

---

# La política social orientada al desarrollo: debates sobre su institucionalidad

MAGDALENA CHIARA\*  
MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO\*\*

## Resumen

Este trabajo analiza el proceso de construcción de los espacios de gestión orientados al desarrollo local en Argentina. La reflexión está centrada en el sistema de relaciones que tales espacios generan y la relevancia del contexto para dar cuenta de sus características, capacidades o falta de ellas. Esto se funda en el supuesto de que los actores no definen aisladamente su acción pública, de que no tienen una homogénea capacidad de acción en el ámbito público, y de que no permanecen constantes a lo largo del tiempo. En este sentido, el artículo plantea cómo se redefinen las funciones del Estado y la sociedad en el contexto de los lineamientos de una política social orientada hacia el desarrollo local. Para ello, analiza el alcance de dichas intervenciones en el caso argentino, así como los requerimientos que su gestión impone a los niveles subnacionales del gobierno.

## Abstract

This work analyzes the process of construction of the local spaces of administration aimed at local development in Argentina. The reflection is centered around the system of relationships that these generate and the relevance of the context to account for their characteristics, capacities or lack of them. This is based on the supposition that the actors do not define their public action in an isolated way, they do not have a homogeneous capacity of acting in the public environment, and neither do they remain constant throughout time. In this sense, this work outlines the way the functions of the government and the society are redefined in the context of the tendencies of a social policy aimed at local development. To that aim, it analyzes the scope of the already mentioned interventions in Argentinean experiences as well as the requirements that their administration imposes upon the subnational levels of the government.

*Palabras clave:* gestión social, política social, instituciones, actores, desarrollo.

*Key words:* policy making process, social policy, institutions, social and political actors.

---

\* Antropóloga. Directora del Instituto del Conurbano de la UNGS.

\*\* Maestra en Investigación en Ciencias Sociales por la UBA. Investigadora del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani, UBA e investigadora docente del Instituto del Conurbano de la UNGS.

## Introducción

**L**uego de la crisis de la convertibilidad,<sup>1</sup> el Estado nacional, en la Argentina, parece haber dado un giro en su histórica retirada de la promoción del desarrollo local. De hecho, en agosto de 2003, el Ministerio de Desarrollo Social<sup>2</sup> lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”.<sup>3</sup> La implementación del Plan y orientar la cartera de programas sociales hacia el desarrollo pusieron en el centro de la escena a los espacios locales de gestión pública. Dichos espacios, para articularse adecuadamente en el Plan y en el conjunto de los programas existentes, debían propiciar procesos participativos e intersectoriales con el fin de fortalecer los espacios multiactorales.

- <sup>1</sup> A comienzos del 2002, Argentina se encuentra en una profunda crisis económica, social y política sin paralelo. Desde 1998 —como consecuencia de los avatares de los mercados internacionales de capitales— la economía entra en una fase recesiva que se extiende por tres años. En diciembre de 1999 asume el gobierno Fernando de la Rúa, acompañado por Carlos Álvarez, una fórmula presidencial surgida de la alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario (FREPASO). Durante los dos años que dura el gobierno de De la Rúa, y en un marco de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera crece durante el 2001. El proceso culmina con la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001. Se produce, entonces, una sucesión de presidentes designados que culmina el 2 de enero de 2002 con el nombramiento como presidente del Dr. Eduardo Duhalde, hasta entonces senador por la Provincia de Buenos Aires. El nuevo gobierno enfrenta una situación crítica. El derrumbe del Plan de Convertibilidad, la inmovilidad de los depósitos bancarios, el *default* en la deuda externa, las altas tasas de inflación, la contracción de la actividad económica y la devaluación del tipo de cambio, acarrearán severas consecuencias para los sectores medios y los de menores ingresos. La ruptura del Plan de Convertibilidad provocó una marcada depreciación del peso y Argentina comenzó a experimentar una significativa inflación por primera vez desde 1991. La caída de la actividad económica y la depreciación de la moneda agravan las ya difíciles condiciones sociales del país. Además, la destrucción de puestos de trabajo es importante (particularmente en relación con los empleos no calificados). El efecto combinado de todos estos factores produce una situación social crecientemente conflictiva en la cual los programas sociales existentes no proporcionan una red de seguridad adecuada (Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz, 2002).
- <sup>2</sup> El Ministerio de Desarrollo Social es un organismo dependiente del Poder Ejecutivo nacional cuya misión es asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la promoción y asistencia social orientada al fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social; la generación de igualdad de oportunidades para sectores, como los de capacidades especiales, menores, mujeres y ancianos; la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias; así como lo relativo al acceso a la vivienda digna, y al cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con los tratados internacionales y los convenios multinacionales, en materia de su competencia. El Ministerio cuenta con una administración centralizada —que reúne a las Secretarías y Subsecretarías— y una descentralizada. Bajo esta última se encuentran el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas; la Lotería Nacional y el Fondo de Capital Social (FONCAP), que cuentan con administración propia y servicios financieros independientes.
- <sup>3</sup> Este Plan busca promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Desde su inicio, se avocó a mejorar el ingreso de la población vulnerable a promover el sector de la economía social o solidaria y fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, así como a impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local. Para una descripción de la cartera de programas integrados al Plan véase: [www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/conaeyc/files/planes\\_sociales\\_nacionales.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/conaeyc/files/planes_sociales_nacionales.pdf)

La profundidad de la crisis que vive la sociedad argentina y los desafíos para esta nueva política social plantean la pregunta acerca de cuáles son las condiciones en las que se puede contribuir efectivamente al desarrollo de espacios locales de gestión pública con capacidad para reorientar políticas hacia el desarrollo local y la promoción de formas alternativas de economía social. Asimismo, surgen interrogantes acerca del papel que las propias políticas sociales y los gobiernos locales tienen en el impulso de capacidades que permitan a dichos espacios articularse de modo efectivo en una política de desarrollo local.

