

# I - CONTEXTO NACIONAL Y POLÍTICAS SOCIALES

En el presente trabajo queremos presentar una experiencia de políticas sociales concertadas, de la que participamos cuatro ONGs junto a otros actores sociales, y las reflexiones y conclusiones más generales que podemos extraer de la misma.

## CONTEXTO NACIONAL

La Argentina es un país con una población total de 33,1 millones de habitantes y una superficie territorial de 2.767 Km<sup>2</sup> (dos mil Setecientos Sesenta y Siete kilómetros cuadrados). Históricamente, se la ha conocido como un país agro-exportador, con un desarrollo industrial básicamente de sustitución de importaciones iniciado a partir de 1945, con fuertes organizaciones de carácter corporativo, como son las de los empresarios, trabajadores, profesionales, Iglesia, etc., con tasas de desempleo y distribución del ingreso relativamente equilibrada, etc., gobernada alternadamente por una cadena de gobiernos democráticos y militares.

En la década del '70, a través de la política de endeudamiento externo (que no redundó en inversiones productivas en el país), fuga de capitales, quiebre del aparato productivo (1976 a 1980), descapitalización progresiva de las empresas estatales, se llegó a un virtual estado de quiebra del Estado Nacional, acompañado en lo político social con una estrategia de represión y desarticulación de las organizaciones populares existentes (esto es evidente durante el período 1976/1982 de dictadura militar).

El primer gobierno democrático (1983/1989) logra cambios en el campo social y político pero sus intentos de políticas heterodoxas o alternativas en lo económico, termina en 1989 con una profunda crisis hiper-inflacionaria que pone al país al borde de la ingobernabilidad y sume en posición de pobreza crítica a por lo menos el 30% de la población argentina.

El actual Gobierno, que asume en 1989, adopta en términos generales el modelo de ajuste propuesto desde el FMI, la banca acreedora y el Banco Mundial, con su objetivo "declarado" de lograr un primer paso de estabilidad, sobre el cual se asentaría un proceso de reconversión (más o menos acorde y funcional al esquema internacional) y crecimiento.

Esta política, si bien ha logrado la estabilidad, ha significado paralelamente:

- Reestructuración (en muchos casos desmantelamiento) del aparato estatal, necesario en ciertas áreas, que se ha realizado en forma indiscriminada y con poca transparencia en los mecanismos de privatización, y grandes deficiencias en el control de servicios privatizados.
- El Estado ha abandonado prácticamente su rol en las políticas sociales,

habiendo disminuido los recursos destinados a Educación, Salud, Vivienda, etc. Se observa gran deterioro de la escuela pública, de los servicios hospitalarios y el déficit de vivienda del país crece inexorablemente.

- Caída bajo la línea de pobreza de una gran franja de la población, de los trabajadores asalariados y aún de parte de la ex-clase media (profesionales, obreros calificados, etc.); si bien no se observa una profundización de la pobreza en los sectores "pobres estructurales" como resultado de la política de estabilización.

- A nivel macro-económico, el proceso está llevando a alta concentración de capital y en lo social a una marcada diferenciación y exclusión.

A partir de Diciembre de 1994, como resultado del "efecto Méjico", el país está atravesando una aguda crisis financiera debido al retiro de capitales internacionales y nacionales del mercado. En respuesta a ello, se ha profundizado el modelo de ajuste, con aumento impositivo, reducción del gasto público, salvataje y fusión de entidades bancarias y presión al Congreso para la aprobación de las Leyes de Flexibilización Laboral. No podemos dejar de señalar que el Estado está haciendo grandes esfuerzos para salvaguardar la "estabilidad económica", logro que la mayoría de la sociedad aprecia.

Gran parte del éxito del programa económico se basa en la captación de la inversión externa directa, hecho que no está sucediendo en la medida esperada, lo que afecta el proceso de crecimiento de la economía previsto, si bien se observa que lentamente se está superando la "crisis de confianza" actual y los mercados comienzan a recibir el aporte de capitales.

Políticamente, el resultado del proceso eleccionario de Mayo del corriente año marcará pautas para la consolidación ortodoxa del modelo o su reformulación, manteniendo como premisa la estabilidad económica.

## **IMPACTO DEL MODELO**

Sin dejar de valorar el logro de la "estabilidad económica" y del aumento de los índices macro-económicos de la economía, no podemos dejar de señalar su incidencia sobre:

- La disminución del empleo-ingreso, aunque exista crecimiento económico, por las características de concentración del mismo.

- Cada vez más reducida participación del sector trabajo en los beneficios de la economía y de la cada vez menor tasa de redistribución vía políticas sociales, con el consiguiente aumento de los índices de pobreza.

Esto significa en definitiva una tendencia hacia un modelo (en realidad ya instalado) con falencias en relación a la equidad social y con características que ponen en situación de exclusión progresiva a una cantidad de población cada vez mayor en el país.

- Cambios sustanciales en el rol del Estado, algunos de cuyos rasgos más significativos se refieren a:

. El desdibujamiento del rol del Estado como promotor del desarrollo económico con equidad y equilibrio entre los sectores sociales y geográficos del país, asumiendo en todo caso un rol del crecimiento económico global confiado a las reglas del mercado.

. El retiro relativo del Estado en lo que se refiere a creación de infraestructura para el desarrollo económico y prestación de servicios básicos (transporte, comunicaciones, etc.) indispensables para tener alguna incidencia en un equilibrado desarrollo sectorial y regional.

. Retracción progresiva del Estado de las políticas sociales de carácter universal (como salud y educación) que constituyeron los pilares fundamentales de la integración y relativo equilibrio social que vivió el país hasta la década del '70.

. Todo esto, a su vez, se produce dentro de un marco de un proceso de democratización que, si bien no consigue profundizarse y autenticarse, son innegables sus logros en algunos aspectos como el derecho a la libre expresión, libertad de asociación, etc. Sin embargo, este proceso se puede tornar vulnerable si se profundizan la inequidad y la creciente exclusión de sectores cada vez más amplios de la población.

## **RESPECTO A POLÍTICAS SOCIALES**

- En Argentina no se han producido las transformaciones necesarias en el campo de las políticas sociales, donde el gasto público sigue siendo fundamentalmente ineficiente y su ejecución celosamente manejada desde el Estado (en sus diversos niveles y jurisdicciones) principalmente como instrumento de acción político-partidaria.

Esto, que no es novedad en Argentina ni en los países de la región, se revela ahora como más incoherente, ineficaz e ineficiente ante el crecimiento de la pobreza y la exclusión.

