



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón

Barlassina, María José

1999

Cita APA:

Barlassina, M. (1999). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón.

Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

***“La incidencia de las organizaciones de la sociedad
civil en las políticas públicas dentro de los consejos
consultivos en Morón”***

Tesis para obtener el grado de
Magister de la Universidad de Buenos Aires
en Administración Pública

Lic. María José Barlassina

Directora:

Mg. Inés González Bombal

Argentina

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2012



Índice

Prólogo	5
Agradecimientos	8
Capítulo Primero.....	17
<i>La importancia de los consejos consultivos en la incidencia de las políticas públicas locales</i>	17
1.1 Planteo del tema de investigación	17
1.2 Metodología	22
Capítulo segundo	24
<i>Cambios en los paradigmas de las políticas sociales</i>	24
2. 1. Las políticas sociales después de las reformas de los noventa.....	25
2.2 Políticas sociales desde 2003 en adelante	31
Capítulo Tercero	41
<i>Marco teórico</i>	41



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

3.1. Enfoque basado en la participación de las OSC.....	42
3.2. Enfoque basado en la incidencia de las OSC en las políticas pública.....	50
3.3. Síntesis entre enfoques.....	60
Capítulo Cuarto.....	64
Presentación del caso: Municipio de Morón.....	64
4.1 Características del municipio.....	65
4.2 Características de la gestión de Sabbatella: 1999-2009.....	68
4.2 a Primera etapa de gestión.....	69
4.2.b Segunda etapa de gestión.....	71
4.3 Programas sociales.....	76
4.3.a Participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas.....	79
4.3.b Políticas de género.....	80
4.3.c Políticas para personas con discapacidad.....	83
4.3.d Políticas de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	87
Capítulo Quinto.....	92
La importancia de la gestión local participativa: los consejos consultivos en Morón.....	92
5.1 Los nuevos roles del Estado Local.....	93
5.2. El rol de las OSC en las políticas sociales y su incidencia en las políticas públicas municipales.....	96
5.3. Antecedentes sobre incidencia de los consejos consultivos.....	99
5.4. Los Consejos Consultivos locales en el rol de la gestión local.....	100
5.5. Los consejos consultivos en Morón.....	107
Capítulo Sexto.....	110
Del análisis de los casos.....	110
6.1 Los consejos consultivos de Morón.....	111
6.2 Consejo Municipal de las Mujeres.....	113
6.1.a Análisis de la incidencia del consejo de las mujeres.....	117
6.2 Consejo de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.....	120
6.2.a Análisis de incidencia del Consejo de Promoción.....	126
6.3 Consejo Municipal de Personas con Necesidades Especiales.....	132



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

6.3.a <i>Análisis de incidencia del Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales</i>	137
Capítulo séptimo	142
<i>Análisis de la incidencia en las políticas públicas del municipio</i>	142
7.1 <i>¿Han incidido estos consejos consultivos sobre la política pública local?</i>	144
7.2 <i>¿En qué fases las políticas públicas se identifica la incidencia de los consejos consultivos?</i>	148
7.2.a <i>Estrategias e instrumentos de incidencia</i>	151
7.3 <i>¿A partir de qué tipo de legitimidad han actuado?</i>	152
7.4 <i>Análisis sobre los tipos de relación estratégica</i>	157
7.5 <i>Los distintos niveles donde se puede encontrar incidencia</i>	158
Bibliografía	169
<i>Pautas de entrevistas OSC</i>	177
Guía de observación de las asambleas de los CCM.....	180
Cuadro comparativo de los consejos consultivos seleccionados	181
Plan de Igualdad de Oportunidades Morón	183



Prólogo

Desde sus inicios, los consejos consultivos municipales (de aquí en más CCM) han funcionado como espacios de diálogo social para la articulación y discusión sobre las diferentes políticas. Asimismo, estos permitieron la participación en la ejecución y control de los planes sociales, como también en el diseño y formulación de políticas públicas, y es allí donde se pueden observar las distintas pujas y correlaciones de fuerzas a la hora de la *incidencia*.

En el desarrollo de esta tesis, analizaremos el rol que juegan las distintas Organizaciones de la sociedad civil (de aquí en más OSC) dentro del marco de los consejos consultivos a la hora de incidir en las políticas públicas del municipio.

Consideramos que el ámbito local, en este caso el municipio de Morón (provincia de Buenos Aires), es privilegiado para observar y evaluar estos procesos de construcción de los espacios multiactorales, de sus capacidades y potencialidades en términos de iniciativa y de gestión de políticas de nivel local. Como así también de creación de nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado.

Para el desarrollo de esta investigación, el presente trabajo estará dividido de la siguiente manera: En el primer capítulo se plantea el tema de investigación, los objetivos de investigación y la metodología utilizada; en el segundo capítulo se presenta el marco teórico de la tesis introduciendo la importancia teórica y política del rol que cumplen las OSC y su participación en las políticas públicas, para luego centrarnos en el tema principal de esta investigación referido a la incidencia en las políticas públicas; en el capítulo tres se realizará la presentación del caso y la fundamentación de su especificidad, como así también las características de los últimos diez años de gestión en el municipio y de las políticas que tienen referencia con los consejos consultivos seleccionados para este trabajo; en el capítulo cuarto, se desarrolla el estudio de los consejos consultivos locales (en general) y de los consejos consultivos de Morón (en particular) sin dejar de lado la fundamentación de la importancia del espacio para la incidencia de las políticas sociales; Durante el quinto apartado se caracterizará los consejos consultivos seleccionados y el análisis respectivo sobre la incidencia en las políticas públicas.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

En el capítulo sexto, trabajamos sobre el análisis de incidencia y retomamos los conceptos teóricos planteados en el marco teórico para realizar un análisis más profundo de los casos.

Por último, se realizarán las reflexiones finales planteando las conclusiones sobre todo el recorrido de investigación y los resultados obtenidos.



Agradecimientos

Esta tesis es producto de numerosos apoyos. Debo comenzar agradeciendo a los profesores de la maestría por inspirarme y alentarme a la realización de esta tesis y por brindarme valiosas herramientas para mi desarrollo profesional.

Quiero expresar mi agradecimiento y reconocimiento a mi directora de tesis Inés González Bombal por compartir su experiencia y conocimientos; por su paciencia y dedicación; y por orientarme durante todo el desarrollo de este trabajo.

Esta tesis no hubiera sido posible sin la colaboración desinteresada tanto de los/las coordinadores/as de las distintas áreas del municipio de Morón como de los/las participantes y representantes de las distintas organizaciones de la sociedad civil que participan de los consejos consultivos y por permitirme presenciar las distintas reuniones y asambleas.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Agradezco enormemente a todos los entrevistados/as, a quienes he requerido con pedidos de información.

En especial, quiero agradecer a mis compañeras de la Maestría Gimena Lorenzi y María Laura Fiore por sus valiosas críticas y comentarios realizados a la versión preliminar de esta tesis y por su incomparable apoyo y ánimo.

Por último, no quiero dejar de mencionar el acompañamiento y aliento de mis amigos/as, compañeros/as y de toda mi familia, a concluir con esta etapa. En especial a mi compañero de la vida Bernardo, que sin su apoyo incondicional, esta tesis no hubiera sido posible.

Introducción

A principios de los '80 surgieron nuevos debates en materia de política social. Aquellos debates no sólo hacían referencia a aspectos instrumentales de la implementación de programas, sino que lo que se ponía en discusión era el significado de la política social en sí misma. El Estado dejaba de ser el único actor responsable de la programación, implementación y evaluación de las políticas sociales y aparecieron en escena otros actores como las OSC y los organismos internacionales; los “pobres” emergieron como los nuevos sujetos de la política social y pasaron a ser *beneficiarios* a través de su condición de trabajadores; se abandona el principio de universalidad y además se instauraron los principios de eficiencia y eficacia como el camino a seguir.

A su vez las reformas realizadas en la gestión pública en los '90 en Argentina, incorporaron a los organismos de cooperación internacional como actores relevantes en las políticas públicas, tanto en el financiamiento como en el diseño y evaluación de las mismas. Con el debilitamiento de las instituciones estatales y la excusa de la ineficiencia e ineficacia de las mismas, hicieron que se recomiende la participación de los propios beneficiarios en la gestión de las políticas sociales. En este sentido, es que las OSC tuvieron un rol fundamental en la implementación de los programas sociales durante los '90; estas además, fueron vistas como agentes de cambio social, de expresión de los intereses de las comunidades a las cuales estaban vinculadas o de los intereses en nombre de los cuales se presentaron en el ámbito público.

La transformación de las políticas sociales abrió las puertas del entramado de formulación e implementación de los servicios sociales a los destinatarios de los mismos y a un amplio abanico de sectores de la sociedad civil. Esta reforma fue guiada por los principios de la descentralización, la diversificación de la oferta de programas, y la expansión de estrategias multiactorales de gestión de las políticas (Rofman, 2006).

Cabe destacar tres elementos clave de las reformas de política social de las últimas décadas: la *desestatización*, la *descentralización* y la *focalización*. La *desestatización* implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias); la *descentralización* produjo una reorganización de los servicios

públicos y sociales que favoreció el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales; y la *focalización*, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico (Andrenacci & Repetto, 2006).

