión de Comedores* dentro del CLES. Las incumbencias del Consejo eran más amplias (no solamente la auditoría de un programa social), por lo tanto, cuando surgió el problema de abastecimiento de los comedores comunitarios, la Municipalidad le pasó el problema al Consejo. Su intención era, que las entidades se ocuparan de recolectar alimentos y distribuirlos, conjuntamente con el Municipio.

Las organizaciones involucradas con el tema se resistieron a esa metodología, propusieron la conformación de una *Comisión de Comedores* para definir una política alimentaria en el distrito que permitiera una distribución eficiente y equitativa de alimentos, luego de realizar un diagnóstico y se supiera cuántos comedores estaban funcionando y a cuántas personas se asistían.

Esta Comisión se formó con los representantes de De.U.Co. (Defensa de Usuarios y Consumidores), Centro de Profesionales de la Construcción, Asociación de Farmacéuticos, una representante del MTD (Movimiento de Trabajadores Desocupados, piqueteros) y Cristina Torres¹² .

La *Comisión de Comedores* se propuso realizar un relevamiento de todos los lugares donde se asistía alimentariamente, para tener la información completa de todos los comedores escolares, bajo programa (asistidos por la Provincia de

Buenos Aires) y comunitarios (de iglesias, de políticos, de los movimientos piqueteros, etc.)

Esta actividad fue muy resistida por la Secretaría de Desarrollo Social. Se negaba información por parte de las autoridades municipales. Luego de varias semanas de negociaciones, la Comisión presentó el proyecto del Relevamiento para desarrollar con los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Durante otras semanas, la Dirección de Empleo retaceaba la asignación de los beneficiarios para desarrollar el proyecto. Luego, se comenzó la primera etapa, rastillaje de todo el distrito detectando comedores. Los beneficiarios ubicaron distintos comedores, hicieron el censo en cada uno de ellos para determinar la cantidad de comensales, las condiciones de la infraestructura y el equipamiento, la capacidad organizativa y los requerimientos para su mejor funcionamiento.

A partir de esta actividad, la *Comisión de Comedores* se transformó en el grupo más dinámico del Consejo, con aliados y adversarios. Siempre en tensión con las áreas del gobierno municipal, que percibe a la Comisión como una amenaza por querer establecer "una Secretaría de Desarrollo Social paralela" (según el comentario de la Secretaria) y con un diálogo más fluido con los otros sectores que participan en el CLES.

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

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

Hay que destacar el comportamiento de la *Comisión de Comedores* en la estructuración del problema y su ingreso a la agenda gubernamental. Además,

¹² Se aprobó su participación en la Comisión aunque no representaba a ninguna organización.

tiene la capacidad de promover iniciativas de distintos cursos de acción a pesar de las restricciones que aparecieron para realizar el diagnóstico de la situación alimentaria en el distrito.

El municipio asignó la responsabilidad del área de Comedores a un cuadro político que venía de trabajar diez años en el Consejo del Menor y la Familia, en La Plata. La Comisión se reúne con ella en varias ocasiones y la funcionaria manifiesta “*su satisfacción por la tarea que está desarrollando este grupo de organizaciones comprometidas con esta problemática*” (Ana de Paggi). Además, planteó que “*una vez terminado el relevamiento, había que sentarse a analizar y definir qué se hacía con los comedores que funcionaban tan precariamente*”.

Al analizar el proceso de incidencia del CLES, a través de la *Comisión de Comedores*, nos muestra a un grupo de OSCs con capacidad para definir estrategias que se traducen en acciones para lograr los objetivos propuestos. La participación en este Consejo puede caracterizarse como un instrumento de incidencia que muestra fortalezas y debilidades.