- Se observa un fuerte deterioro de las políticas sociales de carácter universal, tal el caso de las políticas de educación y salud, que inexcusablemente deberían quedar en manos del Estado, so pena de perder totalmente los principios básicos y razón de ser del Estado como son los de velar por el bien común y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

- Falta el desarrollo de otro tipo de políticas sociales que podríamos llamar de tipo compensatorio ante el impacto del ajuste económico y crecimiento de la pobreza y la exclusión social.

## **LAS POLÍTICAS SOCIALES DESCENTRALIZADAS, FOCALIZADAS Y CONCERTADAS**

Desde hace varios años, los mismos organismos multilaterales, que impulsan el modelo socio-económico vigente, vienen proponiendo en correspondencia lógica con el mismo, un tipo de políticas de carácter compensatorio.

Es decir, que ya es muy claro para estos organismos, que no puede esperarse el supuesto mejoramiento de la situación de los más pobres, por el efecto "goteo" del crecimiento económico que devendría de los programas de ajuste (al menos en sus declaraciones).

Esto se refleja en su insistencia sobre la necesidad de establecer en forma simultánea líneas efectivas de redistribución del ingreso vía políticas sociales compensatorias de los efectos del ajuste.

En general estas políticas se piensan desde estos organismos como descentralizadas y focalizadas.

Se preconiza la descentralización y la focalización, atendiendo principalmente a razones de eficacia y eficiencia en la acción de los organismos públicos. <sup>(1)</sup>

También se preconiza el concepto de participación de la sociedad civil en este tipo de políticas (y especialmente de las ONGs y los beneficiarios) por razones fundamentalmente de eficacia que se traduciría en un real impacto en la población meta.

También se esperan con este concepto de participación mejoras en la eficiencia (vía principalmente reducción de costos) por aportes de los beneficiarios y otros organismos de la sociedad civil y mejora en la sostenibilidad de las acciones, vía la "apropiación" de los programas por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Este tipo de políticas no se ha desarrollado sustantivamente en Argentina y en los casos en que se han producido, las ONGs en general (cuando ha sido posible) han participado en las mismas.

En estas políticas descentralizadas, focalizadas es posible implementar un esquema de concertación donde participen activamente el Estado, los beneficiarios de estas políticas y organizaciones de la sociedad civil en un esfuerzo compartido.

En Argentina podrían desarrollarse políticas de este tipo en áreas tales como el sustento alimentario mínimo (especialmente infantil), el hábitat de sectores de extrema pobreza (acceso a la tierra, agua potable, alcantarillado, vivienda progresiva), asistencia técnica y crédito al minifundista de los sectores más pobres del país, problemática educativa y de salida ocupacional a la juventud de los sectores más carenciados, etc.

Consideramos (sobre todo a la luz de la experiencia que referiremos en puntos subsiguientes) que estas políticas sociales descentralizadas, focalizadas y concertadas pueden con determinadas características constituirse no solamente en eficaces "mallas de contención de la pobreza", sino en eficaces instrumentos para contrarrestar los procesos de exclusión y segmentación social propio de los modelos de ajuste, constituyéndose en instrumentos de participación social y política.

De este modo, lo que en definitiva estamos planteando es cómo estas nuevas políticas pueden ser simultáneamente eficaces para la disminución de la pobreza y también para el fortalecimiento de la sociedad civil y profundización de los procesos de democratización.

Como experiencias de desarrollos incipientes de estas políticas, a nivel nacional y en varias provincias y municipios, con diversas modalidades y resultados, podemos citar: algunas unidades ejecutoras del Programa Arraigo (venta de tierras fiscales a sus ocupantes), el Plan Social Agropecuario, caso de Municipios con Programas de Co-financiamiento de Vivienda, Programa PROMIN (con financiamiento del Banco Mundial) y el caso de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba, que luego describiremos.

## **II - LA EXPERIENCIA DE LA MESA DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

### **CONTEXTO LOCAL**

La Ciudad de Córdoba, capital de la Provincia del mismo nombre, es una de las más importantes del país, posee una población de 1,2 millones de habitantes y se caracteriza por contar con un importante sector agro-industrial e industrial (con base en la industria automotriz) y por ser un centro de larga trayectoria cultural y educacional.

Como consecuencia de las sucesivas crisis del país, se ha incrementado en la ciudad el problema de la pobreza. Si consideramos la población asentada en villas de emergencia, en los últimos 12 años se originaron 3 veces más villas que las erradicadas por el Gobierno local. Su población creció proporcionalmente más de lo que creció la población total de la ciudad.

Según el INDEC (Censos '80 y '91), la población total de la ciudad creció un 18,7% en ese período y la población que vive en villas un 56,1%. Pasó a ser del 2,3% en 1980 al 3,03% en 1991.

Según un estudio de SEHAS de 1994, la población que vive en villas es aún mayor de la que señala el Censo Nacional de 1991 y constituye hoy el 6% de la población total, con alrededor de 73.000 personas, asentadas en

107 villas de emergencia.

El 77% de las familias proceden de la misma ciudad y el 50% procede de "otros barrios". Esto refleja que el incremento de las villas en los últimos años no es resultado de la migración rural-urbana, sino del descenso social provocado en la población urbana.

La tasa de desocupación en las villas es del 14%, siendo de un 8% en el nivel provincial.

Es necesario destacar que los niveles de pobreza abarcan a otros sectores de población no asentados en villas, y que el promedio de "Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas" es el 14,1% en la ciudad de Córdoba.

No existe en Córdoba ninguna propuesta de política masiva de vivienda que se proponga la solución del déficit habitacional (ni a nivel provincial ni municipal).

Los recursos nacionales de vivienda (ex FONAVI - Fondo Nacional de Vivienda) son transferidos a las provincias, que a través de sus Institutos Provinciales de Vivienda financian viviendas "llave en mano", construidas por empresas, a las que los sectores más carenciados no tienen acceso.

La Ley Nacional FONAVI fue modificada en 1992, permitiendo por la apertura de distintas operatorias la financiación con créditos del FONAVI al sector poblacional de bajos ingresos. Sin embargo, ni en Córdoba ni en la mayoría de las provincias argentinas estas modificaciones se están aplicando.

A partir de Julio de 1990, se crea en Córdoba, el Fondo para la Vivienda de Córdoba (FOVICOR), con recursos provinciales (comparativamente de menor magnitud que los fondos de nivel nacional disponibles en la Provincia). Estos fondos permiten "por Ley" financiar operatorias más flexibles; pero en la realidad sólo están financiando emprendimientos promovidos por los Municipios del interior, sin participación de las organizaciones de pobladores.

La atención social a los sectores carenciados de la ciudad es cubierta tradicionalmente por el Ministerio de Desarrollo Social (orden provincial) y la Municipalidad de Córdoba no ha desarrollado políticas habitacionales masivas en respuesta al problema de las villas y de falta de vivienda de los sectores de bajos ingresos.