El trabajo que aquí se presenta analiza el proceso de construcción de los espacios locales de gestión orientados al desarrollo local. La reflexión está centrada en el sistema de relaciones que tales espacios generan y la relevancia del contexto para dar cuenta de sus características y capacidades o falta de ellas. Así es como este artículo propone pensar la gestión pública desde los actores con su complejidad inherente y relacional, y plantear algunas coordenadas conceptuales de un debate que consideramos sustantivo (no instrumental) en el desarrollo de políticas sociales promotoras de formas de producción y reproducción social basadas en las necesidades de las comunidades.

## 1. Los actores de la gestión pública local orientada al desarrollo

Para avanzar en la comprensión de estas cuestiones, es necesario definir a qué nos referimos cuando hablamos de espacios locales de gestión orientados al desarrollo y cómo se define el entramado de actores involucrados en dichos procesos.

Con *espacios locales de gestión* aludimos a procesos complejos mediante los cuales —y por distintas estrategias— se aumentan y generan las capacidades de los actores para reencauzar recursos (entre ellos los de las políticas y los programas sociales) articulándolos en una política local en la que domina la lógica de la *política* entendida como la profundización de la capacidad autónoma de los actores por sobre la del *mercado*.<sup>4</sup> Es así que de verdad una política de desarrollo local contribuye a la mejora integral de la calidad de vida de la población en lo económico (ingreso, satisfacción

<sup>4</sup> Lo *local* aquí no está apelando necesariamente a una escala micro (barrial o vecinal) sino a la que se constituye en un territorio configurado por la historia de relación entre los actores y por las cuestiones que los vinculan. En este sentido, la definición misma de *territorio* (como alcance y a la vez escena de su acción) es resultado de un proceso de construcción social, política y simbólica. Los procesos de concertación comprendidos en la gestión pública van construyendo política y, simbólicamente, una territorialidad de referencia en la relación entre los distintos actores y en las cuestiones que ingresan a la agenda local. La construcción de un territorio de referencia se convierte en tarea cuando se inician estos procesos de trabajo colectivo y no puede ser pensada como prerrequisito de la acción, ni tampoco como una decisión exclusivamente técnica.

de necesidades, trabajo); lo cultural (identidad); lo social (integración social, oportunidades de acceso a salud, educación); y lo político (participación en las decisiones públicas y legitimidad de los representantes, entre otros).<sup>5</sup>

Dichos espacios locales de gestión se constituyen en los intersticios que se abren entre las condiciones del contexto supralocal, sus consecuencias en la escena local y la propuesta de gestión descentralizada/desconcentrada de las políticas y programas sociales. En estos espacios los actores proponen diferentes estrategias a fin de zanzar las brechas existentes entre los distintos términos.<sup>6</sup>

En ese contexto, un actor se transforma en actor de lo local cuando actúa de manera comprometida ante cuestiones socialmente problematizadas en la escena local.<sup>7</sup> Desde esta perspectiva, es la categoría de acción orientada al desarrollo local la que define la inclusión como actor en esos procesos. La relevancia de los actores no se da por el hecho de que su acción se desenvuelva en la escena local sino por el sentido, la intencionalidad y los propósitos de la acción: “bajo la fórmula de *actor local*, entendemos a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales” (Arocena, 1988).

La acción pública de los actores locales tiene diferentes alcances conforme sean las cuestiones desde las cuales ésta es interpelada. Esto significa que su alcance territorial variará según la experiencia, la problemática y las cuestiones sobre las cuales los actores pongan en juego su capacidad de acción pública (barrio, localidad, cuenca, región sanitaria, municipio, distrito escolar o región educativa, provincia y nación). La complejidad es aún mayor debido a que estos procesos nos enfrentan con actores (individuos, grupos o instituciones) cuya actuación pública no sólo tiene un alcance territorial variado, sino que también sus intereses se despliegan en más de uno de esos territorios, con influencias más o menos explícitas sobre el ámbito local.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo a la dimensión donde legitimen su acción, estos actores se ligan a distintos aspectos de los procesos de desarrollo: las decisiones (político–institucionales), las técnicas particulares (expertos–profesionales) y la acción sobre el terreno.<sup>8</sup> Éstas son —en términos generales— las tres grandes dimensiones en que se despliega la acción.

<sup>5</sup> El concepto de *espacios locales de gestión* fue elaborado con base en Chiara y Di Virgilio, 2005a.

<sup>6</sup> Véase un desarrollo mayor en Chiara y Di Virgilio, 2004.

<sup>7</sup> Las cuestiones socialmente problematizadas son precisamente las que direccionan las estrategias de los actores en pos de zanzar las brechas entre condiciones del contexto, sus consecuencias en la escena local y el abanico de problemas hacia los que se dirigen las políticas y programas.

<sup>8</sup> Recuperamos aquí la tipología propuesta por Barreiro Cavestany, 1988.

En cada dimensión, los actores generan un entramado de relaciones que los condiciona en su acción y que, a su vez, se modifica a lo largo del tiempo.<sup>9</sup> En el marco del entramado local, más que en el de las relaciones institucionales formales (aunque ellas condicionan su estructura y dinámica), los actores públicos y privados “toman decisiones sobre el uso de recursos comunes con respecto a un determinado problema”.<sup>10</sup> Este entramado preexiste a las políticas (condicionando su implementación) y resulta también modificado por ellas; es allí donde la capacidad de agencia de los actores no es homogénea ni independiente de las características del contexto en el que se desenvuelve su acción o de los cursos de acción de los demás involucrados.<sup>11</sup> Cuestionar la capacidad de actuación de los actores en el marco de la trama de relaciones que los constituye y condiciona, implica poner en el centro de la reflexión a los espacios locales de gestión orientados al desarrollo en tanto que ellos suponen la existencia de actores que tienen capacidad de actuar en lo local.

