

PARTICIPACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL: POLÍTICAS PARTICIPATIVAS LOCALES EN EL GRAN BUENOS AIRES

Adriana ROFMAN¹

RESUMEN

Este artículo trata acerca de las políticas participativas de inclusión social, que se desarrollan actualmente en el Gran Buenos Aires. En particular, interesa profundizar en el papel que les cabe a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de estas políticas, en el contexto territorial del Gran Buenos Aires. En tal sentido, el artículo comienza con una breve exposición acerca del proceso de adopción de estrategias participativas por parte de las políticas de inclusión social en la Argentina, continúa con el análisis de las características del campo de la sociedad civil en el GBA; y, en tercer lugar, estudia en detalle las políticas participativas actualmente vigentes en este territorio. En las conclusiones se formulan algunos interrogantes y apreciaciones que apuntan a desarrollar un modelo de análisis que se aleje de los preceptos normativos, para abordar los fenómenos desde una perspectiva situada, histórica y territorialmente.

ABSTRACT

The focus of this article are the participatory structures in inclusion policies that are currently developed in the Greater Buenos Aires. It analyzes the role that civil society play in the management of these policies in territorial context of Greater Buenos Aires. In this sense, the article begins with a brief discussion about the process of adoption of participatory approaches by social inclusion policies in Argentina, continues with the analysis of the characteristics of the civil society in the GBA; and studies in detail the participatory policies currently developed in this territory. The conclusions raise some questions and proposals that point towards an analytical model, which will allow understand the phenomena from a situated historically and geographically perspective.

¹ Profesora investigadora de Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, arofman@ungs.edu.ar

1. Introducción

La cuestión de la inclusión social ocupa un espacio destacado en la agenda pública de la mayoría de los países latinoamericanos, y, en consecuencia, se ha convertido en una línea directriz de fuerte relevancia en la orientación de las políticas sociales. En este campo, desde hace ya varias décadas se están adoptando estrategias de participación de la sociedad civil en los procesos de política, y se jerarquizan los espacios locales para la implementación de las intervenciones estatales. Así, buena parte de las acciones públicas orientadas a la inclusión social toman hoy el formato de políticas participativas locales.

Este artículo se propone analizar el desarrollo de este tipo de políticas en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) durante estos últimos años.² Estos municipios conforman, junto con la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), un aglomerado urbano que concentra el 37% de la población del país. Dada la fuerte desigualdad socioterritorial que marca la estructura y la dinámica social en estos espacios, la presencia de políticas sociales de diseño participativo constituye un componente importante en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Interesan especialmente las políticas socio-productivas y de desarrollo local, que tienen por objetivo mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, principalmente en el plano del trabajo y del hábitat, a través de la participación activa de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial. Basadas en la perspectiva de la economía social y el desarrollo local, apuntan a potenciar la capacidad de trabajo de los sectores populares, promoviendo el desarrollo de emprendimientos económicos de pequeña escala, involucrando a los habitantes en la mejora del hábitat, etc. De este modo, los destinatarios de las políticas, y las organizaciones sociales en que se agrupan, constituyen los actores principales de la implementación de la política, y su participación resulta una pieza clave en esta estrategia.

En particular, interesa profundizar en el papel que les cabe a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de gestión de estas políticas, en el contexto territorial del

² La información empírica proviene de entrevistas y relevamiento de información documental acerca de las políticas en estudio, realizado durante los años 2011 y 2013 en dos municipios de Gran Buenos Aires

Gran Buenos Aires. En tal sentido, el artículo comienza con una breve exposición acerca del proceso de adopción de estrategias participativas por parte de las políticas de inclusión social en la Argentina, continúa con el análisis de las características del campo de la sociedad civil en el GBA; y, en tercer lugar, estudia en detalle las políticas participativas actualmente vigentes en este territorio. Las conclusiones, por último, refieren a la perspectiva de análisis que convoca esta problemática, buscando establecer algunos interrogantes y observaciones al respecto.

2. Breve historia de las políticas sociales participativas locales en Argentina

Comprender las características principales que asume, en la actualidad, el modelo de políticas participativas orientadas a la inclusión social requiere hacer un poco de historia sobre el tema, a fin de relacionar la realidad hoy vigente con el recorrido del proceso de adopción de los formatos participativos de política social.

La incorporación de modelos de gestión de las políticas públicas que incluyen actores no estatales en el proceso constituyó un componente importante de la reforma del Estado y de las políticas sociales durante el período neoliberal. Por ello, resulta pertinente detenerse en la caracterización de las condiciones estructurales de la Región Metropolitana de Buenos Aires y las orientaciones predominantes en la relación entre el Estado y la sociedad civil durante la década del noventa.