## **ANTECEDENTES**

"En este marco es conveniente detallar algunas situaciones que contribuyeron al surgimiento de la Mesa de Concertación.

- La existencia y continuidad de las prácticas desarrolladas por los Organismos No Gubernamentales en la ciudad de Córdoba, tendientes a generar aprendizajes organizacionales y de gestión para la recuperación de

derechos de ciudadanía, fortaleciendo formas asociativas en la sociedad civil.

- El nivel organizativo alcanzado por numerosos grupos populares de la ciudad, que cuentan con dirigentes capacitados y formas democráticas y participativas de trabajo hacia el interior de las organizaciones.

- Las experiencias previas de articulación sectorial vinculadas a Organismos No Gubernamentales en particular, tales como el Encuentro de Comunidades en Marcha, la Coordinadora de Villas y Barrios Carenciados, la Coordinadora de Loteos Indexados y la Comisión de Hábitat Popular, esta realidad atomizada subsistió hasta el Taller de Los Cocos de setiembre de 1992.

- Las acciones de gestión - negociación establecidas con el Estado en sus diferentes niveles, fueron creando condiciones de vinculación entre estas prácticas y el aparato jurídico-político.

- La pertenencia por parte de los Organismos No Gubernamentales a redes asociativas de desarrollo social o de educación popular, (el Encuentro de Organizaciones No Gubernamentales y Confluencia), como también la participación en espacios ampliados de relacionamiento, como el Foro Nacional y Regional de Organizaciones No Gubernamentales.

- Los diversos talleres y seminarios de reflexión e intercambio, como el llevado a cabo por SEHAS - GADIS, sobre Metodologías de Trabajo Barrial y de Evaluación (Córdoba, julio de 1992), donde se planteó la necesidad de potenciar la coordinación a nivel local.

- Los fenómenos de comunicación social, alternativas surgidas a nivel local en general materializadas en radios comunitarias, tales como FM La Ranchada, FM Sur, etc.

- La mesa de ONGs de Córdoba, conformada en la crisis del '89, práctica de articulación institucional que duró dos años.

- La percepción y madurez de la dirigencia, que manifestaba la necesidad de construir un actor social y político, ante las limitaciones de la práctica de cada organización de base.

- Tampoco es posible desconocer la puesta en marcha del proyecto de Reforma del Estado Provincial, poniendo énfasis en la descentralización con directivas claras de coordinación e involucramiento de las organizaciones intermedias en la gestión pública.

## **ORIGEN Y FORMACIÓN DE LA MESA DE CONCERTACIÓN**

"A raíz de un conflicto por las instalaciones precarias de energía eléctrica que afectó a numerosos asentamientos poblacionales, el Taller Carlos Mugica y la Coordinadora de Villas y Barrios invitó a solidarizarse con esta lucha a otras ONGs y organizaciones populares, iniciándose una participación activa de SERVIPROH y la Comisión de Hábitat en la solución de esta problemática.

Es así que ambas ONGs y la Coordinadora de Villas y Barrios organizan bajo la consigna "Para romper el aislamiento", un Taller en Los Cocos (setiembre de 1992) al que asistieron 120 representantes de 60 organizaciones de base (cooperativas, mutuales, comisiones vecinales, grupos de salud, etc.) como también la participación de técnicos de SEHAS y CECOPAL.

En una primera instancia, los temas de análisis fueron: la magnitud de la pobreza en Córdoba (a cargo de SEHAS), las características de las políticas provinciales (a cargo de SERVIPROH) y los movimientos sociales en la última década a cargo de un especialista. A su vez se presentó la experiencia de organización sectorial de las villas y barrios de Capital Federal y del Conurbano bonaerense y se bosquejaron propuestas de políticas públicas.

Al cierre se debatió con funcionarios del Gobierno Provincial y Municipal, lográndose conformar una Mesa de Trabajo integrada por el Plenario de Organizaciones de Base (posteriormente se autodenominó Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales), las cuatro ONGs mencionadas, el Gobierno Provincial y la Municipalidad de Córdoba.

Este taller constituye un hito histórico por el surgimiento de un nuevo movimiento urbano, al interior del cual se articulan organizaciones locales de larga trayectoria en la reivindicación - resolución de problemáticas sociales y grupos de reciente conformación. Se trata de la práctica sectorial de mayor envergadura desde la década del 70. También es de resaltar el inicio de una tarea mancomunada por parte de las ONGs.<sup>(3)</sup>

## **ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN**

En el marco de gestión señalado, da comienzo la concertación entre niveles del gobierno provincial y la agrupación que en su inicio nuclea a 50 organizaciones barriales y actualmente con 105 (100% de aumento de participación en el número de grupos miembros en dos años y medio de trayectoria) que cuentan con el asesoramiento técnico de las ONGs, quienes constituyen el tercer actor social.

Con ritmo sumamente vertiginoso, diferente al propio de cada proceso comunitario, se despliega una complejidad de actividades con participación de diferentes niveles de trabajo en cada una de las partes involucradas.

Sobre la puesta en marcha de 50 proyectos comunitarios en 3 etapas -diciembre de 1992, enero y marzo de 1993- financiados con recursos del Ministerio de Desarrollo Social, se van sucediendo las negociaciones entre los tres actores sociales mencionados que posibilita gradualmente la definición de los objetivos de la concertación y su operativización.

Desde la "Unión de Organización de Base" y las ONGs el objetivo a largo plazo es poder aportar directamente a la definición y diseño de las políticas destinadas al sector de villas y barrios carenciados de la ciudad; de modo de ir paulatinamente logrando la integración del sector a la sociedad con su participación activa y a través de soluciones reales a las graves necesidades



que los aquejan.

La concertación gira en esta primera etapa en torno a dos ejes principales:

a) concreción de los financiamientos de proyectos comunitarios para solución de necesidades;

b) institucionalización de la Mesa de Concertación de políticas sociales.

En el primero se priorizan los proyectos destinados a soluciones de hábitat, en materia de: ampliación o completamiento de viviendas mínimas, construcción de redes de agua, redes de luz y equipamiento comunitarios y compra de tierras.

El segundo tiene su primera manifestación de concreción en el "acta de compromiso" firmada entre las partes, aunque no acaba en ello la institucionalización.

Ambos se concretan en diciembre de 1992 en un mismo acto (entrega de los recursos a los primeros destinatarios y firma del acta), que se constituye en un festejo financiado por el Ministerio de la Provincia y en el que participan activamente en su organización los distintos grupos y comunidades de la Unión, así como las 4 ONGs que la apoyan.

La fiesta reúne por primera vez después de más de una década, a numerosos grupos que pueden dimensionarse como fuerza y conjunto social.

Respecto al eje **a)** de ejecución de proyectos, es lo que posibilita la concreción del discurso y a su vez retroalimenta con nuevos sentidos de realidad el plano de lo político, expresado en el eje **b)** proceso de institucionalización.