“(…) Las políticas públicas de carácter distributivo son las que los gobiernos nacionales han descentralizado más rápidamente, tanto hacia los gobiernos locales como los intermedios (…)” (Jordana, 2004, pág. 127). Uno de los motivos fue el considerar que al descentralizar, se generaban mejoras de bienestar social y se acercaba el gobierno al ciudadano. Otro de los motivos fue basado en criterios “analíticos” como el interés de los gobiernos nacionales de traspasar el coste de ajustar el gasto público a niveles de gobierno inferiores (Jordana, 2004).

Si se evaluaran los esfuerzos del Estado en el área, la cuestión social no fue, en realidad, un tema central en los ‘90. A esto último, se le sumó una fragmentación y dispersión de los programas sociales. En 1998 se contabilizan alrededor de 60 programas sociales de combate a la pobreza, diseminados en distintos áreas de gobierno, dirigidos a grupos muchas veces similares (Acuña, Kessler, & Repetto, 2002).

Cortés y Marshall (1999) señalan respecto de la aplicación de las políticas contra la pobreza, que estas “desempeñaron un papel retórico” ya que recibieron escasos fondos y fueron el resultado de dos presiones

contrapuestas: por un lado, el temor al conflicto social o al descontento en contextos electorales, y por el otro, la decisión de mantener limitado el gasto en políticas sociales acotando su alcance y cobertura.

Desde 1995 se le brindó un mayor protagonismo al trabajo de la comunidad en la ejecución de políticas sociales buscando incrementar la eficiencia de las inversiones. A partir de esto último, se planteó un interrogante sobre los resultados de la interacción Estado-ONGs, donde se encontró por lo menos dos factores que dificultarían la convergencia de esfuerzos. Por un lado, el temor y la desconfianza de que fueran cooptadas por el Estado, para las estrategias gubernamentales. Por otro lado, la credibilidad de la iniciativa estatal ante la sociedad civil se viera obstaculizada por el hecho de que las políticas sociales en Argentina, más acentuadas en las políticas de los 90', han estado tradicionalmente teñidas por el clientelismo, la administración de favores con criterios electoralistas y poca transparencia (Acuña, Kessler, & Repetto, 2002).

Existen varias explicaciones teóricas respecto a la creciente participación, que se dio a partir de los 90', de las OSC en la actividad política y en las políticas públicas. Algunas de las explicaciones más citadas tienen que ver con un rol democratizador de su intervención y del nuevo rol del Estado local, asociados a los cambios en el papel del Estado en las actividades económicas y la descentralización y focalización de los programas sociales. Sin embargo en

esta tesis nos ocupamos del rol que ocuparon las OSC asociadas a la incidencia en las políticas públicas locales.

Durante el desarrollo de esta tesis utilizaremos una visión más integral de lo que se entiende por OSC; no se excluirá a los sindicatos, organizaciones religiosas, cooperativas, así como a distintos tipos de asociaciones; justamente por ser el centro de atención de esta investigación, es que no se dejara de lado a ninguna de ellas. Entonces, cuando nombremos a las OSC, se incluirá a todas las organizaciones e instituciones que jueguen como actores en las diferentes esferas de la sociedad.

Es el accionar de las OSC lo que las define. El cambio del contexto sociopolítico y económico en el que interactúan y del fortalecimiento del rol del Estado, hace que hoy las OSC (al igual que los demás actores) se redefinan. Es importante identificar este rol de las OSC como *nuevos actores políticos relevantes* y su participación en este contexto para determinar su posible incidencia en las políticas públicas.

“(…) Desde principios del 2000 y en particular a partir de la crisis política y económica que se desató a fines de 2001, las OSC comenzaron a ser visualizadas como actores relevantes para el desarrollo de actividades de monitoreo de la distribución de beneficios sociales. Esta apelación al rol de auditoras emana de la crisis de legitimidad que han experimentado desde entonces las acciones del gobierno, así como también de la dificultad experimentada en la asignación de recursos marcadamente escasos para

atemperar la crisis social y la demanda creciente de beneficios. En este contexto de “emergencia social”, la promoción de la participación de las OSC como monitoras sociales del “último eslabón de la aplicación de recursos”, esto es, de su efectiva distribución entre los potenciales beneficiarios, se presenta como una de las estrategias centrales del gobierno nacional para evitar el conflicto que pueda surgir de su aplicación, así como las demandas de transparencia en un contexto de alta movilización social”. (Las comillas corresponden al texto original) (González Bombal, Garay, & Potenza, 2003, pág. 26).

En aquel contexto es que surgen los consejos consultivos como controladores y auditores de la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (de aquí en más PJyJHD). Estos consejos fueron constituidos por representantes y organizaciones de la sociedad civil de distintos sectores sociales, por privados y con la presencia de los Estados locales y provinciales.

En el marco de salida de la crisis

“(…) se operaría un fuerte corrimiento de las fronteras del conflicto social: así, entre 2003 y 2008 asistimos, por un lado, a una reconfiguración de las organizaciones de desocupados y una reemergencia del conflicto sindical; por otro, al compás de la explosión de los conflictos socio ambientales, irían cobrando mayor importancia y visibilidad tanto las antiguas como las nuevas formas de lucha por la tierra y el territorio. En todo caso, la dinámica de dichos conflictos va diseñando una cartografía de las resistencias diferente a la de los noventa, pero en la que prevalecen los lenguajes de movilización pergeñados en aquella época: la utilización de la

acción directa, la expansión de la forma asamblea y la demanda de autonomía” (Svampa, 2008, pág. 20).

La salida de la crisis y la llegada del nuevo gobierno en 2003 marcaron un cambio en la reorientación de las políticas sociales y cobró un mayor protagonismo el Ministerio de desarrollo social. Se reordenaron los programas ya existentes y se pesaron políticas destinadas a generar más empleo e inclusión social. En este sentido es que se priorizaron las políticas orientadas a estimular la economía social, a resolver la problemática alimentaria y darle un mayor hincapié a las familias de mayor vulnerabilidad (Repetto, 2008).

Como veremos al analizar los casos no podemos asumir a priori que la participación de las OSC en los consejos consultivos municipales (de aquí en más CCM) implique una incidencia en las políticas públicas, ya que, como se demostrará en el transcurso de esta tesis, son necesarios varios factores y condiciones para que esto ocurra. Pues como menciona Villar (2003) entre participación en políticas públicas e incidencia en las políticas encontramos un amplio abanico de posibilidades.

Nos parece central tener en cuenta los cambios profundos que se produjeron en Argentina en cuanto a políticas sociales desde la creación de los consejos consultivos hasta el análisis de los casos. En este sentido es que plantearemos el tema de investigación sin dejar de lado de mencionar los distintos paradigmas que abordan la temática.

Capítulo Primero

La importancia de los consejos consultivos en la incidencia de las políticas públicas locales

En el desarrollo de este capítulo plantearemos el tema de investigación y su importancia teórica dentro del estudio de las políticas públicas. Luego se presentarán los objetivos propuestos para esta investigación y una breve descripción de la metodología utilizada.

1.1 Planteo del tema de investigación

En la última década, fenómenos como la globalización y la crisis del Estado-nación han provocado un resurgimiento del ámbito subnacional, originando

cambios en las funciones y la actuación en los ámbitos municipales. Hoy podemos visualizar que existe una fuerte valoración de lo “local”, como la dimensión social más cercana. En este sentido, el municipio aparece como el instrumento de gestión más ligado a la realidad cotidiana de la ciudadanía local y el ámbito más adecuado para las prácticas de participación ciudadana.

Diversos hechos acompañan al proceso de reforma del Estado que se originó a partir de la reforma constitucional: mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos de su lugar de residencia, programas de participación de gobiernos locales con organizaciones de base y ONGs, asociaciones intermunicipales para generar "corredores productivos" o entes intermunicipales, presupuestos participativos, etc. Estos hechos han demostrado una articulación entre lo público y lo privado y una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí. Asimismo, incorporando nuevos roles económicos y sociales (García Delgado, 1997).

Los gobiernos locales, por su proximidad, han sido más sensibles a los cambios producidos a partir de las reformas, pero asimismo, han demostrado mayor iniciativa y eficacia para dar respuestas. Además de la proximidad, en el ámbito local se pueden visualizar otras ventajas comparativas que posee como lo son la integración de políticas públicas, su adecuación a demandas heterogéneas, la cooperación y el control social, su adaptación flexible al cambio, etc. (Borja, 1987).

“(…) La crisis social que se agudizó a partir de fines del año 2001 generó una rápida adaptación a la “emergencia” por parte de las organizaciones sociales y los gobiernos locales. Esta situación llevó a que el debate en torno a la conveniencia o no de generar espacios asociativos pasara a un segundo plano y se consolidaran, en varios municipios del país, líneas de trabajo en conjunto entre Estado y sociedad tendientes a “hacer algo” para paliar los efectos de la crisis social (…)” (Arroyo, 2003, pág. 13).

Ese contexto emergente brindó la oportunidad de conformar un nuevo espacio para la sociedad civil, que permitiría el desarrollo de otras prácticas en nuevos escenarios para atender las cuestiones de interés público. La figura de los consejos consultivos como espacios multiactorales, permitieron la participación de la sociedad civil en la ejecución y control del programa social de transferencia de ingresos más importante hasta aquel momento.