La reestructuración económica orientada a la apertura hacia el mercado internacional y la primacía del capital financiero por sobre la actividad productiva implicó profundos cambios en la vida económica y social argentina, y en la estructura social del Gran Buenos Aires. Las consecuencias que, en términos de empleo y condiciones de vida de la población generó este modelo económico siguieron un patrón territorial. La desocupación y la pobreza tuvieron índices más acuciantes en el GBA que en la CABA y, dentro del Gran Buenos Aires fueron más críticas en el segundo cordón que en las zonas más cercanas a la Ciudad³. A su vez, este modelo económico profundizó la desigualdad en la estructura urbana, reproduciéndose, por un lado, “villas”, “asentamientos” y otras formas de hábitat informal que tendieron a localizarse en espacios vacantes, alejados del centro de la ciudad, distantes de las vías de conectividad y con acceso restringido a los servicios públicos urbanos y, por el otro, espacios de

³ Para más información ver, Ciccolella (2002).

vivienda y de consumo cerrados y privatizados, para los sectores de altos ingresos, oferta facilitada por el crecimiento del transporte automotor y de las autopistas.

Para mitigar el impacto de la crisis, la sociedad civil generó diversas acciones colectivas orientadas a compensar la falta de ingresos, entre las que sobresalieron las alternativas de trabajo autogestivas. Entre la población empobrecida se multiplicaron iniciativas productivas, de escala y rentabilidad reducidas, pero fuertemente imbricadas con la trama asociativa de la sociedad civil y otras instituciones de base territorial. Esta trama de sociabilidad vecinal encuentra sus raíces en la historia de desarrollo del Gran Buenos Aires, en llamadas “ sociedades de fomento”- que, como veremos más adelante, constituyeron la base socioinstitucional del proceso de urbanización. Apoyada en este tejido social preexistente, a fines de la década del '90 emergió en la escena pública una constelación de experiencias de acción colectiva que intentó hacer frente a la crisis apelando tanto a la movilización social como a la ayuda mutua, originada en los lazos de sociabilidad barrial que se impusieron frente a la fragmentación de las condiciones de empleo del sector popular.

El contexto macroeconómico y la orientación de las políticas públicas cambiaron significativamente cuando se supera la fase aguda de la crisis y, a partir del año 2003, se da comienzo a un ciclo de crecimiento económico, y recuperación del papel del Estado en el desarrollo. Por un lado, se incrementó de manera sustantiva la oferta de empleo, y con ello el ingreso de las familias. Por otro lado, el diseño de las políticas sociales fue paulatinamente reemplazando los programas asistenciales focalizados en la extrema pobreza, propios del modelo anterior, por intervenciones basadas en enfoques de derechos y con aspiraciones de universalidad, orientación que encuentra su punto más alto con la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo, en el año 2008. Además, en esa década se amplía fuertemente la inversión pública en infraestructura de servicios urbanos⁴ y construcción de viviendas , lo que impactó en las condiciones de habitabilidad de la población del conurbano bonaerense. Estas transformaciones sustantivas en la actividad económica y en las políticas sociales permitieron reducir significativamente la pobreza⁵, pero no parecen aún suficientes para torcer el rumbo de las tendencias estructurales hacia la desigualdad socioespacial, hecho que se advierte en el crecimiento de asentamientos en el período (PNUD, 2009).

⁴ Para mayores detalles, ver PNUD (2009).

⁵ El porcentaje de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la región pasó del 14% en 2001 al 8% en 2010 , según informa el INDEC

Estas transformaciones también impactaron en los patrones de intervención de los gobiernos locales de la región. La crisis económico-político y social había generado un profundo cambio en las cuestiones atendidas por los municipios , ya que éstos se constituyeron, prácticamente, en la única puerta abierta a las demandas ciudadanas provocadas en ese contexto. (Clemente y Girolami, 2006) A partir de esa experiencia, se empiezan a ampliar las atribuciones que le caben a los municipios en esta agenda más compleja , produciéndose el pasaje de las "competencias tradicionales" (gestión administrativa, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos y regulación de la vida comunitaria) al desempeño de nuevas funciones vinculadas a la promoción del desarrollo económico y social que escapan, en muchos casos, a las competencias legales establecidas y a los recursos de los que disponen.

En este sentido, se ha enfatizado el análisis de las nuevas responsabilidades en materia social y económica que los gobiernos locales han debido asumir frente a las transformaciones estructurales, sin contar en la mayoría de los casos con capacidades y recursos necesarios para afrontar este tipo de acciones (García Delgado, 1997; Cravacuore, 2003). Por su parte, la transferencia de la carga de la crisis por medio de los procesos de descentralización a los municipios aumentó las funciones a ser ejercidas por éstos, exigiéndoles una mayor presencia en ámbitos y cuestiones de los que estaban ausentes y obligándolos a definir estrategias de legitimación del gobierno local para dar cuenta de la gestión del nuevo escenario (Cormick, 1997; Andrenacci, 2002)

Podría suponerse que la recuperación de la perspectiva universalista como principio orientador de políticas de inclusión social , y el fortalecimiento del Estado nacional en el diseño y financiamiento de las políticas sociales llevaría a revertir los procesos de ampliación de las agendas gubernamentales municipales. Si bien cabe advertir algunos rasgos de esta tendencia, por otro lado también resulta evidente que los municipios no han retrocedido sustantivamente en este plano. La estructura interjurisdiccional que se ha delineado en esta última década, particularmente en el GBA, muestra rasgos más complejos, difícilmente encuadrables en una comprensión unidireccional.