## **MESAS DE TRABAJO. NIVEL TÉCNICO**

El espacio sectorial es una respuesta metodológica a esa dimensión. Entre el a) y el b) va surgiendo el ámbito del trabajo conjunto para enfrentar problemáticas comunes.

En relación a los proyectos en ejecución, la Unión y las ONGs realizan un tratamiento conjunto de los problemas comunes, según las temáticas, con el objetivo de encontrar soluciones alternativas integrales, más allá de los casos particulares de modo de lograr cambios sustanciales y estructurales para el sector, se van creando distintas mesas de trabajo.

Se forma en primer término la **Mesa Técnica de Hábitat**, donde técnicos de las 4 ONGs y representantes de la Unión estudian las distintas situaciones, sistematizan tipologías de problemas que requieren tratamientos comunes y elaboran propuestas, las cuales se elevan a los organismos del Estado pertinentes, tal el caso de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba -EPEC-, la Dirección Provincial de Agua y Saneamiento -DIPAS-, Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad y otros; que las receptan en el marco de

la concertación lo que otorga un peso cualitativo mayor logrando agilizar soluciones y tramitaciones normalmente dificultosas.

De características similares, se van constituyendo otras mesas de trabajo a medida que se van encarando los diversos temas. En esta primera etapa se constituyen también la **Mesa Técnica de Compra de Tierras** y la de **Figuras Jurídicas de las organizaciones comunitarias**.

Las mismas se van formando de acuerdo a las necesidades y problemas de los grupos y tienen características similares de funcionamiento:

- Diagnóstico de situación de los grupos de la Unión en torno al tema específico;
- Estudio de las reglamentaciones existentes;
- Propositiones construidas en base al estudio de la realidad y de los recursos existentes en los que se incluyen las ONGs y los propios grupos, como generación de alternativas distintas a las consideradas tradicionalmente desde el Estado.

Por otro lado tienen el mismo objetivo: lograr cambios en los niveles gubernamentales tendientes a construir con propuestas concretas, políticas destinadas al sector social más desprotegido.

En este mismo nivel de trabajo, pese a haberse priorizado la temática de hábitat, está constituido el **grupo de salud** que existía con anterioridad apoyado por una de las ONGs participantes. Las comunidades de la Unión han sido invitadas a sumarse a este grupo, al igual que las ONGs restantes.

La negociación ha sido más lenta y se realiza directamente con el municipio, el cual tiene una participación mucho menor en esta concertación, pese a haber firmado el acta de institucionalización.

Comprometer de manera más activa a la Municipalidad constituye uno de los objetivos de la Unión y de las ONGs como concertación real; en especial por la ingerencia que las distintas reparticiones municipales tienen en la vida de la comunidad; y tendiendo al objetivo mayor de encarar soluciones integrales para el sector.

## **MESA DE COORDINACIÓN. NIVEL POLÍTICO**

En el plano de las **propuestas políticas** a nivel global como sector, más allá de determinadas temáticas particulares, se trabaja en el nivel de coordinación y planificación en el que se reúnen **la Mesa Ejecutiva de la Unión** y directivos de las 4 ONGs.

Se van realizando aproximaciones sucesivas al tratamiento integral y se pretende incidir en el nivel de legislaciones que permitan asegurar como derechos sociales los logros que se van alcanzando y los espacios de participación conquistados.

Las instancias legislativa y de reglamentaciones son incorporadas como

decisorias a los fines mencionados para garantizar la vida del sector en una democracia real con participación efectiva.

Al respecto se ha seleccionado en esta primera etapa, en el marco de realidad de la ciudad de Córdoba, los siguientes tratamientos: 1) la reglamentación de la Ley de Villas 5288 que aún cuando constituye un avance significativo para el sector nunca fue efectivizada; de modo de trabajar sobre lo ya construido cuando lo hubiere; 2) la implementación del Plan Arriago (nivel nacional) en la provincia de Córdoba que beneficiaría a más de 50 grupos de nuestra ciudad, con la regularización de la tierra que ocupan; 3) institucionalización del espacio de concertación existente de modo de asegurar su permanencia más allá de la voluntad política de un gobernante.

**La situación, a mayo de 1995, en relación a los 3 puntos es la siguiente:**

1) Se logró el compromiso del Gobernador respecto al estudio de dicha ley para su reglamentación, pero no se avanzó al respecto.

2) El 22 de Julio de 1994 se firmó un compromiso entre el gobierno nacional y el provincial para la implementación en Córdoba del Plan Arriago. Actualmente continúan las discusiones para su ejecución. Ante problemas de financiamiento se ha elaborado un proyecto recientemente presentado a autoridades del Banco Mundial en Argentina, que fue receptado favorablemente, dando inicio a una posibilidad de negociación al respecto (4).

3) También el día 22 de julio de 1994, el Gobernador de la Provincia firmó el decreto de institucionalización de la "Mesa de Concertación Social".

Poder Ejecutivo

Córdoba

Ministerio de Desarrollo Social

Córdoba, 22 de Julio de 1994

**VISTO:**

**CONSIDERANDO:**

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

**DECRETA:**

Artículo 1º: CREARSE la Mesa de Concertación Social como un organismo de relevamiento y diagnóstico de las necesidades básicas de las Villas de Emergencia y Barrios Carenciados de la ciudad de Córdoba, para el análisis y ejecución de alternativas de solución a la problemática de los mismos y para el desarrollo de estrategias de acción a seguir, sin afectar la atribución que las leyes y reglamentos vigentes acuerden al Ministerio de Desarrollo Social.

Actualmente se trabaja en los niveles legislativos, de modo de lograr el tratamiento de ley.

Se han agregado otros objetivos y negociaciones:

4) A fines de 1994 se logró instalar a nivel Municipal el tratamiento de las legislaciones existente sobre loteo, a modo de lograr modificaciones que faciliten a los sectores de menores recursos la ejecución de los mismos. Lo que está aún en discusión. Para ello, la Municipalidad creó una "Comisión Intersectorial" de la que participan técnicos de sus dependencias, de las ONGs y representantes de la Unión. Actualmente continúa el tratamiento de esta temática y su negociación.

5) Desde principios de 1995, ante la definición del uso de los recursos del IPV (Instituto Provincial de la Vivienda) para proyectos de la Mesa, por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, se desarrolla una propuesta de otorgamiento de créditos aplicada y adaptada para un sector socio-económico de bajos recursos.