A fin de explicar la complejidad de cada entramado, es necesario preguntar quiénes son sus actores. Éstos son de distinto tipo: gobiernos locales, diferentes áreas del ejecutivo y legislativo municipales, organismos y programas provinciales y nacionales que actúan en la escena local, organizaciones sociales de base, organizaciones específicas como las de tierras y vivienda o salud, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de alcance regional o nacional, sindicatos, escuelas, universidades y los medios de comunicación, entre otros.

El problema que surge, entonces, es que las políticas que promueven el desarrollo local parten del supuesto (a veces erróneo) de que los individuos, grupos o instituciones (que forman parte de este entramado y se han comprometidos con esos procesos) tienen la misma capacidad de actuación. Si bien las capacidades están latentes, su mera existencia no da lugar de manera automática a la actuación pública. La construcción y deconstrucción de los actores está influida por las relaciones sociales y políticas en cuyo marco ellos definen su acción; influencia que también afecta las representaciones que se construyen en el contexto de dichas relaciones.

En este sentido, la orientación efectiva de una política pública hacia el desarrollo local necesita de la intervención concomitante sobre un campo de problemas y un entramado de relaciones (concebido como configuración particular y única): desde las reglas de juego (que modificarían las relaciones sociales y políticas), hasta las representaciones (las visiones sobre el proyecto de sociedad, la política, la legitimidad de la representación y la distribución del poder).

<sup>9</sup> Remitimos aquí a Arocena, 2003.

<sup>10</sup> Para el concepto de *entramado* ver Jordana, 1995 y Subirats, 1989.

<sup>11</sup> Para esta perspectiva de análisis aplicada a la gestión local de los programas con financiamiento externo ver Chiara y Di Virgilio, 2005b.

## 2. Espacios de gestión local en las postrimerías de la crisis de la convertibilidad: las "marcas" en la gestión pública local

La salida de la convertibilidad y la crisis social y política asociada al agotamiento del modelo de desarrollo que la convertibilidad encarnó, dejó profundas huellas en los actores de lo local. La ruptura del Plan de Convertibilidad impactó con fuerza en el mercado laboral, fundamentalmente a través de la caída del poder adquisitivo de los salarios. La inflación redujo los salarios reales substancialmente y, a diferencia de recesiones anteriores, el desempleo afectó en gran medida al sector formal, con un aumento del empleo informal. En Gran Buenos Aires,<sup>12</sup> la pobreza afectó en octubre de 2001, al 25,5% de los hogares; ese porcentaje, en mayo de 2002, —pos devaluación— se elevó al 37,7%. Esta situación creció a lo largo de 2002 y alcanzó, a fines de ese año, al 42,3% de los hogares. El efecto combinado de estos factores trajo una transformación abrupta en las condiciones de reproducción de la vida de individuos, grupos y sociedades locales y, al mismo tiempo, aceleradísimos cambios en los problemas y cuestiones que deben enfrentar, en función de los cuales sobreviene la necesidad de reelaborar representaciones, acordar estrategias y construir prácticas asociadas. La fragmentación y la dificultad para producir estrategias concertadas en estos tres planos (representaciones, estrategias y prácticas) pueden interpretarse, en parte, como resultado de la brutalidad de dichos cambios.

Sin embargo, importa considerar que estas marcas y sus efectos se plasmaron sobre las transformaciones que, en las constitución de los actores, se operaron como con-

<sup>12</sup> El Gran Buenos Aires es el conjunto de los 24 municipios que constituyen la conurbación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este agregado de municipios presenta características muy diferentes desde un punto de vista socio-demográfico, socio-económico y socio-sanitario. Su población de 8 684 437 habitantes, ha presentado en el periodo 1991–2001 un incremento relativo de 9,2%. En 2001, un 17,6% de su población tenía necesidades básicas insatisfechas.

El crecimiento de los municipios del Conurbano respondió a distintos procesos de urbanización y se fueron conformando dos cordones concéntricos alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El *primer cordón* se integra con los municipios lindantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y presenta la mayor densidad poblacional que crece a menores tasas, mejor provisión de servicios urbanos y sociales, y mejores indicadores de salud: Avellaneda, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, Lanús, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López. Esta zona se caracteriza por su menor proporción de niños y jóvenes, un aumento proporcional de personas mayores de 65 años, bajas tasas de natalidad, alta mortalidad general y un saldo migratorio negativo.

El *segundo cordón* está constituido por los municipios de A. Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, José C. Paz, La Matanza, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Quilmes, San Fernando, San Miguel, y Tigre. Aunque en los últimos años puede observarse una disminución en su tasa de crecimiento, presentan características muy distintas de las del primer cordón y del interior de la provincia. En términos de su estructura demográfica, destaca la cantidad de jóvenes con una tasa de natalidad aún alta o estable y una mortalidad general baja y mayores niveles de población con necesidades básicas insatisfechas.

secuencia de los procesos de reforma, fundamentalmente durante la década de 1990: los de privatización (en tanto redefinición de las fronteras del Estado con la sociedad y el mercado); y los de descentralización/desconcentración (en tanto replanteo de las tareas hacia dentro del Estado y de las relaciones que éste mantiene con la sociedad en los distintos niveles) significaron una profunda evolución del papel, las expectativas y las relaciones entre los actores gubernamentales y los de la sociedad.