Se pueden identificar como logros de este proceso:

- Conformación dentro del CLES de una coalición (alrededor de la *Comisión de Comedores*) que a pesar de las dificultades y limitaciones en su funcionamiento, logra permanecer en el tiempo e, incluso, crecer.
- Puesta en marcha del relevamiento de comedores dentro del distrito, para sistematizar la información necesaria para una mejor atención de los vecinos que necesitan asistencia alimentaria.
- Legitimación de esta red como interlocutora del gobierno municipal, tendiente a la paulatina inclusión de nuevos actores colectivos en la elaboración e implementación de políticas sociales.
- Aprobación de la creación de un boletín informativo del CLES, que permita transparentar los criterios de selección de beneficiarios de planes sociales y el monitoreo de los mismos.

El CLES presenta ciertas debilidades que se pueden señalar como:

- Las reuniones plenarias evidencian una baja calidad en las discusiones políticas. Los participantes muestran una gran heterogeneidad de prácticas políticas y de formación académica.

- Este es un espacio nuevo, donde se manifiesta la ausencia de una cultura institucional para canalizar las inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil.
- La interacción entre los distintos actores revela una competencia primitiva y elemental, que se traduce en la demora en la toma de decisiones y en la posibilidad de lograr consensos.
- La falta de recursos propios se traslada en las dificultades para proveerse del equipamiento necesario para optimizar su funcionamiento.

“A mi me parece que se constituyeron estos espacios, de alguna manera de colaboración. Por que la responsabilidad que tuvo el CLES respecto a la cantidad de planes de Jefes y Jefas, la intervención fue muy importante. Esto descomprimió de alguna manera la responsabilidad que recaía en el Ejecutivo municipal. Se pudo compartir la tarea y también compartir las responsabilidades. Aun con partidos políticos que no son partidarios del intendente.” (Liliana Pujol)

(Faltan incorporar testimonios de los distintos actores)

- **Conclusiones**

Al comenzar este trabajo nos planteábamos la posibilidad de que las crisis son también oportunidades. La creación de estos nuevos escenarios podría ser la oportunidad de constituir un modelo de sociedad más participativo, con una tendencia a la cogestión de los asuntos públicos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad.

Estos espacios de articulación multiactorales podrían convertirse en una herramienta de transformación social. La conformación del CLES en Esteban Echeverría, con la participación de distintas OSCs, permitió la institucionalización de canales de acceso al sistema político y la posibilidad de llevar adelante procesos de incidencia en la gestión de las política locales. Esto nos plantea el desafío de desarrollar prácticas que permitan otra forma de construcción política y de ejercicio del poder.

La maduración de este proceso, con sus avances y retrocesos, requiere – necesariamente- de la participación de diversos actores locales que estén

comprometidos con la posibilidad de tender a una gestión asociada de los asuntos de interés público de nuestra comunidad. Esto implica desarrollar ciertas capacidades que permitan aprender a respetar las diferencias, establecer un diálogo que fortalezca la construcción de consensos, a través de mecanismos que acepten la convivencia en el disenso y que establezca reglas de juego claras elaboradas articuladamente.

(en construcción)

Bibliografía

- ✓ ACUÑA, Carlos H. *Notas sobre riesgos Socio-Políticos que enfrentan Procesos de Emponderamiento y Desarrollo Inclusivo (con algunas recomendaciones)*. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. Argentina. 2001
- ✓ ACUÑA, Carlos H. Y REPETTO, Fabián. *Marco de análisis de las políticas sociales*. Proyecto sobre políticas Sociales en América Latina. Cap. 2 BID-CEDI. 2001.
- ✓ ARROYO, Daniel (Coordinador) *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*. Informe Final de Investigación realizada por FLACSO. SIEMPRO. CENOC. CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Abril 2003
- ✓ AUYERO, Javier. *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Manantial. Buenos Aires. 2001.
- ✓ BONAMUSA, Margarita y VILLAR, Rodrigo. *Estructura de oportunidades políticas y advocacy: elementos para un modelo político del tercer sector*. Ponencia presentada al primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Río de Janeiro. 22-24 de abril 1998.
- ✓ BESSER PEREIRA, Luiz y CUNILL GRAU, Nuria: “ *Lo público no estatal en la reforma del Estado*.” CLAD y Ed. Paidós. Buenos Aires, 1998.
- ✓ BRUGÉ, Q. y GOMÁ, R. (Coord.) *Gobiernos locales y Políticas Públicas*. Ariel. Barcelona (1998)