## **EL PROCESO DE CONCERTACIÓN EN CADA UNO DE LOS ACTORES**

### **GRUPOS DE VILLAS Y BARRIOS CARENCIADOS**

La formación de la Unión es la principal repercusión de este movimiento iniciado en el Encuentro de Los Cocos, en setiembre de 1992. Desde su nacimiento hasta la fecha la Unión se ha ido consolidando como organización tanto en sus aspectos estructurales como en su representatividad como espacio de reunión y participación para las comunidades. Los grupos que inicialmente fueron 50 suman actualmente 105.

Estructurado desde el inicio en una **Mesa Ejecutiva** y el **Plenario** de las organizaciones, ámbito de debate de los dirigentes representantes de cada comunidad, la preocupación e hilo conductor permanente, más allá de la ejecución de los proyectos concretos, ha sido la consolidación del espacio en una estructura representativa y democrática de modo que se constituya como federación, en un referente del sector para recepción de aspiraciones, inquietudes y problemas del mismo e interlocutor representativo constituido en actor social por la articulación organizada de sus organizaciones miembros; para la negociación y concertación con los demás actores sociales, desde un planteo reivindicativo y propositivo.

Otra de las preocupaciones de los dirigentes ha sido la comprensión y análisis de la situación socio-política actual y el rol del Estado, las ONGs y el propio sector; no sólo a nivel de la dirigencia sino de toda la base social a la que representan de modo de otorgar a este accionar contenido real y sustento propio.

Ello se traduce en la creación de **mecanismos de comunicación** hacia el interior de cada comunidad a cargo de sus propios dirigentes, con apoyo de la Mesa Ejecutiva de la Unión y en articulación con los equipos de las ONGs.

Por otro lado se crea también la **Mesa de Seguimiento** la cual tiene a su cargo la tarea de supervisión y control de ejecución de los proyectos, con un

carácter a su vez capacitador y de apuntalamiento a la dirigencia de cada comunidad. Organizada en equipos por zonas, realiza visitas cronogramadas a todos los grupos durante la ejecución de los proyectos y colabora en el esclarecimiento de lo que es la Unión y la Mesa de Concertación en un diálogo directo con las familias de cada barrio.

A cinco meses de iniciado este proceso, el Taller Alfonso XIII, llevado a cabo los días 12 y 13 de marzo de 1993 constituye un evento especial donde durante dos días consecutivos, 150 dirigentes de casi 70 grupos debaten temas de coyuntura socio-política y de su propia estructura de funcionamiento.

El taller traduce una de las características esenciales de la Unión, cual es la de una preocupación constante y activa de quienes la conducen, de lograr participación real de todos los grupos de manera democrática al interior de los mismos.

El mismo se repite anualmente: marzo de 1994 y febrero de 1995.

El objetivo es el debate entre los dirigentes representantes de todas las organizaciones miembros sobre:

- La situación de la Unión, el contexto socio-político-social, su relación y su rol en el plano político.
- Su relación con los otros actores (ONG, Estado Provincial y Municipal).
- Priorización de los principales problemas del conjunto de las organizaciones, para su consideración como demanda en el plan de trabajo de la Mesa de Concertación para el corriente año.
- Elaboración de propuestas para desarrollar durante el año.

La mecánica de funcionamiento es el trabajo en pequeños grupos y posterior plenario.

Los técnicos de las ONGs colaboran brindando apoyo técnico y capacitación en la preparación, ejecución y evaluación del taller y en la elaboración de documentos, publicaciones de resultados y conclusiones.

### **Estructura de funcionamiento:**

Con posterioridad al Taller de San Alfonso de 1993, en sucesivos plenarios las organizaciones establecen modos de toma de decisiones y distintas instancias de funcionamiento, definiendo así lo que constituye la estructura central de funcionamiento de la Unión.

**1. Plenario:** Espacio en el que debaten los lineamientos, organizados en sectores o grupos de organizaciones, definidos por zonas de vecindad. Al mismo concurren 2 representantes de cada organización debidamente avalados por sus respectivas instituciones. Las decisiones se toman por votación de simple mayoría luego de debatir en sus respectivos grupos durante el espacio del Plenario. Actualmente existen 10 sectores.

**2. Cuerpo de Delegados:** Constituido por delegados de cada uno de los 10 sectores, debaten los temas aprobados en Plenario para su operativización y ponen a consideración problemas y propuestas de los grupos a los que representan.

**3. Mesa Ejecutiva:** Ampliada actualmente a 6 dirigentes, actúa en representación de la Unión poniendo en ejecución las propuestas aprobadas en el Plenario y/o Cuerpo de Delegados. Representa a la Unión en su diálogo con los diferentes actores en las distintas instancias de negociación.

Además de todo lo mencionado, a dos años del Encuentro de Los Cocos, la creación de la Unión, el trabajo de las ONGs y la concertación en su conjunto; constituyen un fenómeno social en la ciudad de Córdoba en relación a las villas y barrios carenciados, que ha movilizó y dinamizado positivamente a este sector de población y que permite avisorar un camino certero de su integración al conjunto social desde aquella premisa inicial de "romper el aislamiento" donde es de destacar el efecto dinamizador provocado en cada comunidad y especialmente en aquellas más deterioradas y/o menos organizadas.

## **LAS ONGs**

El encuentro de Los Cocos y lo que allí se desencadena, coloca a las ONGs en la disyuntiva de "romper o no el propio aislamiento". Las 4 ONGs que hoy participan de este movimiento de concertación, toma la histórica decisión de superar los objetivos particulares de cada una y dar el salto a una dimensión sectorial integrada, optando por un trabajo conjunto por encima de sus diferencias y priorizando el apoyo, asistencia técnica y asesoramiento a las comunidades más pobres en una nueva modalidad integradora, colaborando de este modo en la articulación de sus organizaciones desde una tarea mancomunada.

Este proceso se caracteriza por un diálogo cada vez más efectivo y transparente donde se debaten los temas y se procura una práctica de consenso y respeto a los acuerdos de funcionamiento, que van creando la posibilidad del trabajo en conjunto.

Definir el rol de las ONGs en las distintas instancias de vinculación con los demás actores entre sí, es una tarea permanente y aún no terminada. Como fruto de los 10 meses de trabajo conjunto, sin desconocer las dificultades existentes aún, se han ido despejando mutuos resquemores e integrando acciones en pos de objetivos comunes. Paulatinamente, superada la indiferenciación inicial entre las mismas, propias de la envergadura del emprendimiento, se va tendiendo a explicitar las especificidades de modo de plantear **prácticas complementarias**.

- CECOPAL (Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal): con desarrollo en derecho alternativo, género, ambiente y comunicación (radio/revista).

- Taller C. Mujica: Con desarrollo en hábitat y comunicación popular

(radio y capacitación de comunicadores barriales) y administración contable.

- SERVIPROH (Servicio de Promoción Humana): con desarrollo en hábitat, salud comunitaria y administración contable.