Si nos concentramos particularmente en el papel de los gobiernos locales a lo largo del tiempo, vemos que fueron los procesos de la década de 1990 los que modificaron de manera decisiva su papel frente a la sociedad. Más allá de las diferencias que podemos encontrar en materia de competencias municipales en los distintos regímenes provinciales, una situación generalizada es la tarea más o menos reciente que han tenido los municipios en la gestión de lo social, fenómeno que algunos autores han llamado la *municipalización de la crisis*. Y todo ello proviene de un cambio que involucró fuertes transformaciones en las políticas sociales, no solo en la *descentralización* sino también en la *privatización* (a modo de transferencia de las responsabilidades al mercado y a la familia de la reproducción de la vida de la población), y la *focalización* (definiendo por la vía de canastas básicas de bienes y servicios a aquella población que por su vulnerabilidad debía ser atendida por el Estado).

Estas reformas han tenido alcances en la funcionalidad de las políticas y también en sus aspectos políticos, es decir, en las cuestiones que estructuran las relaciones de poder con la sociedad, poniendo en crisis los tradicionales modelos de representación.

En cuanto a la descentralización, debe decirse que los procesos de transferencia tuvieron lugar en instituciones locales caracterizadas por una baja autonomía y una importante dependencia, definida ésta como su capacidad para asignar recursos. Esto permitió la configuración de un nuevo papel para los gobiernos locales frente a lo social, cada vez más acotado a la cuestión de la pobreza, en condiciones de muy baja capacidad de gestión.

Este nuevo papel de los gobiernos locales se modeló durante la última década en un contexto en el que las agendas nacional y provincial/local fueron diferenciándose: mientras la primera se concretó en lo macroeconómico, la segunda progresivamente fue ocupándose de las consecuencias derivadas de las decisiones tomadas a nivel central, expresado esto en términos de las condiciones de reproducción de la vida. Dada entonces esta brecha entre el nuevo papel y las capacidades de gestión, las consecuencias en clave de crisis de legitimidad de los gobiernos locales cuando apuntaron a ser los “explicadores del ajuste” fueron dramáticas.

Las reformas explicadas también modificaron la configuración de las organizaciones sociales comunitarias y las ONG. Por una parte, el involucrarlas en la gestión de programas —contribuyendo así al desarrollo de las capacidades necesarias— jerarquizó

su lugar frente a las unidades domésticas como generadoras de intercambios de recursos e información de los programas sociales.<sup>13</sup> En algunos casos, destaca en especial la articulación intersectorial de recursos en tanto “las redes sociales y las organizaciones de base territorial tienen la particularidad de habilitar el acceso a una multiplicidad de recursos, característica que las diferencia de otras fuentes vinculadas al mercado o al estado” (Di Virgilio, 2003).

Por otra parte, las relaciones construidas en el marco de los programas produjeron una dinámica que no contribuyó necesariamente al fortalecimiento del entramado local, puesto que las relaciones radiales que se establecieron desde los programas nacionales, exigían como prerrequisito la existencia de organizaciones sociales mediadoras, lo que desembocó en la competencia para la obtención de recursos entre las organizaciones sociales de base territorial y las ONG y, en algunos casos, las nuevas relaciones jerarquizaron las organizaciones sociales frente a los municipios para la gestión de los programas.

De este modo, los espacios locales de gestión se constituyeron en una especie de transacción entre la dinámica institucional guiada por la lógica fines-medios, propuesta por los programas sociales —en particular aquellos que contaban con financiamiento externo— y la lógica de acumulación y legitimación política propia del nivel municipal, cuya agenda —en la segunda parte de la década— estuvo dominada por las consecuencias negativas del ajuste estructural en las condiciones de reproducción de la vida de la población. En estos espacios la tarea de cada actor dependió básicamente de su habilidad para legitimarse a través de la captación de recursos, procediendo permanentemente bajo la tensión entre dos principios: la necesidad de generar recursos para garantizar su reproducción y su acción en el escenario local y la necesidad de legitimar dicho accionar en ese escenario y frente a actores extra locales. La relación entre ambos principios/lógicas es dinámica y en cada caso se resolvió con diferentes matices y énfasis de acuerdo a las capacidades desarrolladas por los actores gubernamentales o de la sociedad civil y la posición que ocupaban en el entramado.

Cuando los gobiernos locales han consolidado capacidades institucionales y operativas, se han convertido en actores clave de los procesos de desarrollo según fueran capaces de articular los recursos de los programas sociales en una política local. En estos casos los gobiernos locales adoptaron, con mayor o menor dificultad, el rol de presentadores y ejecutores de proyectos, manteniendo en los niveles supranacionales el de financiador y evaluador de propuestas.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Según un estudio realizado en los partidos de J.C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, y San Miguel, pertenecientes a la zona oeste del Gran Buenos Aires, el 42% de los hogares está vinculado con otro a través de intercambios domésticos y un 34% de los mismos participa en ámbitos de organización comunitaria (Kohan y Fournier, 1999).

<sup>14</sup> Al respecto véase Chiara y Di Virgilio, 2005; y Di Virgilio, 2004.



El lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados implicó en cierto sentido una recentralización de las relaciones que cristalizaron en la década pasada con la reaparición del gobierno nacional como ejecutor del programa más importante de transferencia de ingresos y su presentación como prestación universal fundada sobre la idea del derecho de inclusión social.<sup>15</sup> Con la puesta en marcha del Plan se constituye un nuevo espacio multiactoral en el nivel local: los Consejos Consultivos Municipales.<sup>16</sup>

Los Consejos Consultivos locales (CCL) no son una novedad del programa; en realidad, este tipo de comités se desarrollaron, con mayor o menos intensidad, desde fines de la década de 1980 vinculados al protagonismo que los gobiernos locales tuvieron en la gestión de la política social.<sup>17</sup> La nota distintiva fue la cantidad de Consejos que se pusieron en marcha: en abril de 2002 ya se habían constituido cerca de 1 870 Consejos Consultivos Municipales, que representaban un 89,1% de los 2 108 previstos (Golbert, 2004). Los Consejos tenían a su cargo, desde un punto de vista normativo, la descentralización operativa del programa y el control de gestión de los diferentes organismos intervinientes.<sup>18</sup> Tal como señala Golbert (2004), “no siempre estos Consejos contaron con la aprobación de los distintos grupos de la sociedad civil que participaban en los mismos, ni tampoco todos tuvieron el mismo nivel de aceptación o de representatividad”.