- ✓ CLEMENTE, Adriana et al. *Desarrollo local y trabajo en alianza*. En "Pobreza Urbana y Desarrollo. Alianzas para el desarrollo local". Publicación del programa FORTAL. IIED- América Latina. Año 9. Nº 21. Junio 2003.
- ✓ CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes: *La gestión de los programas sociales en la última década: un análisis en clave local*. En Badía, G. Y Pereyra, E. (Org.): "Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires". La Plata, UNGS - Ediciones Al Margen
- ✓ CHIARA, Magdalena. *Las políticas sociales en el Gran Buenos Aires en los noventa. Algunas reflexiones acerca del régimen local de implementación*. En "Pobres, Pobreza y Exclusión Social". Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. CEIL. CONICET. Buenos Aires. 2000
- ✓ Decreto presidencial Nº 165/2002. Emergencia Ocupacional Nacional. Creación del Programa Jefes de Hogar.
- ✓ GONZALEZ BOMBAL, Inés; GARAY, Candelaria. *Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas sociales en Argentina: participación e incidencia en los 90s*. CEDES. Mimeo. 2002
- ✓ CUNILL GRAU; Nuria: *"La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: un búsqueda de nuevos sentidos"*. Revista del CLAD. Reforma y Democracia Nº 4.
- ✓ LONG, Norman. *The multiple optic of interface analysis*. Wageningen University, the Netherlands, UNESCO, 1999
- ✓ MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto. *Análisis de las políticas públicas*. Forges. Documento 22/95. Setiembre 1995

- ✓ MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y TRABAJO de la Pcia. De Buenos Aires y MUNICIPALIDAD DE ESTEBAN ECHEVERRÍA. Convenio marco de constitución de los Consejos Locales Económico Sociales.
- ✓ OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo. *Estado y Políticas Estatales en América latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Klisberg, Bernardo, Sulbrandt, J. (Compiladores) Para investigar la Administración Pública. INAP. Madrid.
- ✓ OSZLAK, Oscar. "Formación Histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos-metodológicos para su estudio". Estudios CEDES, Vol. 1, núm. 3, 1978
- ✓ POGGIESE, Héctor A.: " *Crear escenarios de propósitos múltiples como prácticas embrionarias de transformación social*" en Seminario Gestao Democratica das Cidades, PUCRS Porto Alegre2002.
- ✓ REDIN, Elena y MORRONI, Walter, "*Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana*" en Seminario Gestao Democratica das Cidades, PUCRS PortoAlegre2002.
- ✓ ROBIROSA, Mario. "Estrategias para la viabilización eficiente y eficaz de proyectos de desarrollo popular." Desarrollo Económico v29 N° 115 (octubre -diciembre 1989) Revista de Ciencias Sociales.
- ✓ TAMAYO SAEZ, Manuel. *El análisis de las Políticas Públicas*. Capítulo 11. En la Nueva Administración Pública", Bañón, Rafael, Carrillo, Ernesto (Compiladores) Alianza Editorial. Madrid.1997
- ✓ VILAS, Carlos M. Y colaboración de FERRERO, Juan Pablo. *Descentralización de políticas sociales: notas sobre Argentina en la década de 1990*. Documento presentado en el Seminario "Descentralización y políticas sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de

gestión pública". CIDOB, Barcelona, 3-4 de abril de 2003. Versión preliminar.

- ✓ VILLAR, Rodrigo; GONZALEZ BOMBAL, Inés. *Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas: de la participación a la incidencia*. Análisis de casos de Argentina, Brasil y Colombia. Documento presentado en el V Congreso de ISTR, Cape Town, Sudáfrica. Julio 2002