Los CCM fueron creados con el fin de controlar todo el proceso de implementación del PJyJHD, debían garantizar la transparencia y la supervisión del ejercicio de la contraprestación. Nos interesa este ámbito particularmente, por su carácter de espacio multiactoral donde las distintas OSC, municipio y otros actores interactuaban.

La situación de la social Argentina se ha modificado considerablemente desde la creación de los consejos consultivos y la situación emergente de aquel momento a la actualidad. Este cambio de contexto probablemente ha llevado a estos espacios multiactorales a redefinir sus fines y funcionamientos.

El modo en que las OSC conciben sus propias acciones de incidencia parece contradecir la opinión de algunos estudios que indican que la influencia de estas organizaciones suele limitarse a la construcción de una agenda política y a la difusión de ideas para dar forma al entendimiento público sobre ciertos temas y que tienen una escasa influencia en políticas. Esta divergencia entre las opiniones de las OSC y la literatura se manifiesta centralmente en dos cuestiones: la dimensión de la incidencia y el momento en que esta ocurre.

En este contexto nos interesa investigar el rol de las OSC en las distintas etapas de las políticas públicas sociales descentralizadas en el ámbito de los Consejos consultivos municipales. El objeto de estudio que nos incumbe son las distintas **modalidades y grados o intensidades de incidencia de las OSC intervinientes** (organizaciones de base, instituciones religiosas, sindicales, sociales, entre otras) en **las políticas sociales**¹. Planteando este análisis desde las distintas estrategias de incidencia, los instrumentos más comunes para incidir en las políticas públicas y dentro de nuestra propuesta, retomaremos la propuesta de Villar (2003) de considerar las diversas fuentes de legitimidad de las OSC en el proceso de incidencia.

El Objetivo general del presente trabajo se centrará en determinar las modalidades y grados o intensidades de incidencia de las OSC en las políticas sociales dentro de la dinámica de los Consejos consultivos de Morón. Este

¹ A los fines de la presente tesis, no nos centraremos en la distinción de políticas sociales respecto a las demás políticas públicas. No obstante ello se va a considerar a las políticas sociales como un subgrupo de políticas públicas, cuya finalidad es dar una respuesta a determinadas problemáticas sociales, es decir, modificar situaciones de vulnerabilidad, desigualdad y pobreza.

municipio fue seleccionado por varios factores que benefician la participación de las OSC en las políticas públicas. Es decir, existe un sistema político formalmente conformado para la participación de las OSC en las diversas instancias de toma de decisiones políticas. Como así mismo, coexiste un buen nivel de institucionalización de diversos canales de acceso al sistema político (más adelante nos explyaremos en esta explicación).

Del objetivo general elegido se pueden desglosar los siguientes **Objetivos específicos:**

- ✓ Caracterizar los Consejos Consultivos del Municipio de Morón (CCM).
- ✓ Identificar las organizaciones participantes del CCM y la relación que se establece dentro de los Consejos Consultivos de Morón.
- ✓ Identificar los mecanismos o estrategias a través de los cuales las OSC y el gobierno municipal participan en la construcción del CCM.
- ✓ Identificar en que etapas de las políticas sociales existe mayor participación de las OSC.
- ✓ Comparar los casos de consejos consultivos seleccionados para identificar:
 - I. Las fuentes de legitimidad de las OSC en el proceso de incidencia, como así también los distintos instrumentos de incidencia;
 - II. Las fases o etapas de la política pública que se pretende incidir; las distintas estrategias y mecanismos de incidencia;
 - III. Los distintos niveles donde se puede encontrar incidencia.

1.2 Metodología

Llevamos adelante esta investigación a través de una metodología de estudio de casos. A tal efecto se caracterizó la política municipal de Morón, respecto a las temáticas que respectivamente según cada uno de los consejos seleccionados.

En la primera aproximación al campo se realizó la descripción de los distintos consejos consultivos que funcionaban en el municipio. Luego, se seleccionaron los tres consejos consultivos como casos comparativos de los distintos funcionamientos y dinámicas. Los criterios de selección que se tomaron para la elección de los casos tuvieron que ver con su diversidad, tanto de funcionamiento, participación, organización y empoderamiento del espacio. Cada uno tiene su especificidad que lo hace único. Uno de los parámetros que une la elección de cada uno de los consejos, es que están marcadamente definidos por la protección de derechos de determinados sectores vulnerados en la sociedad.

Para recopilar la información utilizamos fuentes primarias y secundarias. De las fuentes primarias podemos citar las entrevistas, en una primera instancia, a los referentes de las distintas áreas de gestión y a los representantes de las OSC que participan de los consejos consultivos seleccionados. En una segunda etapa, entrevistamos a las personas encargadas del desarrollo de proyectos de las organizaciones e instituciones seleccionadas. Por cuestiones de tiempo y complejización hemos realizado entre cinco y seis entrevistas en cada uno de los consejos. Asimismo, asistimos a las distintas reuniones y asambleas de los consejos con una guía de observación para analizar el funcionamiento.

De las fuentes secundarias fueron consultados informes, documentos de las OSC intervinientes y la información recolectada de los informes de gestión del municipio sobre las distintas políticas implementadas durante el período estudiado. Asimismo, se analizaron las actas de las asambleas de los consejos (desde su creación y del período de trabajo de campo). Este material fue de fácil acceso, tuvimos muy buena respuesta y predisposición tanto de parte del municipio como de las OSC intervinientes.

El trabajo de campo se llevó a cabo en los meses de octubre de 2010 hasta diciembre de 2011. Se realizaron entrevistas semiabiertas, utilizando preguntas descriptivas, informativas y de opinión, fueron grabadas y transcritas para el análisis.

Para evitar carencia de rigor en este tipo de estudio utilizamos la técnica de triangulación. Esta técnica implica asegurar la confiabilidad de las conclusiones por medio de fuentes múltiples de datos dentro de cada tipo. La validez de las conclusiones se deriva de la correspondencia entre los diferentes tipos de fuentes de datos, del descarte sistemático de explicaciones alternativas y de la explicación de resultados realizando una mirada lo más objetiva posible. Examinar la solidez de la información a través de distintos tipos de datos, es un medio de obtener verificación.

Se encontrarán dentro de los anexos las pautas de entrevistas y la guía de observación de las asambleas de los consejos consultivos.

Capítulo segundo

Cambios en los paradigmas de las políticas sociales

En este apartado analizaremos los cambios de los paradigmas sociales y el contexto sociopolítico. En primer lugar describiremos las políticas sociales durante la década del noventa. Este contexto es importante señalarlo por dos motivos, el primero es de importancia teórica en el cambio de las políticas sociales y el segundo porqué en ese contexto es que surgen los consejos consultivos que son el objeto de estudio de este análisis. Luego haremos una breve descripción de las políticas sociales con el comienzo de un nuevo modelo macroeconómico y político (desde la asunción de Néstor Kirchner en 2003 hasta 2010). En este cambio de paradigma podremos contextualizar de

mejor modo el estudio de los casos seleccionados, ya que los mismos se crean en este nuevo contexto.

2. 1. Las políticas sociales después de las reformas de los noventa

El modelo de intervención social del “Estado benefactor” que fue instalado en Argentina a partir de la década del ‘40, estaba asociado al núcleo central del Estado keynesiano, que radicaba en la intervención estatal en la promoción de la actividad económica. El modelo de política social se organizaba en base a tres líneas de acción: 1) Cobertura hacia el trabajador formal, orientada a ampliar la vigencia de las regulaciones laborales y de la cobertura de seguros sociales de salud y previsión social; 2) Cobertura de servicios públicos universales que buscaba expandir la educación pública y la salud pública a la totalidad de la población; 3) Acciones asistenciales, destinado a los grupos sociales que quedaba afuera del mercado de trabajo (Rofman, 2007).

El proceso de reestructuración económica a fines de los ‘80, que suponía la ruptura de la matriz Estado-céntrica, generó una transformación en el modelo de políticas sociales propias del régimen de bienestar que había estructurado el Estado social argentino. A partir de ese momento, fue instrumentado el proceso de desuniversalización y asistencialización de la política social argentina, consistente en la progresiva desregulación del mercado de trabajo y el consiguiente retiro del control estatal en ese campo; la privatización de un sector relevante de la protección social, como los seguros sociales de previsión

y la diseminación de formas encubiertas de privatización de los seguros de salud; y una fuerte disminución de la calidad y cobertura de los servicios universales, promoviendo así la expansión de la oferta privada en este sector; y, por último, cobraron centralidad las intervenciones asistenciales, destinadas a los sectores excluidos por el sistema (Ibídem).

A partir de las consideraciones de la Cumbre Mundial de Copenhague (1995) se iniciaron cambios en las políticas sociales en muchos de los países de América Latina. Estos se manifestaron en incrementos del gasto social, en la creación de las nuevas instituciones públicas e instrumentos, con nuevas modalidades de gestión (Hardy, 2004).