<sup>15</sup> El Plan se desarrolla desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tiene prevista una inversión en el 2003 de aproximadamente 3 000 millones de pesos, con una cobertura de 1 800 000 jefes/as de hogar desocupados (SIEMPRO, con base en datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

<sup>16</sup> Están creados a semejanza de los Consejos Económicos y Sociales, muy difundidos en los países europeos.

<sup>17</sup> Un antiguo antecedente de estos Consejos en el Gran Buenos Aires son los Consejos Alimentarios Municipales creados en el marco del Programa PAIS, en 1989. Más reciente es el caso de los Consejos Consultivos Provinciales de Chaco y Mendoza, y el programa de Solidaridad o los Consejos de Emergencia en la provincia de Buenos Aires. Para el análisis del papel de los Consejos en el Programa PAIS véase Chiara, 1995. Para los casos recientes véase Arroyo, 2003.

<sup>18</sup> “En la normativa del programa se estableció que los Consejos Consultivos, que ya habían sido creados en ocasión del lanzamiento del Plan Jefes I, controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa. En el decreto reglamentario 112/02 se lee que los Consejos Consultivos Municipales deben: a) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción; b) solicitar junto al intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar su efectivización; c) recibir e investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción; d) evaluar las propuestas de contraprestación y asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de las mismas en su jurisdicción. De acuerdo con el decreto, los Consejos Consultivos debían integrarse por actores representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales) [...] El Plan Jefes/as de Hogares Desocupados creó también el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) como un organismo comprometido con la detección de las irregularidades en la ejecución del Plan Jefes/as de Hogar o en el funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Asimismo abrió la posibilidad de crear Consejos Consultivos Barriales en aquellas localidades con más de 25 000 habitantes”. Extraído de Golbert, *op. cit.*

La experiencia de los Consejos Consultivos (CC) Municipales durante y en la “salida” de la crisis muestra espacios diversos tanto en su conformación (los actores que participan), como en los alcances de la acción pública. La tipología elaborada a partir del estudio dirigido por Arroyo (2003) muestra cinco configuraciones particulares: CC formalizados pero con escasa incidencia en el ámbito local; CC orientados a la función de auditoría; CC promotores de proyectos comunitarios o socioproductivos; CC promotores de desarrollo local; y CC sostenidos por la propia iniciativa de la sociedad civil.

Sin embargo, y más allá de su alcance, lo que efectivamente ocurre a partir de la institucionalización de los Consejos es que se redefine (al menos formalmente) el papel de los gobiernos locales y de las organizaciones civiles. La creación de los CC supuso la constitución de un “nuevo” espacio multiactoral dentro de la administración municipal, que podía ser vital para la vinculación y articulación entre organismos públicos y privados. En este contexto, se plantea el interrogante acerca de cuáles son las condiciones en las que estos Consejos pueden operar efectivamente de ese modo. La investigación sobre su funcionamiento brinda algunas pistas (Arroyo, 2003):

- Una condición básica que permite que estos espacios se constituyan en promotores del desarrollo local parece ser la experiencia acumulada en procesos de concertación anteriores a la implementación del Plan. La capacidad de diálogo y negociación que los actores adquieren en el proceso constituye un activo fundamental a la hora de garantizar un mejor funcionamiento de estos espacios en el marco de los programas sociales.
- La información juega un papel principal en los procesos de concertación; es decir, que el diseño de una buena política depende en gran parte de la provisión e intercambio de información relevante que ayude a elegir los cursos de acción más adecuados. En las experiencias reseñadas por Arroyo y su equipo esto se resuelve por la existencia, en algunas localidades, de Planes Estratégicos que operaron antes que el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (Arroyo, 2003).
- Otro aspecto crítico parece ser la constitución plural de esos ámbitos y los actores que en realidad se comprometen en su sostenimiento. Para que los Consejos se constituyan en agentes del desarrollo resulta indispensable lograr la participación de múltiples sectores (por ejemplo, el Estado y las organizaciones sociales y privadas).

La escasa experiencia de participación del sector privado en este tipo de iniciativas tiene atisbos de ser un obstáculo estructural difícil de revertir en coyunturas críticas donde es poco atractivo aliarse a otros actores que se perciben como fuertemente debilitados. Clemente, González y Zeballos (2003)

en un trabajo sobre 40 experiencias de desarrollo de espacios multiactorales en América Latina, muestran que las ONG participan en un 100%; mientras que las organizaciones sociales de base y/o intermedias lo hacen en un 68%; los gobiernos municipales en 70%; el gobierno nacional y/o provincial en 35%; el sector empresarial con apenas un 4%; en tanto que no se consigna participación de los partidos políticos, ni sindicatos de trabajadores. Si no es posible garantizar una participación multisectorial, las potencialidades de los Consejos se ven seriamente limitadas pues corren el riesgo de convertirse en agencias de los organismos gubernamentales, de las ONG en turno o en espacios de escasa incidencia sobre los problemas locales.