- SEHAS (Servicio Habitacional y de Acción Social): con desarrollo en Promoción de la Organización, Capacitación en Gestión Comunitaria, Hábitat Popular, Jóvenes, Micro-emprendimientos, Sistematización e Investigación.

Por otro lado, se emprenden conjuntamente búsquedas de metodologías y prácticas alternativas, sobre el reconocimiento de que trabajar en la dimensión sectorial no constituye una mera sumatoria de las prácticas comunitarias, sino que cualitativamente adquiere características específicas y diferentes a aquellas y exigen modalidades de acción y de capacitación especiales para los dirigentes y aún para los técnicos, propia de la instancia política (entendida en su sentido amplio, no partidario).

La elaboración de propuestas, con estudios técnicos que las avalen, es una de las características de las ONGs a los fines de brindar un servicio efectivo como profesionales, para que la negociación a nivel político que la Unión y las instancias directivas de las ONGs emprendan; tenga el sustento técnico suficiente que le otorgue la fuerza necesaria para alcanzar exitosamente los objetivos y consolidar paulatinamente los espacios de participación social conquistados y a conquistar.

Las ONGs juegan en relación a los proyectos el rol de asesores que respaldan técnicamente las acciones de las comunidades de la Unión, tal como lo vienen haciendo desde hace años en esta ciudad.

En el marco de esta concertación logran reconocimiento explícito por parte de las entidades de gobierno.

La inclusión de recursos del Ministerio para el financiamiento de las tareas de asistencia técnica constituye un hecho significativo de avance en este proceso de concertación con características novedosas y dinámicas propias, que se va construyendo día a día en el diálogo de la negociación y el debate de cada uno de los problemas existentes. Este reconocimiento es el logro no sólo de las ONGs, sino sobre todo de la Unión que obtiene de este modo la seguridad de trabajo de sus técnicos, elegidos por ellos mismos y con quienes vienen trabajando desde hace años, de manera integral en los problemas de sus comunidades.

## **EL ESTADO PROVINCIAL**

Por último el Estado se plantea en esta experiencia de concertación como un actor fundamental desde su responsabilidad de asegurar una adecuada distribución de los bienes y riquezas sociales para todos los sectores de la sociedad.

La existencia de una instancia concreta de gobierno, con voluntad de concertación, como lo constituye la del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia muestra su cualidad dinamizadora y que completa con los otros

actores mencionados la posibilidad real de una participación democrática de los sectores excluidos de la sociedad.

La inclusión expresa de un programa para concertación de políticas sociales en el "PRODESO -Programa de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba- con destino de recursos a tal fin; constituye un logro específico de esta experiencia de concertación en la ciudad de Córdoba.

## **EL ESTADO MUNICIPAL**

Si bien el Gobierno Municipal es un miembro integrante de la Mesa de Concertación, su participación es muy débil. Históricamente, la Municipalidad no ha asumido el problema del déficit habitacional de la ciudad y asume en general una actitud defensiva, controladora e inhibidora más que facilitadora de las acciones de los grupos en pro del mejoramiento de su calidad de vida.

Comprometer de manera más activa a la Municipalidad constituye uno de los objetivos de la Unión y de las ONGs, en especial por la ingerencia que las distintas reparticiones municipales tienen en la vida de las comunidades y la necesidad de lograr soluciones integrales para el sector.

## **MECANISMO BÁSICO DE FUNCIONAMIENTO DE LA MESA DE CONCERTACIÓN**

Como hemos visto, la Mesa de Concertación surge a partir de un acuerdo básico entre el Estado y un movimiento organizado de los sectores más pobres de la población de la ciudad (U.O.B.D.S.) y entidades de la sociedad civil de apoyo a estos sectores carenciados (ONGs).

El acuerdo básico constitutivo de la Mesa de Concertación es que el Estado pondrá anualmente un presupuesto a disposición de la misma y acordará con los otros actores mencionados el destino de los fondos sobre base de las prioridades, programas y proyectos presentados desde los mismos beneficiarios.

En realidad se trata de un Fondo (abierto) de Inversión Social, cuya utilización y destino es discutido y concertado entre las partes (Estado, beneficiarios y ONGs de apoyo).

Esto se soporta sobre el trabajo organizado de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (U.O.B.D.S.), las organizaciones de cada una de las villas y barrios carenciados; y el apoyo social, técnico y de capacitación de las ONGs a estas dos últimas instancias organizativas.

La dinámica básica de funcionamiento de la Mesa de Concertación está dada por:

- La discusión anual del Presupuesto Global asignado a la Mesa y el Acuerdo



sobre el mismo:

En este sentido la dinámica ha sido el tránsito desde una situación pasiva de la U.O.B.D.S., que en 1992 aceptó el primer presupuesto ofrecido por el Gobierno (1.5 millones de pesos), hasta una cada vez más activa discusión y solicitud de incrementos presupuestarios anuales, a medida que la U.O.B.D.S. se iba consolidando, ampliando la demanda de sus bases y demostrando al Estado que con el apoyo técnico de las ONGs era capaz de ir utilizando eficazmente el presupuesto exigido.

Este proceso conllevó fuertes discusiones y presiones recíprocas que hasta ahora se han ido resolviendo en los espacios de concertación con sucesivos aumentos del presupuesto anual en algunos casos y con renunciaciones parciales de las demandas de la U.O.B.D.S. en otros.

- La presentación y discusión de Programas y Proyectos desde la U.O.B.D.S. a la Mesa de Concertación:

Desde el inicio de la Mesa de Concertación, la U.O.B.D.S. con amplia y frecuente participación de sus bases sociales <sup>(5)</sup> fue definiendo los programas a implementar por la Mesa y a financiar por el Estado.

En esta tarea colaboran en apoyo de la U.O.B.D.S. las cuatro ONGs mencionadas.

Se comenzó en 1992 con programas de hábitat (compra de tierra, ejecución de infraestructura, mejoramiento o construcción de viviendas y salones comunitarios, etc.), ya que esta fue la prioridad fijada por la U.O.B.D.S.

Paulatinamente se fueron incorporando a la Mesa, siempre por demanda de la U.O.B.D.S., nuevos programas como el de Control y Refuerzo Nutricional Infantil, Centros Infantiles, Programa de Apoyo a la Juventud, implementación del Programa Arraigo, etc.

Sobre estos programas, cada villa de emergencia o barrio carenciado organizado elabora sus proyectos según sus necesidades con asesoría técnico-social y económica-financiera de una ONG.

Estos proyectos son primero evaluados por la U.O.B.D.S. y luego presentados al Gobierno, que a su vez realiza su propio estudio de factibilidad.

- La ejecución y los mecanismos de control:

Sobre los proyectos aprobados, el Gobierno entrega los fondos a cada organización comunitaria, quien es responsable de la ejecución del proyecto con asistencia técnica y capacitación de una ONG.