Las transformaciones que se produjeron en el seno del Estado se enmarcaron en un clima de crítica al modelo del *Estado benefactor*, esbozando una crítica a la eficiencia y la eficacia de los bienes y servicios que otorgaba el Estado, como proveedor de los servicios sociales universales (salud, educación) y de seguridad social.

“(…) La diversificación de la problemática social y la consiguiente ampliación del abanico de actores involucrados en la gestión de política estatal, hace evidente la heterogeneidad social y territorial de la cuestión social y lleva a jerarquizar el espacio local como referencia espacial para la gestión de las políticas sociales (...)” (Rofman, 2007, pág. 3).

El análisis de las políticas sociales, no puede perder de vista la configuración y dinámica del contexto político en que nace y se decide una política pública, el modo y el alcance del régimen político, su rigidez y clausura o su apertura para encontrar consensos básicos, su equilibrio o bloqueo entre poderes, es crucial para el análisis, el diseño, la decisión e implementación de la política (Aguilar Villanueva, 2009).

“(…) se ha llamado la atención sobre la existencia de modalidades “descentralizadas” (familias, comunidades y mercados) y “centralizadas” (Estado) de actuar sobre esos riesgos, marco en el cual se ubicaron las políticas sociales como el instrumento político-técnico del Estado para intervenir ante dichos riesgos, lo cual implica atender al papel de los actores involucrados y las instituciones que afectan la interacción entre los mismos (…)” (Repetto, Filgueira, & Papadopoulos, 2006, pág. 42).

Una de las maneras de entender las políticas sociales, es interpretándolas como aquel conjunto de decisiones y acciones del Estado que se orientan en gran medida en prevenir, reducir y eventualmente tratar el riesgo social. Esto puede perseguirse mediante acciones destinadas a igualar a las personas, a compensar las desigualdades a posteriori, o a prevenir que dichas desigualdades se traduzcan en riesgos de malestar extremos. Toda búsqueda de atacar el riesgo social procura lograr, más allá de sus expresiones de combate a la desigualdad, procura estabilizar el acceso a bienes y servicios. También puede afirmarse que las políticas sociales son parte constitutiva de la búsqueda de sociedades más integradas y promotoras de movilidad social ascendente (Repetto, Filgueira, & Papadopoulos, 2006).

Podemos complementar a esta visión, la propuesta por Martínez Nogueira que define a los programas sociales

“(...) como artefactos de naturaleza instrumental y simbólica, cristalizaciones inacabadas de conocimientos, construcciones sujetas a restricciones, arenas de tensión, conflicto y colaboración, y locus de fuerzas homogeneizadoras. Se parte de la afirmación de que la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las previsiones de los diseños (...)” (2007, pág. 65).

Estas políticas suelen requerir una distribución de responsabilidades complejas, donde los niveles superiores ejercen tareas de supervisión y articulación, y los niveles inferiores la implementación y coordinación. Esta fragmentación de responsabilidades entre los diferentes tipos de gobierno es casi inevitable, dada la complejidad de la intervención pública en la actualidad (Jordana, 2004).

Ya sea en términos de los retos derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, o de la tensión sectorialidad-intersectorialidad, lo cierto es que en materia de política social una cuestión crítica cuando se habla de coordinación refiere al alcance de la misma, es decir, qué tanto de lo que suele denominarse “política social” es efectivamente materia de esfuerzos de coordinación (Repetto, 2009).

Un ejemplo claro, donde la institucionalidad social genera efectos transversales sobre la gestión de un programa o política, es cuando esta última, implica la intervención de diversas jurisdicciones estatales, por ejemplo el nivel central, el subnacional y/o el municipal, lo cual remite tanto a interpretar el alcance de las normas formales vigentes para regular estas relaciones, como al tipo de prácticas de cultura política que afectan dichos vínculos (Repetto, 2009).

Es importante explorar por qué se requiere coordinación, entre otras razones, porque

“(…) no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales)” (Lerda, Acquatella, & Gómez, 2005, pág. 67).

La coordinación se traduce en pérdida relativa de autonomía organizacional, por ende, puede generar estrategias de resistencia.

Cunill Grua (2005) define la intersectorialidad como a la integración de diversos sectores con vistas a la solución de problemas sociales. Esto posibilita la búsqueda de soluciones integrales (tanto desde el fundamento político como

técnico) ya que se comparten los recursos que le son propios a cada sector y esto permite mejores soluciones.

La misma autora, continúa mencionando cuáles son los elementos que hay que tener en cuenta de la intersectorialidad: 1) La *integración* conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y la caída de “costos cerrados”. 2) La *inclusividad*, desde el punto de vista que afecta desde el diseño hasta la evaluación de las acciones. 3) La *mancomunidad*, ya que supone compartir recursos, responsabilidades y acciones y por lo tanto, necesariamente interpela a la solidaridad o al poder. Este último, supone a la intersectorialidad como proceso político. Por otro lado, la predominancia de un *ethos* corporativo profesional convierte a la intersectorialidad también en un problema cultural.

Cuando se diseñan las políticas sociales los gestores se encuentran con diversas problemáticas de carácter intersectorial que se evidencian en: 1) Temas o problemas que traspasan la esfera de la competencia de un órgano. 2) Proyectos que involucran a la ciudad como un todo (el municipio es un ámbito privilegiado para que la integración). 3) Descentralización en la ejecución (los municipios tienen competencias decisorias y recursos para encargarse de los servicios sociales). 4) Centralización de la formulación o coordinación de las políticas sociales (Cunill Grau, 2005).

“(…) La intersectorialidad cuando es aplicada a la formulación y a la implementación de las políticas puede desarrollarse a través de una reorganización administrativa, o a través del uso de estrategias de gestión integrada, basadas en el territorio, la población o la familia (…)” (Cunill Grau, 2005, pág. 6).

Esta autora, concluye que *“la intersectorialidad es un instrumento de la integralidad y por tanto, un componente insustituible de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad”*.

2.2 Políticas sociales desde 2003 en adelante

La sociedad argentina mostraba en el año 2003 rasgos notoriamente diferentes a la imagen que pudiese observarse un cuarto de siglo atrás, se pueden visualizar aún más por las transformaciones en el modelo económico. La gestación de un deterioro significativo de las condiciones de vida de amplios sectores de la población arranca sin duda a mediados de los años ‘70, en especial con el inicio de la dictadura militar. A partir de entonces, la estructura social argentina se vio nuevamente sacudida con dos hitos muy críticos: la hiperinflación en 1989/1990 y la crisis socio-económica y política institucional de los años 2001/2002 (Repetto & Chudnovsky, 2009).

El crítico escenario social con que se enfrentó el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 fue enfrentado por el mismo gobierno a través de modos diversos. El primero de ellos, se relaciona con el activo rol del Estado para

aprovechar un ciclo económico internacional favorable para el tipo de inserción que la economía Argentina podía tener en dicha coyuntura en el mercado mundial. Otro aspecto, se vincula al esfuerzo por mejorar la institucionalidad del mercado de trabajo, facilitando así que el fuerte crecimiento económico se reflejase en la creación de una importante cantidad de puestos de trabajo. Se puede decir que al menos hasta el 2006 muchos indicadores sociales mejoraron, sobre todo en comparación al crítico escenario del año 2003² (Repetto & Chudnovsky, 2009).

Durante los años de gobierno de Néstor Kirchner variadas fueron las acciones destinadas a promover cambios en el sistema previsional, en general caracterizadas por aumento de haberes, inclusión de pensionados y reformas en la institucionalidad. Las políticas sociales estuvieron un rol central de acción de gobierno y tuvieron un carácter incluyente.

Varesi (2010) describe en su texto que:

“(…) los gobiernos de N. Kirchner (2003-2007) y de C. Fernández de Kirchner (desde diciembre 2007) han desplegado determinadas acciones tendientes a apuntalar los ingresos mínimos de las clases subalternas y aumentar los salarios reales de modo más significativo en los sectores más dinámicos de la economía. Para lograrlo, se han establecido cuatro mecanismos: a) aumento del salario mínimo, b) impulso a los convenios

² Casi todo el gobierno de Néstor Kirchner, puede afirmarse que la desigualdad medida por Gini bajó de modo importante, ya que a inicios del año 2003 era de 0,541 y, tal lo indicado, registró un valor de 0,493 a finales del 2006.

colectivos, c) aumento y extensión de las jubilaciones mínimas y d) algunos acuerdos de precios para limitar la inflación (...)” (2010, pág. 149).

A esto último, se añade la necesidad de lograr avanzar hacia una mejor articulación entre el PJyJHD y otros dos programas creados a partir del 2005 para dar salida a quienes estaban en dicho plan: por un lado, el Programa Familias (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con un padrón de alrededor de 600.000) y por otro, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) (creado por Ministerio de Trabajo con alrededor de 100.000 beneficiarios). “(...) El SCyE no logró atraer un número sustancial de “traspasos” del Jefes, en parte por la disponibilidad limitada de Oficinas de Empleo en los municipios, y en parte por el límite de dos años que se estableció para la prestación (...)” (Gasparini & Cruces, 2010, pág. 15).