- Resulta necesario, también, compartir una cosmovisión más o menos común acerca de los problemas socialmente relevantes, de las alternativas de solución y del rol que a los diferentes actores les corresponde en el proceso. Si esa común visión del mundo no existe, la concertación en sí misma girará en torno al logro de esos acuerdos básicos.
- En este sentido, es relevante interrogarse acerca de las visiones que se construyen/comparten acerca del proyecto de sociedad, de la política, de la legitimidad de la representación, de la distribución del poder, de los modelos de política social, etc.
- Otro factor clave en el desarrollo de espacios multiactorales con capacidad de actuar en lo local sería la capacidad de gobierno de los actores gubernamentales y de la sociedad, circunstancia elemental para superar los modelos de lo asistencial.
- Por último, una reflexión imprescindible acerca de lo que se puede pedir o no a los CC parece estar pendiente.

En el contexto mismo de la crisis, nuevos actores —aunque en muchos casos recuperando experiencias políticas previas— aparecen en la escena local; nos referimos a los movimientos de trabajadores desocupados en sus distintas manifestaciones políticas: las redes de trueque (Hintze, 2004); las empresas recuperadas;<sup>19</sup> y las asambleas barriales.<sup>20</sup> Con las diferencias que corresponden a cada uno, se trata

<sup>19</sup> Se trata de una cantidad creciente de emprendimientos que alcanzan desde la industria metalúrgica hasta el sector educativo, y dan lugar a la organización de cooperativas de trabajo o la propuesta de estatización bajo control obrero que son gestionadas por los ex empleados de establecimientos en convocatoria, quebrados o a punto de cerrar (Hintze, 2003).

<sup>20</sup> Un análisis de las alternativas políticas que estos nuevos actores sociales formulan ante tal crisis de representación puede encontrarse en Hintze, 2003.

de propuestas que corresponden a novedosas formas de organización colectiva y resignificación de la democracia que muestran un desplazamiento de la macro representación a la micro construcción de voluntad política, a través de la jerarquización de la calidad de los procesos cara a cara, definidos desde territorios concretos y con altos niveles de reflexividad (Hintze, 2004). Un fenómeno destacable son las experiencias que fusionan las formas de protesta con la gestión de iniciativas o proyectos de producción o autoconsumo, encaminándolo todo a lograr la independencia socioeconómica mediante la mejora de las condiciones de reproducción de las familias, así como a través de la reorientación de programas de empleo en el desarrollo de emprendimientos (Hintze, 2004).

Estas formas inéditas de organización colectiva, en general, conciben la política en términos de acción directa (de un para qué propio en tanto organización social), que se ejerce desde la práctica social, sustentada en la capacidad y la escala de la movilización. Las inscripciones y articulaciones de esta práctica política en un campo político mayor, permanecen —tal como lo hacían el rol de los punteros y las relaciones clientelares— veladas y confusas. Se observa, como novedad, la eficacia por parte de este sector para reemplazar antiguas mediaciones locales, e interpelar en forma directa al Estado. Desde esta concepción política, ellos toman la iniciativa que les permite integrar y canalizar la demanda social hacia el Estado, constituyéndose así en un potente circuito de nuevos mediadores. Autorganización y generación de recursos propios son los significantes que emergen en el contexto de la crisis y que acompañan estas prácticas; sin embargo su desarrollo se relativiza por la centralidad que continúa jugando la captación directa de los recursos públicos que garantizan la existencia de las organizaciones, la dependencia del subsidio y, en particular, las prácticas asistenciales que reproducen (Herzer, Di Virgilio, Rodríguez, Redondo y Ostuni, 2005).

En suma, nos encontramos con una arena local compleja, diversa y heterogénea, modelada por las políticas, fragmentada, con actores con desigual capacidad de acción pública, de gestión y credibilidad. Esbozada esta situación, la pregunta sería ¿cuál puede ser el papel de una estrategia nacional o provincial para convertir a estos actores en sujetos de las políticas?

### **3. Una aguja en un pajar: los espacios locales de gestión pública participativa orientada hacia el desarrollo local**

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Argentina, reconoce la necesidad de que el Estado se constituya en articulador de las políticas a la vez que promotor que conso-

lide los vínculos entre las organizaciones del gobierno y de la sociedad civil,<sup>21</sup> con el fin de contribuir al desarrollo de emprendimientos de la economía social dirigidos al desarrollo local.<sup>22</sup> En el contexto del Plan, el Estado funge como promotor principal de las políticas concertadas con miras al desarrollo de las sociedades locales.

Sin embargo, si se observa la historia de la última década, no necesariamente los gobiernos locales han acumulado capacidades para el desarrollo de esta estratégica función. Es decir, la transformación de los gobiernos locales en espacios efectivos de gestión de políticas públicas dependió de sus capacidades para reorganizar sus recursos y estructura en pos de ello, sin que necesariamente haya una intencionalidad explícita que se dirija a tal efecto.<sup>23</sup> Asimismo, cuando lograron constituirse en espacios locales de gestión, las políticas públicas locales fueron las políticas del gobierno local, en las que los actores económicos y sociales tuvieron escasa implicación.

El Plan supone un papel distinto para los gobiernos locales y las fuerzas vivas de los territorios, puesto que los convoca a formar parte de espacios asociativos articuladores de políticas sociales y generadores de proyectos productivos: Consejos Consultivos cuya dinámica supere la del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.<sup>24</sup> Esta iniciativa significa un cambio en las *reglas de juego* (lo que se expresa en el rediseño de programas con el propósito de integrarlos en ejes acotados de políticas,<sup>25</sup> y en la promoción de vínculos entre actores gubernamentales y de la sociedad); y también en las *representaciones* a las que se apela e insiste en fortalecer (la necesidad de fundar otra economía centrada en el trabajo, nuevas formas de construcción de legitimidad, y de otro modo de concebir la acción de gobierno, por señalar las más difundidas).

En este contexto y dadas estas orientaciones, la generación de espacios locales de gestión pública participativa que impulsen el desarrollo local es un desafío que requiere de una estrategia específica que la promueva, apoye y sostenga con la finalidad de recuperar la capacidad de intervención del poder público (en los distintos niveles) en tanto regulador de la vida social. Sin embargo, y según lo dicho más arriba, ni todos los entramados locales están en condiciones de avanzar en procesos de este tipo ni aquéllos que han avanzado sostenidamente encuentran un camino exento de problemas.