Buena parte de las políticas sociales de base participativa se apoyan en una estructura interjurisdiccional compleja, donde el nivel nacional/ federal ocupa un papel destacado en la decisión y en el financiamiento de las acciones, junto con el nivel provincial/ regional. Los municipios desempeñan un rol relevante en la implementación

de las mismas, papel que pone en juego la posición del gobierno municipal en la estructura de acumulación política territorial.

La estructura político institucional de gobierno en la RMBA es sumamente compleja, ya que existen cuatro niveles estatales con competencia sobre esta región: el gobierno federal, el gobierno provincial de la Provincia de Buenos Aires, los gobiernos municipales del GBA y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que tiene un status particular. La problemáticas de esta ciudad metropolitana –empleo, vivienda, transporte, medio ambiente, etc- apelan a la intervención de los cuatro niveles de gobierno, cada uno de los cuales tienen atribuciones parciales para atender esos problemas, y además tienden a aplicarlas en forma descoordinada. Encontramos, así, un esquema de interjurisdiccionalidad poco articulado internamente, que, en el campo de políticas que aquí interesa, también genera la coexistencia de tramas superpuestas de relaciones entre la sociedad y los organismos estatales en sus distintos niveles.

Ello da cuenta de la complejidad de la estructura política e institucional de la RMBA. Esta región no constituye la base de una instancia de gobierno unificada, no cuenta con un ámbito institucional de articulación de las intervenciones públicas, sino que su territorio está formalmente gobernado por una pluralidad de estados municipales y, por los niveles de gobierno provincial y nacional que tienen competencias sobre temas o condiciones que hacen a la dinámica del territorio de la región (Pirez, 2010).

Los gobiernos municipales del GBA constituyen el eslabón más débil de esta trama interjurisdiccional. Por un lado, tienen una escasa autonomía jurídica ya que se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires; y, por el otro, recaudan una porción reducida del gasto municipal, que sólo alcanza para financiar los gastos de personal, los servicios urbanos y algunas actividades del área social y de salud, generando una relación de fuerte dependencia de la coparticipación y de otras vías de acceso a fondos nacionales y provinciales. Se observa entonces una autonomía limitada, restringida al plano político y una debilidad para formular políticas propias de carácter endógeno y apropiado a sus necesidades y potencialidades, generada entre otros factores por los diversos mecanismos de intervención directa de otros niveles de gobierno en el escenario local.

A pesar de esta debilidad, los municipios cumplen un rol indispensable en la implementación de las acciones, tanto en el plano de la gestión como en el político (Rofman, Fagundez y Anzoátegui, 2007) ya que la ejecución territorial de los programas

se apoya, en buena medida, en los equipos de personal e infraestructura municipales y, diversas instancias locales son las que viabilizan una porción significativa de las prestaciones de la política social, organizando buena parte de la trama política y asociativa local.

La intervención de los gobiernos municipales expresa, también, la importancia de la escala local de los sistemas de acumulación política. La reforma neoliberal del Estado había impactado, también en la lógica territorial de las políticas públicas y de la acción de la sociedad civil, puesto que frente a la declinación de las estructuras nacionales de articulación social, cobraron mayor importancia las instancias locales, como los municipios, y la estructura territorializada de gestión de las políticas sociales, que llega a cada barrio, dando así lugar a la multiplicación de espacios asociativos y políticos de base territorial.

En la última década, como decíamos previamente, se observa una supremacía del gobierno nacional que se sostiene, no sólo en el incremento de intervenciones e inversiones directas en el territorio metropolitano, sino también en la trama de relaciones que la instancia nacional de gobierno establece en forma directa –sin mediación del gobierno provincial– con gobiernos municipales y otros actores no estatales (económicos y de la sociedad civil) con capacidad de acción política en el territorio, teniendo una directa implicación en los circuitos primarios de acumulación.

En síntesis, la reorientación del modelo de desarrollo que en esta última década se propuso volver a jerarquizar el lugar del Estado y las instancias públicas también impactó fuertemente en el diseño de las políticas sociales, que tendieron progresivamente a incorporar la perspectiva de derechos como fundamento de un sistema dirigido hacia la universalización de algunos de sus instrumentos principales. El abanico de intervenciones sociales impulsado por el gobierno kirchnerista se inscribe en una orientación de políticas que jerarquizó el acceso al trabajo y a la protección social como resortes fundamentales de la integración social. El núcleo de la política social a nivel nacional se fue orientando hacia estrategias ampliamente superadoras del formato asistencial: programas masivos de transferencia de ingresos, que dan cuenta de una tendencia de re-universalización de la intervención social; y la intervención en el campo del trabajo, tanto en el sector de la economía formal, a través del fomento y mayor regulación del empleo, como en el sector no formalizado, promoviendo intensamente las iniciativas socioproductivas, proyectos autogenerados de trabajo y producción.