En lo económico, a partir del cambio de administración en 2003 se inicia la conformación de un nuevo modelo macroeconómico, pasando del régimen de acumulación financiera previo a un régimen de acumulación productiva con inclusión social. Los rasgos más salientes del nuevo entorno macroeconómico fueron su capacidad de sostener crecimiento económico (aumento en las tasas de producción 7,1% anual medio entre 2003 y 2009), y la recuperación del mercado de trabajo, tanto en lo referido a la generación de empleo (en cantidad y calidad) como en la recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores (Gasparini & Cruces, 2010).

Esta nueva configuración macroeconómica, fue complementada con una serie de políticas sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables que no podían reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo. Estas políticas sociales se alejaron del paradigma tradicionalmente asistencialista, para pasar a una concepción más amplia e integral de la problemática social, con el eje puesto en la familia, la promoción y la equidad territorial (Agis, Cañete, & Panigo, 2011).

“(...) desde el Ministerio de Desarrollo Social se planteó reordenar la multiplicidad de programas existentes en esa cartera en tres grandes líneas: una de carácter más ligada a la economía social, otra relacionada con la problemática alimentaria y una tercera con eje en las familias de mayor vulnerabilidad. Esta perspectiva, arropada en aumentos muy considerables del presupuesto del ministerio, que se vio reflejada por ejemplo en el aumento significativo de la cobertura a las pensiones no contributivas, declaró además el interés de conformar una “Red Federal de Políticas Sociales”, en la cual la intervención territorial se expresó en un abundante número de Centros de Integración Comunitaria (CICs) que se fueron construyendo en años recientes (...)” (Repetto & Chudnovsky, 2009, pág. 34).

A partir del reordenamiento de los programas sociales, los planes que entraron en vigencia reforzaron el impacto positivo del nuevo esquema macroeconómico sobre los principales indicadores sociales (el Plan de Desarrollo Local y Economía Social, Plan de Seguridad Alimentaria, Plan Nacional Familias, Plan

de inclusión previsional, Plan Nacional de Deporte, el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios o el Plan de Abordaje integral). Desde 2003 en adelante, se verifica un quiebre de tendencia en todos y cada uno de los indicadores comúnmente examinados en los estudios de pobreza indigencia y distribución del ingreso (Ibídem).

Entre los años 2003 y 2004 el Estado Nacional implementó nuevos programas sociales para mitigar situaciones de pobreza extrema. Entre ellos se encuentran el Programa Familias por la Inclusión Social, el Programa Manos a la Obra (PMO) y el Programa Adulto Mayor Más (PAMM).

“(…) En el año 2004 a partir del dictado del decreto N° 1506/04 que reguló la reformulación de los programas de transferencia de ingresos, se produjo una división de la cartera de destinatarios del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo. Esta división marcó una clara distinción entre la política social y la de empleo. Con el objetivo explícito de “agudizar la mirada sobre las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza”, comienzan a implementarse programas “para dos realidades diferentes: las personas que tienen menores dificultades generales para encontrar un trabajo (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las familias en situaciones de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo (…)” (Hopp, 2010, pág. 28).

Simultáneamente que los programas de promoción de autoempleo se fueron consolidando, ampliando y transformando, desde el Poder legislativo y el Poder Ejecutivo Nacional se crearon normativas de regulación de la economía social y se diseñaron formas de regularización y registro de los emprendimientos generados a partir de los planes de promoción de desarrollo socio-productivo (Hopp, 2010).

La política previsional tuvo un rol protagónico durante el gobierno de Kirchner. Una de las leyes más importantes en la temática fue la sanción de la Ley 25.994 (BO del 7/1/2004) y el Decreto 2017 de Prestación anticipada (BO del 7/1/2005), que constituyen un Plan de Inclusión Previsional³, el cual posibilitó la obtención de beneficios previsionales a las personas que no acreditaban los años de servicio legalmente establecido (30 años de aportes), sin tener la edad jubilatoria, o bien de aquellos que, acreditando la edad jubilatoria, no contaban con los años de servicio. En ese último caso, la implementación de una moratoria facilitó el acceso de los potenciales beneficiarios, fundamentalmente mujeres y beneficiarios de provincias que contaban con muy baja protección previsional (como las provincias del norte del país). Este último, otorgó una prestación previsional anticipada (conocida como moratoria previsional), que permitió el acceso de aproximadamente 1,4 millones de personas que no cumplían los requisitos necesarios para percibir una prestación (Damill & Frenkel, 2009).

³ Este programa se terminó de instrumentar durante el primer semestre de 2007.

El Congreso Nacional Argentino a fines del 2008 sancionó la Ley 26.425, reformando el sistema nacional de previsión social, creando así el Sistema Integrado de Previsión Argentina (SIPA) que regió a partir del 1/1/2009. Mediante este sistema, se eliminó el Régimen de capitalización, y se estableció un régimen previsional público único, garantizando a los afiliados y beneficiarios del anterior régimen de capitalización, idéntica cobertura y tratamiento a la brindada por el régimen de reparto.

En salud, una línea de intervención la representa aquello relacionado con la salud sexual y procreación responsable, se pensaron políticas públicas desde el ministerio nacional, destinadas a promover igualdad de derechos. Otra línea muy importante se relaciona con la política de medicamentos, donde destaca la puesta en marcha del Programa Remediar y la Ley de Medicamentos Genéricos. El proceso 2003-2007 fue acompañado también por una revitalización del papel del Consejo Federal de Salud, espacio anteriormente devaluado (Repetto & Chudnovsky, 2009).

En cuanto al mercado de trabajo:

“(…) el intenso incremento de la ocupación agregada implicó una elasticidad empleo -producto muy alta. La relación entre el aumento del empleo y del PIB urbano fue de 0.64 entre octubre de 2002 y el segundo trimestre de 2007. Estas cifras resultan destacables en el marco de la experiencia argentina ya que los registros más elevados durante fases de crecimiento previas –posteriores a mediados de los setenta- oscilaron

alrededor de 0.5 (en 1985-87 y durante el crecimiento 1995-98)” (Beccaria & Groisman, 2007, pág. 16).

El salario ha recuperado su poder adquisitivo a tasas inferiores al aumento de la productividad, el elemento más importante ha sido la reducción de la cuota de empleo no registrado sobre el total, ya que se trata de trabajadores irregulares que carecen de muchos derechos sociales. Esto genera una mayor cantidad de trabajadores incluidos en la seguridad social (Varesi, 2010).

“(…) La relación haber mínimo vs. haber medio demuestra cómo funciona el sistema previsional como herramienta de distribución de ingresos e igualdad. Para Argentina esa relación es del 75.17%, ubicándose luego de Brasil (que tiene una relación del 81.98%) en los valores más altos de América Latina (…)” (ANSES, 2010, pág. 10).

Respecto a la inclusión de los sectores más vulnerables, hacia fines de 2009 el gobierno nacional pone en marcha dos programas concomitantes: la Asignación Universal por hijo para Protección social (AUH) a cargo del ANSES y el programa “Argentina Trabaja” por el Ministerio de Desarrollo Social (Agis, Cañete, & Panigo, 2011).

La AUH ha logrado un hecho sin precedentes en nuestro país, por primera vez en décadas, esta nueva política social ha logrado que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras, embarazadas, familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia que

el resto de la sociedad. A partir de mayo 2010 se incorporó a las embarazadas *“desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre y cuando no exceda las seis mensualidades (...) la Asignación Familiar tiene por beneficiarias a aquellas mujeres que carecen de cobertura de Obra Social, con las excepciones previstas en la presente resolución y comprendidas, en consecuencia, en el ‘Plan Nacer’(...)”*⁴. Esto incluye a aquellas mujeres que no tienen cobertura social ni otro tipo de protección garantizado la asistencia en salud. Siendo uno de los requisitos: *La acreditación del estado de embarazo mediante la inscripción en el “Plan Nacer” del Ministerio de Salud.* En aquellos casos que prevea la reglamentación, en que la embarazada cuente con cobertura de obra social, la acreditación del estado de embarazo será mediante certificado médico expedido de conformidad con lo previsto en dicho plan para su acreditación.

Asimismo, la parte relativa a la condicionalidad de la AUH apunto a mejorar las condiciones educativas y sanitarias de los menores. En este sentido la asignación presenta una novedad al complementar las preexistentes asignaciones familiares y brindar una protección a la gran mayoría de las familias argentinas frente a los gastos que derivan del cuidado de los niños.

Ya se han medido las repercusiones que ha traído la implementación de la AUH. Según el informe del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la

⁴ Publicado según el Boletín oficial 2004.

República Argentina, 2010), elaborado a fines del año pasado en base a la información oficial del tercer trimestre de 2010:

“(...) el impacto de la AUH resulta mucho más significativo al evaluar la reducción que experimentaría la indigencia, la cual pasaría del 6,6% de la población al 3,2% tras la ampliación del régimen. La disminución a poco más de la mitad de la incidencia de la indigencia en la población, permitirá que abandonen dicha condición 1,4 millones de personas”.

En el paradigma de los '90, las OSC cumplieron un rol de “tercerización de las funciones del Estado” y aparecieron como controladoras y veedoras frente a un rol desdibujado de la administración pública. Luego de las transformaciones arriba mencionadas, este nuevo contexto abierto a partir de la salida de la convertibilidad y el cambio en las políticas sociales, veremos cómo se ha redefinido este rol, teniendo más oportunidades para la participación y un mayor margen de acción en las políticas públicas (aplicadas más específicamente a lo local). Desde lo local se tiene la posibilidad de impulsar e incentivar distintas formas de participación en las políticas públicas, como medio para la inclusión social. Es allí donde radica la importancia del nuevo rol que han adquirido las OSC en el contexto de los consejos locales.