<sup>21</sup> Aunque los proyectos para el componente “Manos a la Obra” pueden ser presentados por Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil o Consejos Consultivos, esta orientación se ve expresada en que se priorizarán aquéllos que avalen los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Ver condiciones para presentación de proyectos en: [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)

<sup>22</sup> En la perspectiva del Plan, *economía social y desarrollo local* son conceptos que se relacionan estrechamente.

<sup>23</sup> Véase Chiara y Di Virgilio, 2004.

<sup>24</sup> Los resultados de la Provincia de Buenos Aires deberían evaluarse en este sentido dado que en sus objetivos iniciales se planteó convertir a los Consejos Consultivos en Consejos Económico Sociales Locales (CLES).

<sup>25</sup> Los programas existentes se integran de tres ejes: Producción Solidaria, Redes y Seguridad Alimentaria.

Parte del balance realizado en distintas oportunidades permite insistir en esta línea. A pesar de las críticas y dificultades que encierran las experiencias de gestión de los Consejos Consultivos del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, las organizaciones sociales comunitarias aún manifiestan el interés institucional por participar en estos espacios multiactorales, asimismo todavía valoran la importancia de ser convocadas como sujetos de las políticas no sólo para acceder a recursos para resolver demandas, sino para trabajar en su diseño; aunque coinciden en que distan mucho de constituirse en espacios locales de gestión pública participativa (CENOC, 2003).

Estas consideraciones permiten afirmar que una política que pretenda convocar y fortalecer espacios locales de gestión pública participativa le debe importar que no podrá llevarse a cabo en todas las localidades y que en todas ellas tendrá que asumirse como proceso de aprendizaje, no sólo de los actores que son parte del espacio local, sino también de aquéllos que actúan desde la nación o las provincias. La calidad de los proyectos y sus consecuencias en la sustentabilidad, la creación de estrategias de comercialización y las posibilidades de estructuración de cadenas de valor entre emprendimientos sociales, depende directamente de la posibilidad de organizar este entramado que los promueva, apoye y sostenga.

Ahora bien, generar una política de tal naturaleza requiere acciones de distinto tipo, pero básicamente interpela a sus actores, en particular al Estado en todos sus niveles y organizaciones, a poner en juego capacidades que no son exactamente idénticas a las desarrolladas en la década pasada. Para el Estado (en sus diferentes niveles y enfrentándose a conflictos de diversa índole), implica recuperar la capacidad de impulsar procesos de negociación entre actores con el propósito de mejorar la calidad de vida de su población.

Desde las instancias centrales de gobierno, pensar este objetivo como el de la política requiere involucrar a los diferentes organismos (economía, trabajo, producción, infraestructura, salud y educación, entre otros) y no sólo a las áreas relacionadas con “lo social”.

Las instancias provinciales tienen la función importante de convocar y negociar a/entre actores, facilitar enlaces regionales, generar servicios de apoyo, impulsar vínculos con el sistema educativo y sanitario, y promover la participación de las universidades, con el fin de lograr la ordenación de un sistema de apoyo en capacitación, asistencia técnica y financiamiento.

Conseguidas estas estrategias, los gobiernos locales enfrentan la tensión entre el mandato electoral y la participación de distintas organizaciones en el transcurso del periodo electivo; la operación sobre esta tensión es compleja puesto que la tarea consiste, a la vez, en desmontar las estructuras administrativas y corporativas planeadas en función de la lógica electoral y la estructura partidaria que aparece como la más

evidente. Los espacios de participación tienen la particularidad de problematizar la relación entre lo particular y lo general, y de contraponer demandas específicas a necesidades de interés general;<sup>26</sup> frente a estas tensiones se pone en juego un modo diferente de gobernar.

Es importante destacar que la anterior idea no se refiere a un nuevo proceso de transferencia de responsabilidades a las organizaciones sociales y menos aún de empoderamiento del tercer sector. Las iniciativas frente a la crisis y las apuestas de la sociedad y de los gobiernos señalan que las fronteras entre el Estado y la sociedad no tienen límites precisos y dados, sino que ellos son consecuencia de presiones y negociaciones.

Esta propuesta tampoco tiene como prerrequisito la complementariedad armónica; pensamos que esa articulación se resuelve en —algunos casos— por la vía del conflicto. Lo central de esta mirada es pensar que el Estado tiene la responsabilidad principal de garantizar un pacto político de inclusión y ése debe ser el objetivo que oriente la gestión pública.

El desarrollo de una política que tenga este propósito exige un cambio en el paradigma que fue la directriz de las capacidades institucionales en la década pasada; esto es, tenemos que superar ese límite para que la sociedad se haga cargo de lo que antes hacía el Estado al fortalecer las capacidades de gobierno.<sup>27</sup>

Cuando hablamos de capacidades de gobierno nos referimos tanto a actores gubernamentales como a los de la sociedad (organizaciones de base y las ONG). Aludimos tanto a las capacidades técnico-administrativas como a las políticas, especialmente a la posibilidad de articular intereses en propuestas.

Si, como sostuvimos arriba, consideramos a estos procesos de desarrollo local como ÚNICOS y a las capacidades de gobierno como CRÍTICAS no existen “expertos” que —fuera de la posibilidad de operar sobre este sistema de relaciones sociales y políticas— puedan hacer un aporte que resulte significativo y sostenible.

No se trata sólo de poner a funcionar operaciones de corte técnico. Frente a este desafío hay que movilizar procesos sociales y políticos (con sus reglas de juego, prácticas y representaciones) que estén muy bien informados por contenidos rigurosos sobre los aspectos sociales, económicos y técnicos.