Sin embargo, la clara recuperación de la presencia estatal en la acción pública sobre la cuestión social y la desigualdad, no ha significado clausurar la expansión del modelo de participación de los actores de la sociedad civil en la estructura de gestión de las políticas sociales, ya que muchos de las nuevas iniciativas se siguen organizando sobre una estructura de articulación multiactoral, principalmente en el nivel local de implementación. Podría afirmarse, así, que la participación de las organizaciones de la sociedad civil de base territorial en distintos momentos del proceso de las políticas públicas constituye, desde ese entonces, un aspecto central de la matriz de relaciones entre Estado y sociedad de nuestro país.

3. La trama asociativa de la sociedad civil en GBA y su relación con el Estado

La configuración socioterritorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires está marcada por la heterogeneidad socioeconómica, la densidad asociativa de la sociedad civil y la interjurisdiccionalidad político-institucional, entre otros aspectos que condicionan su dinámica social y espacial. Estos factores inciden con especial gravitación en la vida social, política y económica de los municipios del conurbano bonaerense, y en este sentido, marcan condiciones diferenciales en las modalidades de vinculación entre la sociedad civil y el Estado.

La mayoría de la población popular del GBA se concentra en los barrios y localidades más vulnerables, y es también en estos espacios donde se localiza el grueso de la trama asociativa del conurbano bonaerense. Las relaciones de proximidad espacial, lo que en el lenguaje de los actores se comprende en términos de relaciones de vecindad, constituyen el tejido social que sustenta la sociabilidad cotidiana en estos barrios. Sobre esta base se apoya el desarrollo de la asociatividad, es decir, el complejo de formas de acción colectiva que estructuran a la sociedad civil, instancias a través de las cuales se articulan las acciones públicas que realizan los sectores populares para atender a las problemáticas señaladas.

Desde la sociedad, la multiplicación de espacios asociativos de la sociedad civil se asienta en esta historia de autoproducción de la ciudad, una tradición sobre la que se apoyaron las iniciativas colectivas para hacer frente al proceso de reestructuración económica y la agudización de la crisis socioeconómica. Las condiciones socioeconómicas y político institucionales que afectaron a la sociedad en esta región a

finales del siglo pasado, como antes relatamos, impulsaron a la población a construir formas autogeneradas de atención a sus necesidades. Las asociaciones de base, de origen popular, se multiplicaron en las últimas décadas para construir alternativas de acción sobre las problemáticas que, en otras épocas, eran resueltas a través del mercado o del Estado.

La expansión urbana del Gran Buenos Aires se apoyó, en buena medida, en el trabajo de sus propios habitantes, quienes contribuyeron a producir la ciudad tanto en forma individual, a través de la autoconstrucción de sus viviendas, como también de manera colectiva, desarrollando en forma autogestionada una porción significativa de las infraestructuras y los equipamientos necesarios para la vida urbana. Las organizaciones que aglutinaron el esfuerzo colectivo de los pobladores iniciales de los barrios, las sociedades de fomento, constituyeron el punto inicial de una tradición de asociación basada en la proximidad, que buscaba generar soluciones a los requerimientos de su sobrevivencia cotidiana en un contexto de muy escasa oferta institucional de servicios urbanos.

La experiencia desarrollada en esos años quedó instalada en las prácticas asociativas de la población de origen popular, que llevó a la creación de los espacios asociativos que en épocas posteriores de crisis económicas y sociales agruparon a vecinos en pos de la atención de las necesidades básicas. Además, el fin del modelo de desarrollo industrial, la consiguiente caída del empleo y la desarticulación de la estructura sindical, que constituían hasta entonces los espacios habituales de articulación social y política de los sectores populares, dejaron abierto el camino para el desarrollo de organizaciones basadas en la sociabilidad territorial. Otra faz del mismo proceso de declinación económica fue la agudización de la segregación socioespacial, que implicó fortalecer los mecanismos de aislamiento dentro de los límites del barrio, contribuyendo así a vigorizar los vínculos basados en la proximidad. Como producto de la convergencia de estos procesos, la trama asociativa de origen popular del conurbano bonaerense quedó conformada, principalmente, por agrupaciones de base territorial, sostenidas sobre las relaciones de sociabilidad barrial.

Caracterizar a estas asociaciones como de base territorial significa que, en su mayoría, se trata de espacios de participación que se construyen sobre relaciones de cercanía, a la vez que tienen por objetivo actuar sobre problemas de sus propios miembros, estrechamente ligados con las condiciones socioterritoriales del espacio que

los aglutina. Es decir, su inserción territorial no solo se funda en la escala barrial de los vínculos entre sus miembros, sino también en la clara orientación de sus acciones hacia las problemáticas de su entorno más inmediato

Cabe señalar que el campo de las organizaciones de la sociedad civil del conurbano bonaerense es un universo diverso, cuya conformación actual refleja la historia de la participación de la sociedad en el desarrollo de esta ciudad metropolitana. La realidad urbana que hoy muestra el conurbano bonaerense es resultado, en buena medida, de la acción de espacios asociativos fundados en distintos momentos históricos, mayormente con el propósito de construir colectivamente mecanismos de atención a las necesidades de reproducción social de sus protagonistas.