El Gobierno reconoce y retribuye una parte (hasta ahora alrededor de un 50%) de los costos de asistencia técnica.

Periódicamente se realizan evaluaciones globales con participación de técnicos del Gobierno, representantes de la U.O.B.D.S. y las ONGs.

Además, cada proyecto es inspeccionado periódicamente por técnicos del Gobierno y, al final de cada uno, la comunidad responsable rinde cuenta de los fondos recibidos al Gobierno con certificación de la ONG participante en la asistencia técnica.

## **FINANCIAMIENTO**

Los Fondos cuya utilización y destino es concertado entre las partes y que se afectan a programas y proyectos que lleva adelante la Mesa, son recursos de un Programa específico del Ministerio de Desarrollo Social ("Políticas Sociales Concertadas") que integra una rúbrica del presupuesto del Ministerio (recursos provinciales). Estos fondos se otorgan a los grupos en carácter de subsidio.

El monto de la inversión desde fines de 1992 a fines de 1994 ha sido de alrededor de \$ 12.000.000 (Pesos Doce Millones = Dólares Doce Millones).

Por presión de la U.O.B.D.S., el Ministerio de Desarrollo Social comprometió un presupuesto para 1995 de \$ 20.000.000 (Veinte Millones de Pesos o Dólares), \$ 10.000.000 en carácter de subsidio y \$ 10.000.000 en carácter de crédito (para programas de viviendas a través del Instituto Provincial de la Vivienda).

En este momento se está en las "negociaciones" sobre la operatoria a implementarse por el I.P.V., buscando la máxima flexibilidad para responder a las distintas situaciones de los grupos y en presionar al Gobierno para que cumpla su compromiso de financiamiento directo a los programas de la Unión.

Además la Mesa cuenta con un aporte más restringido (en especies y servicios) de la Municipalidad de Córdoba y de las empresas provinciales de servicios (agua potable, provisión de energía eléctrica, etc.).

## **ALGUNOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA DE LA MESA**

- Además del logro en sí que significó la institucionalización de este espacio de concertación, podemos señalar que desde fines de 1992 a fines de 1994, la Mesa ha manejado un presupuesto aproximado de \$ 12.000.000 (Doce Millones de Pesos o Dólares) y los grupos de villas y barrios carenciados han llevado adelante un total de 250 proyectos comunitarios, principalmente hasta ahora en el campo del Hábitat (4), Control de Nutrición y Desarrollo Infantil, y el inicio de nuevos campos como el de jóvenes y centros infantiles.

- Debemos señalar el alto grado de adecuación de los programas y proyectos a las necesidades de los grupos más pobres, y la eficiencia en el uso de los recursos, por parte de las organizaciones de base, que son los que administran directamente los recursos.

- Además, se han logrado cambios significativos en el "modo de operar de los organismos públicos", lográndose articulaciones y coordinaciones entre las distintas dependencias del Estado.
- Se ha consolidado un movimiento social (U.O.B.D.S.), que ha desarrollado capacidades reivindicativas-propositivas, de ejecución y de control de políticas y programas, a la vez que ha promovido y potenciado el surgimiento de nuevas organizaciones en villas y barrios carenciados.
- En el ámbito de las ONGs, se ha reforzado la articulación y coordinación entre las mismas, y han intervenido como un actor social más, en la formulación e implementación de políticas sociales.

Todo lo descripto, es el inicio importante de una nueva práctica social en el marco democrático que hoy vivimos en nuestro país.

Defender esta participación y protagonismo es tarea y esfuerzo de todos los días; donde el trabajo articulado asegurará su permanencia bajo el reconocimiento de mutuo enriquecimiento y el fortalecimiento propio de la unión entre las partes.

El primer acto organizado por la Unión para "darse a conocer públicamente", realizado el día 8 de julio de 1993, que contó con la presencia de más de 4.000 personas, las 4 ONGs y otras autoridades provinciales y demás fuerzas sociales tales como sindicatos, colegios profesionales, agrupaciones políticas, etc.; precedido por una marcha como expresión de libertad -y los que sucesivamente se fueron haciendo (para festejar su existencia, para manifestarse públicamente, expresar sus reivindicaciones como medio de presión, etc.)-constituyen la explicitación real de estas nuevas construcciones democráticas que estamos obligados a buscar y reforzar como sociedad que pretende el pleno ejercicio de los derechos sociales para todos sus miembros sin exclusiones.

Al mes de mayo de 1995, la UOBDS cuenta con 105 grupos miembros. Durante estos dos años y medio el Plenario se reunió semanalmente hasta septiembre del '94 y desde entonces lo hace en forma quincenal.

La Unión y las ONGS trabajaron ininterrumpidamente en la concreción y ejecución de proyectos para los grupos, en la revisión de reglamentaciones a nivel municipal y provincial, en la negociación constante con ambos niveles del Estado, en la elaboración de propuestas para los numerosos problemas del sector, en la capacitación de dirigentes, en la consolidación del espacio de la UOBDS y en la difusión tanto de la UOBDS como de la Mesa de Concertación mediante actos públicos, conferencias de prensa, artículos periodísticos, etc. en un proceso de crecimiento social permanente del sector y los actores involucrados.

Esperamos que este material constituya un aporte a la difusión de las actividades de la Mesa de Concertación Social y que en este sentido colabore a su continuidad y fortalecimiento.

### III - PRINCIPALES LOGROS Y DESAFÍOS

## POLÍTICAS SOCIALES CONCERTADAS

A partir del caso de la Mesa de Concertación de Córdoba, proceso en el cual la institución a la que pertenecemos se halla directamente involucrada, y de los otros casos mencionados, estimamos que preliminarmente podemos señalar:

- Que este tipo de políticas en determinadas condiciones (relacionadas con lo expuesto en el punto anterior) pueden colaborar positivamente en el desarrollo y articulación de movimientos sociales de los sectores más pobres y marginados de la sociedad.

Esto colabora efectivamente en la profundización y consolidación de los procesos de democratización y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Efectivamente, hemos visto cómo la articulación de un movimiento social como la U.O.B.D.S. en buena medida ha logrado desarrollarse y consolidarse a partir de su inserción en la Mesa de Concertación con capacidad reivindicativa-propositiva, de ejecución y de control de políticas sociales.

La condición básica para el desarrollo de un auténtico movimiento social, como consideramos es la U.O.B.D.S. en el marco de políticas de esta naturaleza, está dado por el margen o espacio que el Estado esté dispuesto a reconocer respecto a la autonomía del movimiento social y la capacidad de éste último para consolidarse como actor social autónomo, representativo de su sector y dando respuesta a las reivindicaciones de sus bases, acumulando fuerza social y capacidad de gestión, sin romper el espacio de negociación con el Estado.