Capítulo Tercero

Marco teórico

El concepto de incidencia de OSC en las políticas públicas, es un campo (concepto) en construcción. Hasta el momento, existen pocos estudios que teoricen sobre los procesos de incidencia y los que, existen presentan una amplia diversidad de enfoques metodológicos.

En este capítulo nos proponemos hacer un recorrido por los diversos autores que han sistematizado procesos de incidencia y los agruparemos en dos grandes enfoques analíticos. El primero prioriza la idea de la participación de las OSC en política. El segundo se concentra en el estudio de la incidencia de

las OSC en las políticas públicas. Por último, concluiremos este capítulo realizando una síntesis relación entre los dos enfoques.

3.1. Enfoque basado en la participación de las OSC

Cuando hablamos de participación ciudadana podemos estar refiriéndonos a muchas cosas y, por lo tanto, es indispensable realizar algunas clarificaciones.

La participación ciudadana se relaciona íntimamente con la política pública y la administración pública buscando incorporar el pensamiento y la acción ciudadana a los procesos de decisión y operación del gobierno dentro de la referida gestión. En este sentido, encontramos varias investigaciones y teóricos que se dedicaron a escribir sobre participación en políticas públicas (Clemente, 2007; Cunill Grau, 1991-1995-1997; González Bombal & Garay, 1999; González Bombal, 2003; Lechner, 1991; Fernández, Norcka, Belloso, Nora y Delgado, Francys, 2008; Morales, Eduviges, Núñez, Ingrid y Delfín, María Isabel, 2006; Restrepo D. I., 2001; Rofman, 2007; Villar, 2003).

Morales, Núñez y Delfín en el artículo “Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública” definen la participación como “(...) aquella dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente

para que se sustituya al Estado en la ejecución de determinadas funciones (...)” (Morales, Núñez, & Delfín, 2006, pág. 457).

Por su parte, Ziccardi (1999) define a la participación como *un componente esencial de la democracia* y menciona que se pueden identificar en una sociedad diferentes formas de participación: *social, comunitaria, ciudadana, política*⁵. “(...) Para ejercer estos derechos los ciudadanos participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas, y vecinales o territoriales. Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva (...)” (Ziccardi, 1999, pág. 2).

Se pueden identificar, según Goma y Font (2001), tres bases de participación de acuerdo a los actores que estén implicados: una de base asociativa (cuando se canaliza a través de grupos organizados de ciudadanos), una de base personal (cuando los ciudadanos pueden participar a nivel individual) y una de base mixta (cuando se combinan las dos anteriores). La participación de base asociativa puede dividirse entre aquella que responde a una lógica sectorial y aquella que atiende a una lógica territorial (Consejos consultivos); mientras que la participación de base personal puede ser intensiva (cuando exige a un grupo de ciudadanos una fuerte dedicación al proceso participativo) o extensiva

⁵ZICCARDI, Alicia “LOS ACTORES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA”. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM, 1999 disponible en: <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF>

(cuando involucra a un amplio número de personas pero sin exigir una participación intensa).

A esta participación con base asociativa, otros investigadores como Clemente (2003) la definen como *participación social*. Este tipo de participación “(...) supone la prosecución de un interés que hace que los sujetos individuales actúan como sujetos sociales y colectivicen sus estrategias para alcanzar sus objetivos (...) es la participación multiactoral la expresión más innovadora de las políticas denominadas participativas (...)” (Clemente, 2003).

“(...) Suma adhesiones de sujetos que se identifican con ese resultado, al punto que accionan colectivamente para alcanzarlo. Si bien los modelos de acción son múltiple, los sujetos que participan lo hacen según motivaciones que podrían sintetizarse en tres tipos, según sean de representación (representar al otro tiene la capacidad de generar beneficios que colectivizan), adscripción (en torno a un sistema de ideas por ejemplo la militancia política o la religiosa) y/o reproducción (participación motivada por necesidades de reproducción familiar, comprende las formas más comunes de acción de los sectores más afectados por los déficit estructurales y la pobreza) (...)” (Clemente, 2007 pp.93-94)

Las autoras Raczynski y Serrano (1998) sugieren cuatro tipos o modalidades de participación social:

- *Participación como habilitación social y empoderamiento* (la comunidad adquiere capacidades, fortalece sus propios espacios y organizaciones y actúan con un sentido de identidad. A la vez logra proponer temas al Estado, influir en la toma de decisiones, e incrementar su capacidad de interlocución con el sector público).
- *Participación gestinaria* (Combina la participación asociada a la toma de decisiones y la participación que redundan en beneficios concretos de satisfacción de necesidades básicas)
- *Participación instrumental* (tiene por propósito la satisfacción de necesidades básicas).
- *Participación consultiva* (por ejemplo consultas locales y presupuesto participativo) ⁶

La participación implica una rearticulación de las fronteras entre lo público y lo privado. Para comprender el proceso de articulación entre actores sociales y el Estado es necesario dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Quiénes participan? ¿En dónde participan? ¿Cómo participan? ¿En qué instancias participan? Y para ello, tomaremos los siguientes criterios de análisis propuestos por Rofman (2007):

a. Actores involucrados (refiere a los distintos actores sociales y estatales, por ejemplo osc, las distintas esferas de gobierno, actores políticos, representantes sociales, militantes, entre otros)

⁶ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=601232>

b. Escala territorial (si la participación se da a escala nacional, regional o local)

c. Instancias o mecanismos/Instrumentos (refiere a la distinción entre procedimientos participativos, como encuestas, audiencias públicas, iniciativa popular, referéndum; y órganos participativos, como consejos, comisiones, etc. (Cunill, 1995) otros investigadores en las instancias participativas dentro del ámbito local, mencionan los siguientes mecanismos: planes estratégicos, los presupuestos participativos, los consejos consultivos de políticas públicas, el diseño participativo de programas sociales, los sistemas de monitoreo integral de la acción pública”, (Bombarolo, 2004; González Bombal & Vilar, 2003), mesas de concertación, foros multiactorales (Clemente, 1999) y formas de cogestión en proyectos sociales (Clemente, 2004).

A lo antes indicado podemos agregar lo que desarrolla Ziccardi (2004) respecto de la composición y de los objetivos de intervención en las políticas sociales los instrumentos de participación ciudadana pueden agruparse en tres tipos: 1) Instrumentos de consulta pública; 2) Instrumentos de diseño de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos; 3) Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.

d. Momento del ciclo de gestión de las políticas

La misma autora, Nuria Cunill (1995) distingue dos procesos distintos de la participación en la gestión de las políticas públicas: a) en la formulación, que tiene por objetivo ampliar el espectro de actores implicados en la elaboración y diseño de las políticas, y b) en la gestión de programas o servicios públicos, que da lugar a formas de colaboración de OSC sólo en la fase de ejecución de las acciones, y es resultado del proceso de transferencia de funciones del Estado a la sociedad. Asimismo, encontramos varios autores que retoman esta dimensión de análisis

e. Intensidad de la participación (esta es una distinción tomada por varios autores como Cabrero (2004); Ilari (2003) Rofman (2007). Cuando hablamos de *intensidad de la participación* refiere a “*el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica*”. (Cabrero, 2004:120). Este último autor identifica tres niveles distintos: a) *intensidad baja*: cuando los beneficiarios se posicionan más en función de receptores que como sujetos (modalidad que se puede distinguir en los programas asistencialistas); b) *intensidad media*: cuando los ciudadanos se convierten en sujetos activos mediante mecanismos de consultas, generación de propuestas, etc. (por ejemplo en los programas de autoempleo, cooperativas de trabajo, entre otras); y c) *intensidad alta*: cuando los ciudadanos y beneficiarios asumen una participación estratégica decidiendo en relación a la orientación y prioridades del programa.

Ilari (2003) y Rofman (2007) desagregan en cinco los niveles de intensidades en la participación en la gestión de programas sociales. Ilari (2003) propone un bosquejo que identifica los siguientes grados de participación: a) *muy alto*: cuando los beneficiarios autogestionan el programa; b) *alto*: cuando cogestionan el programa (en cogestión con el Estado); c) *medio*: cuando participan en la ejecución del programa; d) *bajo*: cuando participan en el monitoreo y evaluación, son consultados o tienen la posibilidad de realizar reclamos y/o sugerencias; y e) *nulo*: cuando participan en el programa.

Especialistas en las instancias participativas dentro del ámbito local y en los espacios de participación multiactorales, mencionan los siguientes mecanismos: “planes estratégicos, los presupuestos participativos, los consejos consultivos de políticas públicas, el diseño participativo de programas sociales, los sistemas de monitoreo integral de la acción pública” (Bombarolo, 2004), mesas de concertación, foros multiactorales, comisiones de gestión asociada (Clemente, 1999) y formas de gestión asociada en torno a proyectos sociales, alianza y consejos (Clemente, 2004).