La mayoría de las organizaciones que trabajan en los barrios del CB surgieron durante momentos de crisis económica y social, y se dedicaron a tareas de asistencia frente a la emergencia, pero al pasar el tiempo han diversificado sus actividades hacia problemas menos urgentes, relacionados con necesidades no tan básicas, como la integración cultural o la defensa de derechos. El panorama que cabe encontrar hoy incluye organizaciones comprometidas con la problemática de las condiciones de habitabilidad urbana; entidades que se han concentrado en ofrecer servicios sociales básicos para la reproducción cotidiana de las familias; organizaciones que incursionan en actividades económicas, productivas y de provisión de servicios; así como agrupaciones que se ocupan de problemáticas relativas a la vigencia de derechos sociales y urbanos.⁶

¿Cómo intervienen estas organizaciones en la gestión de las políticas de inclusión? Sería extenso enumerar en estos párrafos las diversas modalidades de intervención de organizaciones de la sociedad civil en los procesos de política pública que estructura la acción pública sobre la problemática territorial en esta región, ya que involucran a diferentes niveles de gobierno, poderes públicos y agencias estatales; trabajan en campos de política muy variados y convocan a asociaciones de muy diverso tipo. Cabría indicar algunos ejemplos: numerosos programas de creación de autoempleo individual o asociativo, y de microcrédito que involucran a organizaciones de base en la gestión; presupuestos participativos; centros de cuidado infantil sostenidos por subsidios estatales, organizaciones de derechos humanos que trabajan en colaboración con el

⁶ Se adjunta en el Anexo una tabla con detalles sobre las problemáticas de acción de las organizaciones de la sociedad civil en GBA, en el año 2008. Para más información: Rofman, Gonzalez Carvajal y Anzoátegui, 2010.

Poder Judicial, sociedades de fomento que brindan servicios públicos, comités de política ambiental, foros de seguridad ciudadana, etc.

4. Políticas participativas de inclusión social en los municipios del GBA

Dentro del extenso universo de campos de intervención de organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas, es propósito de este artículo enfocar la atención en el estudio de las experiencias locales de participación en políticas de inclusión social. En este campo de acción gubernamental, la adopción de mecanismos de interacción con actores no estatales constituye una pauta que está presente en diferentes ámbitos de acción estatal en el nivel municipal. Es por ello que también resulta pertinente agrupar la diversidad de iniciativas en tres categorías:

- Políticas de participación ciudadana: se trata de iniciativas y espacios de articulación cuyo principal objeto es promover el incremento del protagonismo directo de la ciudadanía en las políticas estatales, en un horizonte de ampliación de la democracia. Los instrumentos participativos constituyen el eje principal de las iniciativas, y tienden, por lo tanto, a confundirse con el conjunto de la política. Los mecanismos más difundidos en el nivel local, son los Presupuestos Participativos, vigentes en , aproximadamente , seis municipios del GBA en la actualidad.

- Mecanismos participativos de gestión: refieren a las estructuras de participación de la ciudadanía en instancias acotadas del proceso de gestión de políticas, que en su diseño general se organizan en forma más vertical o centralizada, predominantemente en el campo social. Estos mecanismos suelen asumir el formato de consejos, foros, etc. Entre las experiencias más extendidas, cabe mencionar a los Consejos Locales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, dispositivo establecido por ley provincial en todos los municipios de la provincia de Buenos Aires.

- Políticas socio-productivas y de desarrollo local: tienen por objetivo mejorar la inclusión social de los sectores empobrecidos, principalmente en el plano del trabajo y del hábitat, a través de la participación activa de la población destinataria en las actividades de intervención social y territorial. Basadas en la perspectiva de la economía social y el desarrollo local, apuntan a potenciar la capacidad de trabajo de los sectores populares, promoviendo el desarrollo de emprendimientos económicos de pequeña escala, involucrando a los habitantes en la mejora del hábitat, etc. De este

modo, los destinatarios de las políticas, y las organizaciones sociales en que se agrupan, constituyen los actores principales de la implementación de la política, y su participación resulta una pieza clave en esta estrategia. Como ejemplo, cabe citar a los diversos mecanismos de articulación territorial de las políticas socio-productivas, como las mesas de cogestión, entre otros.

Interesa particularmente profundizar en el estudio de este último tipo de políticas participativas, puesto que la tienen por objetivo principal promover la inclusión social. Las políticas socioproductivas tienen por objeto el desarrollo económico de la población de escasos recursos, en base a la potenciación de las capacidades existentes en esos grupos sociales, particularmente la de trabajo. En tal sentido, la ejecución de las políticas se apoya en la intervención activa de los destinatarios de dichas acciones, intervención que puede asumir una forma más básica- cuando ponen en juego su trabajo como sujetos de su propia promoción económica o la de su entorno cercano -, como también una modalidad más compleja, cuando los destinatarios participan en instancias de decisión o formulación acerca de la orientación de los programas de apoyo.