- Otro aspecto que consideramos importante en relación a este tipo de políticas es el alto grado de adecuación de las mismas a las reales prioridades y necesidades de los grupos más pobres de la población, ya que las áreas de intervención y las modalidades de solución son planteadas participativamente desde los mismos beneficiarios.

En el caso de la Mesa de Concertación de Córdoba, las prioridades fueron fijadas por la misma U.O.B.D.S. y la secuencia fue: Hábitat - Nutrición Infantil - Centros de Atención Integral Infantil - Juventud.

También en relación a este punto, otro aspecto que consideramos relevante en este tipo de políticas es la alta eficiencia en la implementación, dado que el uso de los recursos queda directamente bajo la administración de los beneficiarios, quienes, por lo menos en el caso presentado, han hecho un uso sumamente eficiente de los mismos con el apoyo técnico de las ONGs y la supervisión del Estado.

Otro aspecto positivo se relaciona con el control cruzado (Movimiento Social - Estado, y viceversa) y directo como se puede dar en el ámbito de Espacios de Concertación respecto al gasto público en esta política social <sup>(7)</sup>.

Todo lo que antecede tiene que ver con un modelo superador en relación a la eficacia y eficiencia del gasto público en políticas sociales, que consideramos es un problema significativo en las políticas sociales no sólo de Argentina.

- Otro aspecto relevante sobre el que puede impactar este tipo de políticas es en el de transformaciones significativas en el Estado en sus diversos niveles.

En el caso mencionado, la experiencia que se inició más o menos informalmente en 1992 se fue institucionalizando progresivamente, por demanda del Movimiento Social, transitándose desde un espacio de diálogo y cooperación sin mayores compromisos de las partes, a un Acta de Compromiso, luego a un Decreto del Poder Ejecutivo Provincial y en este momento se trabaja sobre una Ley al respecto.

- No podemos dejar de señalar que otro aspecto significativo de transformación en el Estado está dado por las exigencias de coordinación y coherencia que un movimiento social puede exigir en estos espacios a los distintos niveles de Gobierno (nacional, provincial, municipal) más allá de las diferencias político-partidarias.

En el caso de la Mesa de Concertación, se logró por iniciativa de la U.O.B.D.S. y las ONGs la firma del Convenio entre la Nación y la Provincia para la aplicación del Programa Arraigo en Córdoba, así como la colaboración y complementariedad entre este programa y la Municipalidad de Córdoba y las Empresas Autárquicas de provisión de servicios (agua, red eléctrica, alumbrado).

- En relación a las ONGs como actores sociales, quisiéramos señalar como otro aspecto positivo de este tipo de políticas concertadas el espacio de trabajo legítimo que el mismo significa para las ONGs de promoción social.

Efectivamente dentro de este tipo de políticas, las ONGs pueden jugar un importante papel sin perder su autonomía, su rol e identidad básica de apoyo a los procesos de promoción-capacitación-organización de los sectores populares, pero colaborando con los mismos en su relacionamiento, reivindicación y negociación con el Estado y colaborando también tanto en la elaboración de propuestas como en la ejecución de programas y proyectos.

En este campo, las ONGs de promoción juegan un papel importante en relación a colaborar con el movimiento popular en los análisis de coyuntura, en su estructuración interna, en promover en forma permanente la vinculación dirigencia-bases sociales, etc.

Además es muy importante la capacitación y apoyo que las ONGs brindan a las organizaciones para la formulación participativa de proyectos y para la ejecución de los mismos.

De este modo, creemos que las ONGs logran reencontrar su rol en el nuevo contexto sin transformarse ni en mediadoras ni en ejecutoras de

“políticas sociales privatizadas”, sino brindar capacitación, asistencia técnica, investigación (estudios y propuestas), etc. a los movimientos sociales para su negociación con el Estado y posteriormente asistirlos técnicamente en la ejecución de programas y proyectos.

## **CONCLUSIONES**

A modo de cierre queremos expresar que las condiciones para que este tipo de políticas sociales descentralizadas, focalizadas y concertadas se constituyan en instrumentos eficaces para resolver la problemática de pobreza pero principalmente contribuyan a superar situaciones de exclusión social, crear poder a nivel de las organizaciones de base y por lo tanto fortalecer la sociedad civil, pasan por:

- La asunción por parte del Estado de la planificación general y el financiamiento de estas políticas; lo que implica por parte del mismo la disposición a hacerse cargo (aún dentro del nuevo marco de concepción del Estado) de su irrenunciable obligación de velar por el bien común, la redistribución de la riqueza y el poder, y la equidad social.

También significa por parte del Estado el renunciar a utilizar las políticas sociales como instrumento de clientelismo político y de cooptación y manipulación de los movimientos sociales.

- La existencia de actores sociales del sector popular, especialmente de los más pobres (movimientos sociales o redes de organizaciones) con autonomía y capaces de constituirse en interlocutores para discutir reivindicaciones, formular propuestas y negociar soluciones.

De no existir estas situaciones en forma previa, estas políticas deben dedicar parte de sus esfuerzos iniciales a tareas de capacitación-promoción-organización de los sectores beneficiarios y futuros partícipes de las mismas.

- La existencia de organismos de la sociedad civil (ONGs, Asociaciones Profesionales, Entidades de Bien Público, etc.), también con el necesario espacio de autonomía, capaces de brindar los apoyos necesarios para la organización, capacitación en gestión comunitaria y política, articulación de los sectores populares y el apoyo en su negociación con el Estado y en la planificación y ejecución de programas y proyectos.

La viabilidad y utilidad real de este tipo de políticas focalizadas y concertadas para paliar las situaciones de pobreza y marginación crecientes y para constituirse en instrumentos útiles en la tarea de profundización del proceso de democratización, dependen fundamentalmente de la legitimidad y capacidad de proposición y negociación de los actores involucrados.

### **Cuando hablamos de legitimidad, pensamos en:**

. Un Estado que se asuma como responsable del desarrollo económico, la equidad social y el desarrollo de la sociedad civil.

. Un Movimiento Social que asuma su autonomía y la legítima representación de las reivindicaciones y propuestas de sus bases, con autonomía respecto al Estado y los partidos políticos.

. Organizaciones de la sociedad civil que se asuman como parte de la misma y en actitud solidaria a los sectores más pobres y marginados de la misma, y también con las mismas características de autonomía.

Evidentemente, éstas no son condiciones fáciles de encontrar en el contexto general vigente y esto constituye una limitación al desarrollo más masivo y generalizado de este tipo de propuestas.

Sin embargo, consideramos que si se toma conciencia de las ventajas comparativas de este tipo de modelos en el ámbito de los actores involucrados y se comienza a trabajar en este sentido, es posible su aplicación por lo menos en el mediano plazo.