Rofman (2007) propone una tipología sobre distintas intensidades de participación dentro de cada etapa del programa:

- Participación baja o nula: la única participación habilitada consiste en la recepción de las prestaciones del programa.

- Participación en la ejecución de las acciones: los actores sociales toman parte en la fase de implementación de las acciones, pero con baja intensidad, es decir, intervienen sólo como ejecutores de actividades diseñadas previamente.
- Participación asociada en la implementación: los actores de la sociedad civil participan en el momento de la implementación, con un nivel alto de participación, bajo un esquema de cogestión con el Estado que les permite intervenir en decisiones respecto de las formas y condiciones de la implementación de los programas.
- Participación en el diseño y en las decisiones: intervienen en la toma de decisiones respecto de las políticas o programas, del establecimiento de prioridades y de la asignación de los recursos, o participan en la formulación de los programas.
- Participación en el control y monitoreo: la intervención de los actores involucrados se concentra en el control y la fiscalización de la acción del Estado.

En este trabajo entendemos a la participación cómo un proceso donde la sociedad civil toma parte en los espacios de articulación de lo público. Estas acciones por lo general tienen que ver con expresarse, vinculado con defender intereses y valores. Dentro de este proceso pueden existir distintas intensidades de participación donde encontramos extremos de nula intensidad y al otro extremo donde encontramos participación activa y con una intensidad muy alta. Cuando nos referimos a “participación activa” retomamos la definición de Subirats & Espluga (2010) que la entienden que “(...) La Participación activa

implica que los agentes interesados están invitados a contribuir activamente al proceso de planificación deliberando sobre problemas y contribuyendo a la búsqueda de soluciones, es decir, influyendo en mayor o menor grado en la toma de decisiones (...)” (Subirats, 2010) Lo último expuesto abre el paso para nuestro próximo apartado sobre el enfoque basado en incidencia.⁷

3. 2. Enfoque basado en la incidencia de las OSC en las políticas pública

Una de las dificultades más importantes consiste en determinar qué cuenta como incidencia. La noción de incidencia tiene varias interpretaciones y significados que ayudan a entender cuándo y cómo se da un proceso de incidencia de las OSC en las políticas públicas. Si bien se trata de una definición teórica en construcción, podemos afirmar, en general, que existe un proceso de incidencia cuando la participación de las OSC ha dejado una marca en las políticas públicas que no podría ser explicada sino a partir de la presencia de las mismas en dicha política pública. Definimos a la incidencia como una **forma de participación activa e intensa** (retomando lo ya definido en el apartado anterior). En ella se organiza un proceso planificado que permite a las OSC influir en las políticas públicas.

Respecto a lo último expuesto Acuña & Vacchieri (2007) argumentan que es conveniente considerar los casos donde las OSC intervienen como canales de

⁷ <http://www.fnca.eu/congresoiberico/documentos/p0403.pdf>

distribución de bienes y servicios o cuando colaboran en la implementación de programas

“(...) como instancias de participación y reservar el uso de “incidencia” para intervenciones en las que las OSC (...) cambian el contenido o alteran el curso de la política pública en algún sentido. La incidencia puede adoptar muy diversas formas. Esta diversidad corresponde con las etapas de las políticas públicas, la variación entre los sectores, la interacción entre los poderes de gobierno y la arquitectura de niveles de gobierno (...)” (Acuña & Vacchieri, 2007, pág. 59).

Para poder precisar mejor que es o que no es incidencia es necesario agregar a lo antes definido que entendemos por incidencia a toda estrategia, proyecto o acción orientada a modificar alguna realidad.

“(...) El objetivo de un proceso de incidencia política es influir con propuestas, contenidos y énfasis en procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés público. Estos procesos de toma de decisiones tienen sus propias características de acuerdo al asunto que se trate. También los asuntos de interés público sobre los cuales puede haber un interés ciudadano por influir pueden ser muchos y de naturaleza muy diversa. (Participa, 2012, págs. 6-7)”

Respecto del concepto de incidencia Leiras (2007) lo define como, capacidad de movilizar recursos acordes al o los problemas en torno a los que se participa. Este conjunto de elementos son los que combinan para dar mayor o

menor capacidad de incidencia a los grupos que se orientan hacia el desarrollo local.

Asimismo, para que se pueda dar la incidencia es necesario que existan grupos ciudadanos con la voluntad y la capacidad de organizarse alrededor de temas que les afectan y/o les interesan. El involucramiento voluntario y activo de la sociedad (en general) y en este caso de las OSC (en particular) en los procesos de toma de decisiones representa un potencial significativo para la promoción de su propio desarrollo.

También puede pensarse a la incidencia política como lo define la Asociación para la Salud Integral y Ciudadanía de América Latina (ASICAL), pensada como instrumento de participación ciudadana en el poder. Permite actuar en los distintos niveles de decisión institucional, municipal, estatal, regional, internacional del sistema político formal y no formal. Al contribuir al fortalecimiento del ejercicio pleno de la ciudadanía aporta a la revitalización de la democracia. Se trata de un acercamiento del Estado y la sociedad civil.

A lo antes mencionado sobre que entendemos por incidencia política, agregamos que, es un proceso: intencionado (las OSC que pretenden incidir lo hacen de manera manifiesta), participativo, organizado y planificado (detectando los actores influyentes, a través de qué acciones, como realizar todo el proceso, etc.), político (se pretende influir sobre políticas públicas y decisiones políticas) y sustentado a través del saber técnico de los actores que participan del mismo, en el caso de esta investigación, las OSC.

Los procesos de incidencia política se pueden dar en las diferentes arenas públicas. Estas se pueden definir como los ámbitos de gobierno donde se puede incidir ya sea en el aspecto territorial o en el de división de poderes. En el ámbito territorial, las arenas de incidencia son el nivel municipal, el estatal y el nacional o federal. En cuanto a la división de poderes, las arenas de incidencia son el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Una de las coincidencias generales a la hora de definir *incidencia* es relacionarla con las diversas etapas de la política pública sobre la que actúan las OSC (Acuña & Vacchieri, 2007; Acuña, Jelin & Kessler, 2007; González Bombal & Villar, 2003; González Bombal, Garay & Candelaria, 2003; Leiras, 2007; Salazar Estacio, 2006; Villar, 2003; González Bombal & Garay, 1999; Craig Jenkins, 1995), ya que cada etapa obedece a mecanismos de incidencia diferentes, requiere entonces diferentes capacidades y estrategias de intervención (Leiras, 2003; Acuña, Jelin, 2007; Casey, 2002; González Bombal & Villar, 2003). Otra distinción corresponde con las diferencias sectoriales entre las políticas (Acuña; Jelin & Kessler, 2007; González Bombal & Villar, 2003). Las poderes políticos más estudiados son el poder ejecutivo y legislativo (tanto a nivel nacional y local (Acuña, Jelin, & Kessler, 2007).

Según lo mencionado, resulta necesario, para una mejor comprensión de la incidencia de las OSC en las políticas públicas, enumerar las etapas y las posibles formas de acción por parte de las OSC:

a. Los mecanismos de incidencia según las distintas etapas de la política pública o programas

En la **etapa de constitución de la agenda⁸/decisión o formulación de la política pública**, las OSC pueden influir de dos maneras: la primera es la producción de información pertinente y fiable y la segunda es la difusión de esta información y monitoreando las negociaciones intergubernamentales. El tamaño y la flexibilidad reducen el costo de reversión en el caso en que las innovaciones no alcancen los resultados esperados.

“(...) El aporte de las OSC en el proceso de incidencia en políticas públicas se puede dar en diversas dimensiones, siendo el más directo la formulación y ejecución de las políticas o leyes por las cuales se ejerce el proceso de incidencia. Pero además de esta dimensión es importante tener un marco más general que permita captar los diferentes ámbitos en los cuales pueden darse los resultados de los procesos de incidencia (...)” (Villar, 2003, pág. 25).

En la **etapa de implementación** las OSC pueden intervenir como proveedoras de servicios (González Bombal & Garay, 2003) desarrollando iniciativas autónomas que complementan y refuerzan el impacto de las intervenciones públicas (Leiras, 2007).

⁸ La agenda pública se construye a partir de que un asunto se vuelve importante en una comunidad porque está afectando la vida de muchas personas. En el momento en el que socialmente se percibe la necesidad de solucionarlo, es cuando se detecta el problema público.

En las **etapas del monitoreo y evaluación de las políticas públicas**, se ponen en juego los mecanismos y las capacidades de producción de información analizada en relación con la etapa de constitución de la agenda. Esto resuelve asimetrías de acceso a la información de todos los ciudadanos y problemas de acción colectiva en la producción de la información. En esta etapa, se pueden resolver problemas de compromiso y credibilidad (Leiras, 2007).

b. Funciones que deben cumplir las OSC respecto a las etapas de políticas públicas en el proceso de incidencia (según Villar, 2005):

- ✓ **Formulación de propuestas:** procura que el gobierno haga lo que las OSC consideran correcto o justo, a través de la participación directa en el diseño y formulación de las políticas sociales. Las organizaciones establecen coaliciones y buscan el apoyo público para promover sus opciones de política o para oponerse a aquellas que consideran contrarias a sus preferencias.
- ✓ **Innovación:** abarca el conjunto de propuestas de las OSC de soluciones probadas en escalas pequeñas, para ser aplicadas a escalas mayores, o para desarrollar programas de manera diferente.
- ✓ **Provisión de servicios:** OSC actúan implementando una política.
- ✓ **Monitoreo:** se refiere a las actividades que realizan las OSC para asegurar que el gobierno haga lo que se supone que tiene que hacer y se implementen las políticas de acuerdo con lo convenido. La tarea

central es el seguimiento y control del desarrollo de las políticas públicas.