Se trata de un modelo de política socioeconómica que también se afina en la tradición del modelo de desarrollo local, que preponderó en la década del '90, el cual identificaba como mecanismo clave de la transformación social y económica de los territorios locales, a la articulación de los actores locales estatales y sociales, tanto en la decisión acerca de la orientación del modelo de desarrollo, como en el desarrollo de las acciones que surgieran de dicho plan, articulando de manera sinérgica las capacidades y recursos de estos actores e instituciones de base local . A partir de la crisis de fin de siglo este enfoque se ajustó y se complementó con propuestas de apoyo al desarrollo de emprendimientos económicos de autoempleo para sectores con problemas de pobreza y desocupación. Estos programas socioproductivos también se basan en la potenciación de las capacidades existentes en territorios empobrecidos: no sólo la fuerza de trabajo ociosa de la población desocupada, sino también las oportunidades de las redes productivas y de comercialización, los recursos del territorio, los mercados etc. Es así que estos programas se convirtieron en una de las herramientas claves de la política social del gobierno nacional en la última década.

En el ámbito de las acciones socioproductivas confluyen un conjunto de programas y medidas de apoyo, de amplia cobertura territorial, promovidas y coordinadas por el

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que se fueron desplegando y modificando a lo largo de la década. Se destacan en este abanico de acciones, el *Programa Manos a la Obra*, lanzado en el año 2004 para ofrecer ayuda técnica y financiera al desarrollo de pequeños emprendimientos asociativos. Sobre la base de esta primer oferta de servicios de apoyo, en el transcurso de los años la política se fue completando con otros instrumentos de asistencia y promoción: un régimen impositivo particular para el sector – el Monotributo social-, apoyo a la comercialización, a través de la creación de una Marca Colectiva que valoriza los productos y la organización de ferias-; así como el fortalecimiento de la institucionalidad de regulación y asistencia a las cooperativas, con la creación del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

Cabe destacar, en este proceso, un instrumento de apoyo de particular impacto y cobertura: el *Programa Nacional de Microcrédito*, establecido por ley en el año 2006 y que lleva entregados 400.000 créditos en todo el país. Los resultados producidos por este Programa, tanto en cuanto a la cantidad de préstamos otorgados, como en cuanto a la amplia distribución territorial de los mismo, fueron posibles gracias a una estructura de gestión que incorporó a cerca de 1500 organizaciones de la sociedad civil de todo el país, como instancias locales de asignación y recupero de los créditos.

El *Programa de Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”*, puesto en marcha en 2009, que promueve la creación de cooperativas de trabajo a las que se han incorporado más de 200.000 destinatarios de 15 provincias⁷. Se trata de una política socio-productiva de origen nacional, que se propone generar puestos de trabajo a través de la formación de cooperativas que prestan servicios en la construcción de obras públicas. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación asigna recursos para la conformación de cooperativas a las provincias, los municipios y también en forma directa a las organizaciones sociales. Se trata de un abanico de iniciativas que reformulan la noción del desarrollo local, tanto en su concepción como en los instrumentos de política que despliegan, puesto que orientan las intervenciones hacia el fortalecimiento de los circuitos económicos populares y se proponen institucionalizar las acciones a través del respaldo legislativo de algunas de las medidas.

Otra de las creaciones institucionales participativas más generalizadas de este período son los *Centros de Integración Comunitaria (CICs)*, espacios creados por el

⁷Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Memoria Detallada del Estado de la Nación, 2013.

nivel nacional con el objetivo de concentrar la oferta local de servicios sociales y de salud en un mismo ámbito, y cuya estructura institucional de gestión – “mesas de gestión local”- se compone por organismos públicos nacionales y locales, junto con actores de la sociedad civil local. La cobertura de esta iniciativa es significativa ya que desde su lanzamiento se han instalado 774 CICs en todo el país⁸.

El *Plan Ahí*, por último, se propone generar instancias de articulación multiactoral de escala barrial, con el objetivo de atender de manera integral y con criterios territoriales, los problemas de la población en situación de pobreza. Fue lanzado en el año 2008, y actualmente se implementa en 19 municipios del GBA⁹

Como se puede advertir, se trata de iniciativas de origen nacional, que vehiculizan una porción significativa de la intervención social del Estado nacional en el espacio local. La importancia de estas acciones no radica en el monto de recursos que distribuyen, ya que su presupuesto es muy inferior al de las políticas cuasi universales de transferencia de ingresos como la AUH; sino en la trama de actores locales que convoca su gestión. Los programas socioproductivos requieren un aporte importante de gestión en el nivel local, lo que habilita a la intervención del municipio, de las agencias descentralizadas del gobierno nacional, o de las organizaciones sociales de base territorial que forman parte de la cadena de implementación.