Por último, parte de la construcción de una identidad de estos espacios locales de gestión trascurre por la posibilidad de definir políticas que trasciendan los programas desde los cuales se motorizan estos procesos y que involucren —en los procesos

<sup>26</sup> A estas tensiones hace alusión para el caso brasileño Caccia Bava, 2003.

<sup>27</sup> Para el debate en relación al concepto de *capacidad institucional* y la necesidad de un enfoque relacional puede consultarse Repetto, 2003.

de desarrollo local— integralidad de las políticas: salud, educación, infraestructura y ordenamiento urbano, por señalar las más relevantes. Además de la construcción de una identidad de gobiernos y sociedades comprometidos con el desarrollo local, esta aproximación facilita la sostenibilidad en el sentido de convertir el desarrollo en objetivo a la vez que condición contextual en cada una de estas dimensiones.<sup>28</sup>

El desarrollo local como objetivo remite a los contenidos, a los procesos institucionales intrasectoriales y a la gestión estratégica en cada uno; pero también a las condiciones contextuales, en el sentido de generar un proceso sinérgico, las expectativas y el contexto político institucional (sectorial y extrasectorial) para el desarrollo de políticas en cada una de esas dimensiones.

Una aproximación así favorece la promoción y el sostenimiento de los procesos dirigidos a la economía social y el desarrollo local, a la vez que permite alianzas más amplias entre distintos sectores sociales desde la resolución de problemas.

### Bibliografía

Arocena, J., 2003, “La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo”, conferencia presentada en la Escuela Regional de Verano América Latina y el Caribe, Programa MOST-UNESCO/Maestría en Desarrollo Regional y Local, Universidad Católica del Uruguay/Centro Latinoamericano de Economía Humana.

———, 1988, “Discutiendo lo local: las coordenadas del debate”, en *Cuadernos del CLAEH*, núms. 45/46, Montevideo, Uruguay.

Arroyo, D., 2003, *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*. FLACSO/CENOC, Buenos Aires, Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Nación.

Barreiro Cavestany, F., 1988, “Los agentes del desarrollo”, en *Cuadernos del CLAEH*, núms. 45/46, Montevideo, Uruguay.

Caccia Bava, S., 2003, “Participación, representación y nuevas formas de diálogo público”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo, Alianzas para el Desarrollo Local*, año 9, núm. 21, Serie Programa FORTAL.

<sup>28</sup> Para un análisis en esta línea relativa a educación ver Coraggio, 2001.



- CENOC, 2003, *Conclusiones sobre el Seminario Nacional sobre Espacios Asociativos para la Gestión de las Políticas Sociales*, Buenos Aires.
- Chiara, M., 2003, Ponencia “Identificando actores de la Sociedad Civil para una gestión pública participativa”, del II Seminario Nacional, “Fortaleciendo la relación Estado–Sociedad Civil para el desarrollo local”, organizado por el CENOC/CEDES/UNGS.
- , 1995, “El modelo de gestión del Programa Alimentario Integral y Solidario: una relectura de su implementación”, en Peñalva, S. y Rofman, A. (comps.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M., 2005a, *De las oficinas del Banco Mundial y los barrios del Gran Buenos Aires. Un estudio sobre la implementación de planes sociales en la crisis de la convertibilidad*, Buenos Aires, Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo Libros.
- , 2005b, “La gestión de programas sociales en la última década: un análisis en clave local”, en G. Badía y E. Pereyra, *Aportes para entender la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, La Plata, UNGS/Ediciones Al Margen.
- , 2004, “La política social en el ámbito municipal: análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)”, en Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social y la política social en problemas*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo Libros.
- , 2001, “Las transformaciones de los lineamientos de las reformas de la política social en el nivel local: la gestión de programas de empleo y salud en un municipio del Gran Buenos Aires”, en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.
- Clemente, A., González, C. y Zeballos, M., 2003, “Desarrollo local y trabajo en alianza. Notas para orientar la consolidación de los espacios de articulación multiactoral”, en *Pobreza Urbana y Desarrollo*, núm. 21, FORTAL.
- Coraggio, J. L., 2001, “Educación y desarrollo local”, conversación sostenida con integrantes de la Fundación SES el 19 de octubre, Buenos Aires, [www.fronesis.org.ar](http://www.fronesis.org.ar)

- Di Virgilio, M. M., 2004, *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002 – 2003)*, INDES/BD.
- , 2003, “Casa se busca. Explorando las relaciones entre estrategias habitacionales, redes sociales y políticas sociales”, IIGG-UBA/ICO-UNGS.
- Golbert, L., 2004, *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Herzer, H., M. M. Di Virgilio, M. C. Rodríguez, A. Redondo, y F. Ostuni, 2005, “Organizaciones sociales en el barrio de La Boca: cambios y permanencias en un contexto de crisis”, en *Revista de El Colegio de México*, vol. 20, núm. 2, El Colegio de México.
- Hintze, S., 2003, *Democracia participativa y nuevos actores en la sociedad civil argentina*, mimeo.
- Hintze, S. (comp.), 2003, *Trueque y economía solidaria*; ico/ungs/pnud/Prometeo Libros y en [www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar)
- Jordana, J., 1995, “El análisis de los *policy networks* ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, mayo/agosto.
- Kohan, G. y Fournier, M., 1999, *Estructura social y desigualdades socio-espaciales: el caso de la región metropolitana de Buenos Aires*, Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento.
- Repetto, F., 2003, “Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social”, en *Boletín Tecnología para la Organización Pública*, núm. 5.
- Subirats, J., 1989, “La puesta en práctica de las políticas públicas”, en *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*, Madrid, MAP.

Recibido en agosto de 2005

Aceptado en marzo de 2006