¿Cómo participan los actores de la sociedad civil en el desarrollo de estas políticas? La respuesta a esta pregunta da pie a un debate de fuerte presencia en el ámbito público argentino, referido a las condiciones que deberían cumplir las experiencias de articulación entre la sociedad civil y el Estado, para ser consideradas como prácticas de participación ciudadana.

Para ello, es necesario distinguir dos modalidades de intervención de los actores sociales: un primer nivel que los involucra en la ejecución de las políticas en tanto destinatarios activos de las mismas; y una segunda vía, en la que espacios asociativos organizados actúan como mediadores entre los organismos públicos y la población destinataria.

⁸Idib.

⁹ www.desarrollosocial.gob.ar

El primer formato constituye la característica primordial de las políticas socioproductivas, como el *Manos a la Obra*, o el *Argentina Trabaja*, lo que las distingue de las políticas asistenciales o de transferencia de ingresos: se trata de instrumentos orientados a la mejora de los ingresos de los destinatarios que requieren del involucramiento activo de los mismos en el desarrollo de las actividades. En este sentido, estos diseños heredan el mecanismo básico de los programas de autoempleo de la década neoliberal; pero que se complejiza en el modelo actual al fomentarse principalmente proyectos productivos asociativos, y articulados en redes de producción o comercialización de base territorial. Un fenómeno parecido sucede con los programas de desarrollo territorial barrial, como el *Plan Ahí*, que incorpora a los vecinos en la decisión sobre las acciones a emprender en el barrio, y también, muchas veces, como fuerza de trabajo para la realización de dichas mejoras. También en este caso cabe encontrar continuidades entre el modelo de desarrollo local de los '90, aunque aplicado ahora en barrios populares.

Los actores sociales que intervienen en el proceso de las políticas socioproductivas son, en su mayoría, los propios beneficiarios de las mismas, como se decía previamente. Su intervención tiene lugar en una instancia sumamente acotada de la gestión de la política, en el momento de la prestación de los servicios; y la posibilidad de tomar parte en decisiones respecto de la orientación o contenidos de las políticas es prácticamente nula. Es por ello que desde distintas posiciones se cuestiona el carácter participativo de estas modalidades de articulación entre el Estado y la sociedad, sosteniendo que la participación debería implicar una dinámica de mayor intervención de la ciudadanía en las decisiones estatales. Proponemos aquí otra lectura, que no niega las limitaciones de las políticas socioproductivas como vías de ampliación democrática, pero a la vez reconoce las diferencias entre este tipo de estrategias de inclusión social y las políticas de transferencias de ingresos, que confinan a los destinatarios en un lugar pasivo de recepción de subsidios. Los programas de generación de trabajo, más aún cuando promueven la asociatividad y se insertan en una perspectiva de desarrollo territorial, implican una actitud activa de compromiso de los destinatarios con el desarrollo de las políticas.

En el segundo modelo, los actores de la sociedad civil son mayormente organizaciones que operan como intermediarios en la gestión de las políticas. Cabría encuadrar en este modelo al *Programa de Microcrédito*, y a los *Centros de Integración*

Comunitaria (CICs). En ambos casos las organizaciones sociales de base territorial intervienen en el momento de implementación de las políticas, en un caso operando como instituciones locales de asignación de los microcréditos y de los instrumentos de apoyo relacionados, en el otro caso participando junto con organismos estatales de nivel nacional y municipal, en la gestión de los Centros. La participación de la sociedad civil se corporiza, en estas políticas, a través de organizaciones de base comunitarias que nuclean a vecinos o grupos poblacionales que son también destinatarios de los servicios ofrecidos.

El papel de los actores sociales en estos formatos de políticas resulta, entonces, más complejo que el descrito para los programas socioproductivos. En estos casos las organizaciones intervienen en instancias de decisión respecto de la implementación local del programa, lo que supone hacer concentradas en el segmento del proceso de gestión que tiene lugar en el territorio.

Algunas evaluaciones desvalorizan las modalidades de participación focalizadas en la fase de implementación local por considerarla una forma de participación subordinada, acotada a la ejecución de planes definidos en la instancia estatal. No cabe duda de que esta lectura da cuenta, apropiadamente, de un modelo de articulación que tuvo su auge en la década del '90, y sigue todavía presente en el diseño de varios programas sociales; pero esta interpretación no debería agotar la comprensión del papel de los actores sociales en la implementación de las políticas. Como se señala desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, (Subirats *et al*, 2008), la fase de implementación constituye también un momento de toma de decisiones, y condensa, en particular, la dinámica política que articula a los actores estatales y no estatales de actuación en el espacio local.

5. Conclusiones: el papel de los actores de la sociedad civil en las políticas de inclusión social

En los apartados precedentes se describió, en detalle, el papel que desempeñan las organizaciones sociales de base territorial en el proceso de gestión local de las políticas sociales en el Gran Buenos Aires. Esta estructura de articulación entre el Estado y la sociedad civil se basa, como hemos dicho, en una historia previa de fuerte presencia de las asociaciones de base local en la producción de las condiciones de habitabilidad

urbana en el Gran Buenos Aires, tradición que también constituyó el sostén para la acción solidaria de las organizaciones comunitarias en los momentos de crisis social y económica.

Así, los formatos participativos que estructuran actualmente buena parte de las políticas de inclusión social, que involucran a actores de la sociedad civil en las tareas propias de la implementación de los programas, puede leerse como una continuidad de dicha trayectoria. En el momento actual, de recuperación del sentido de lo público y del lugar del Estado nacional que viene marcando las dinámicas de interacción entre el Estado y la sociedad en este nuevo siglo, las estrategias de participación parecen haber ganado institucionalidad, particularmente en el campo de las políticas sociales.

Ello ha significado una mejora en el proceso de gestión de las políticas, ya que la incorporación de visiones e intereses de los actores de la sociedad civil sin duda permite enriquecer y mejorar las pautas de gestión. Además, desde una perspectiva más amplia, es importante consignar que la participación en el proceso de políticas trae consigo una mayor democratización de la relación entre la sociedad civil y el Estado, ya que ofrece otros canales de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Más allá de estas apreciaciones, la valoración de las prácticas participativas que estructuran a estas políticas, la evaluación de su efecto en la dinámica de relación entre el Estado y la sociedad civil en el espacio local, debería alejarse de las afirmaciones generales y abstractas. Es decir, el análisis hasta aquí expuesto no autoriza a establecer, de manera automática, el valor intrínsecamente democratizante de todas las experiencias participativas. Tampoco sería pertinente, en el otro extremo, definir a esta vasta trama de experiencias sólo como muestra de una forma subordinada de articulación, de una participación cooptada en la que los actores de la sociedad resultan sometidos a la voluntad de las dirigencias políticas. La descripción de las diferentes políticas participativas estudiadas pone en evidencia que el arco de experiencias resultante difícilmente pueda ser evaluado desde una única y misma perspectiva. Las evaluaciones unidimensionales, basadas en los modelos normativos tienden a empobrecer la comprensión de las dinámicas de interacción, aún si se apoyan en principios valorativos compartidos, como la democratización o la calidad de las políticas públicas. Parece necesario, en cambio, desarrollar un modelo de análisis que ponga en relación las modalidades de acción colectiva específicas con las condiciones socioterritoriales – sociales, económicas, políticas- del espacio del que forman parte.

Referencias bibliográficas

ANDRENACCI, Luciano (2002), “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y a la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en L. Andrenacci (org.), Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS.

CICCOLELLA, Pablo (2002), “La metrópolis postsocial: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global”, El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina, Barcelona, Actas del Seminario Internacional del Instituto Catalán de Cooperación Iberoamericana, 4, 5 y 6 de junio de 2002.

CLEMENTE, Adriana y GIROLAMI, Mónica (eds.) (2006), Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar, Buenos Aires, Espacio Editorial / IIED-AL.

CORMICK, H. (1997) El Municipio del Conurbano Bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?, Revista Aportes N° 8.

CRAVACUORE, D. (coord.) (2003) Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos. Editorial Dunken. Buenos Aires (Argentina).

GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.) (1997), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en la Argentina, Buenos Aires, FLACSO, Oficina de Publicaciones del CBC, UBA-Universidad Católica de Córdoba.

PÍREZ, Pedro (2010), “Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires”, en A. Cicioni (comp.), La Gran Buenos Aires, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

PNUD (2009), Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2009, Buenos Aires, PNUD.

ROFMAN, Adriana; FAGUNDEZ, Patricia y ANZOÁTEGUI, Mirtha (2007), “La escala local en la implementación de los programas sociales: el papel del municipio y de los actores sociales locales en el conurbano bonaerense”, ponencia presentada en el XXVI Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara, México, agosto de 2007.

ROFMAN, Adriana; GONZALEZ CARVAJAL, Lara, y ANZOATEGUI, Mirtha., (2010), “Organizaciones sociales y Estado en el conurbano bonaerense” EN Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, Los Polvorines, Buenos Aires, UNGS.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic (2008), Análisis y gestión de políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel.

Cuadro N° 1:		
<i>Problemáticas abordadas por las organizaciones sociales</i>		
Problemáticas	Menciones	%
Alimentación, desnutrición	12	31
Infraestructura y servicios urbanos y ambientales	11	
Necesidades en general/ básicas	9	
Trabajo, desocupación	7	27
Educativos	7	
Salud	6	
Inseguridad	3	
Salud sexual	5	
Violencia familiar e institucional	7	42
Problemas de la 3ra edad: aislamiento, abandono	8	
Marginación jóvenes, desprotección niños	10	
Vulneración derechos, problemas públicos	3	
Identidad cultural	2	
Problemas familiares (desintegración, crisis...)	3	
Adicciones	9	
Falta de participación	2	
Total de problemáticas mencionadas	104	100
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta realizada a 60 organizaciones sociales de San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, durante el año 2008.		