- ✓ **Movilización social:** las OSC actúan como puentes para coordinar y promover la participación de diferentes actores sociales, armar alianzas o coaliciones, etc.

c. Estrategias de incidencia

Estas son definidas como acciones cuyo desarrollo está vinculado con las prácticas de acción vigentes en el campo particular de incidencia (salud, protección de derechos, etc.), con la fase de la política pública sobre las que se activa y con las capacidades institucionales de las OSC. (C. Jenkins, 1987; González Bombal & Garay, 2003).

d. Instrumentos más comunes para incidir en las políticas públicas

Los instrumentos más comunes son por ejemplo el lobby o cabildeo, la participación en consejos consultivos, presentación de propuestas alternativas de políticas, realización de controles y auditoría, protestas y movilizaciones sociales, entre otras (C. Jenkins, 1987; González Bombal & Garay, 2003).

e. Relaciones estratégicas entre las OSC y los gobiernos locales

Retomando el análisis de Villar (2003), Podemos observar la función de incidencia en las distintas relaciones estratégicas que se pueden producir entre las OSC y gobiernos locales. Estas, se presentan según la convergencia o

divergencia entre medios y metas como relaciones de cooperación, confrontación, cooptación o complementación:

“(…) Las relaciones de cooperación se presentan cuando tanto metas y estrategias son similares entre OSC y agencias gubernamentales. Las relaciones de confrontación se producen cuando metas y medios son divergentes. En el caso de metas convergentes y estrategias divergentes se establecerá una relación de complementación y, por último, en el caso de metas divergentes y estrategias similares, podemos hablar de cooptación (…)” (Villar, 2003, pág. 17).

f. La legitimidad⁹ y las fuentes de legitimidad en los procesos de incidencia

Continuando con el análisis de los procesos de incidencia y con la propuesta de Villar (2003), consideraremos a las diversas **fuentes de legitimidad de las OSC en el proceso de incidencia en las políticas públicas, como uno de los factores de análisis en nuestro trabajo**. Pero primero resulta importante definir a que nos referimos cuando hablamos de *legitimidad* de las OSC. Para ello tomaremos la definición realizada por Brown & Jagadananda que realizan respecto del concepto:

“(…) La legitimidad de las OSC se refiere a las percepciones de distintos interesados de que la existencia, actividades e impacto de las OSC se justifican y son apropiados en términos de valores sociales e instituciones (…) La legitimidad se basa en las

⁹ L. David Brown (Centro Hauser para Organizaciones Sin Fines de Lucro Harvard University) & Jagadananda (CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana y el Centro para la Juventud y el Desarrollo Social (CYSD)) “Legitimidad y Rendición de Cuentas de la Sociedad Civil: Temas y Desafíos”, enero de 2007.

percepciones de los socios e interesados en el amplio ambiente en el cual las organizaciones están inmersas. El concepto se ha desarrollado en temas de sistemas políticos (...)” (Brown & Jagadananda, 2007, *pág.7*)

Respecto a la participación de las OSC en los procesos de incidencia Villar (2003) sugiere que las OSC requieren que se les otorgue legitimidad a su acción. La construcción de legitimidad ante diferentes audiencias durante el proceso de incidencia es una tarea continua que se requiere internamente y externamente para responder ante quienes cuestionen la función de influencia de esas OSC.

Continuando con el análisis, el autor **identifica cuatro fuentes de legitimidad de las OSC al participar del proceso de incidencia en políticas públicas** retomadas del autor David Brown:

- ✓ **Legitimidad moral:** Son los procesos de incidencia basados en valores morales como la lucha contra la violencia de género, maltrato infantil, entre otros, que pueden tener aceptación por parte de la sociedad para legitimar la acción de la OSC.

- ✓ **Legitimidad técnica:** Se deriva del conocimiento, experiencia o información que tienen las OSC involucradas en el proceso de incidencia. Por lo general, este tipo de legitimidad es invocada por aquellas OSC que se especializan en la investigación de la temática, o

por su capacidad de desarrollar programas, o por su conocimiento específico en un área.

- ✓ **Legitimidad política:** Derivada de la representatividad democrática, rendición de cuentas, transparencia, etc. Este tipo de legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma que las OSC participan en la orientación y seguimiento de las actividades.

- ✓ **Legitimidad Legal:** Basada en el cumplimiento y aplicación de las reglas formales o informales, internas de la OSC (existencia jurídica, juntas directivas, reglamentos internos, etc.) y externas (exigencias de cumplimiento de la ley).

Estas fuentes de legitimidad antes descritas pueden variar de acuerdo a las fases o etapas de la política pública. Villar en su análisis menciona que “(...) mientras en los procesos de implementación de una política la competencia para ofrecer servicios de calidad puede ser central para juzgar a las instituciones involucradas, en el establecimiento de la agenda y en la formulación de la política, el énfasis puede ser mayor en la legitimidad moral y en la política (...)” (Villar, 2003, pág. 24).

Frente a la necesidad de detectar donde reside la legitimidad de las OSC para llevar a cabo acciones de incidencia, Jenkins¹⁰ las ubica en su función de representación de los intereses que han quedado sub-representados en el

¹⁰ Jenkins J. Craig (1987) “NonProfit Organization and Policy Advocacy”, en Powell, Walter W. (ed) “The NonProfit Sector a Research Handbook” Yale University. Citado por González Bombal (2003)

proceso político. Es decir, la búsqueda de una igualdad en la representación de intereses en el proceso político. La legitimidad de la incidencia “(...) estaría dada en que todos tengan igualdad de oportunidades de representación (...)” (González Bombal, 2003, pág. 362).

g. Niveles donde se pueden identificar incidencia

Según las “Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows de ASHOKA sobre Incidencia en Políticas Públicas”¹¹ se pueden identificar la incidencia en cuatro niveles:

1. *El nivel normativo*: se trata de la incidencia en las normas, leyes, reglamentaciones, declaraciones.
2. *El nivel institucional*: refiere a la incidencia que provoca cambios en los funcionamientos institucionales.
3. *El nivel social (cultural)*: Esta influencia implica los cambios de “miradas” sociales sobre los distintos temas o problemas. Los nuevos posicionamientos en las agendas públicas. La sensibilización acerca de cuestiones definidas.
4. *El nivel subjetivo*: refieren a los cambios en las actitudes individuales de los actores de los procesos, los “re-editores”, los involucrados directa o indirectamente. *Un cambio a este nivel, cuando adquiere cierto volumen, conforma lo que comúnmente se denomina “masa crítica”.* (SES, 2004, pág. 11-12).

3.3. Síntesis entre enfoques

Resulta necesario retomar los conceptos antes desarrollados para aclarar que incidencia es una forma de participación. Vemos a la incidencia como un

¹¹ Disponible en: http://www.fundses.org.ar/archi/incidencia_en_politicas_publicas.pdf

proceso en el cual las OSC participan activamente logrando influir en las políticas públicas, utilizando distintas estrategias e instrumentos y que posean saberes técnicos sobre las temáticas que se pretendan incidir.

Retomando la tipología sobre los grados o intensidades de participación propuesta por Adriana Rofman (2007) acordamos que existe mayor intensidad de participación que favorece a la incidencia en las etapas de tomas de decisiones, diseño y control y monitoreo de las políticas públicas.

Según lo mencionado en los apartados anteriores, entre participación en las políticas públicas e incidir realmente en ellas existe varias posibilidades y no necesariamente porque haya participación existe incidencia. Para lograr una real incidencia en las etapas de las políticas públicas, es necesario que las OSC participen en la elaboración de una política pública, en su gestión o en el monitoreo pero provocando un cambio sobre ellas. La incidencia es una marca que dejan las OSC en las políticas públicas. También se puede distinguir incidencia en menor medida en otras prácticas como lo son poner el tema en agenda, lograr instalar su saber y expertise en la etapa de formulación de la política pública, entre otras.

Encontramos la dificultad de relevar esa marca, ese cambio que provocan las OSC sobre las políticas públicas, pero que es necesaria para el análisis conceptual ya que hay que comparar con la hipotética pregunta: ¿cómo sería

esta política pública sino hubiera habido incidencia de OSC? ¿Sería igual o que cambios significativos se deben a la presencia de las OSC?

Incidir en Políticas Públicas es esforzarse en construir un cambio que involucre necesariamente la distribución y democratización del poder. El avance de la descentralización política y administrativa y la proximidad y pertenencia de las OSC han sido factores que favorecieron a este proceso en el plano local.

Es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas y donde puede ser un ambiente más propenso a lograr incidencia. El gobierno local se lo define por su cercanía, como facilitador y articulador de procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas. La proximidad, política y del territorio, permite ofrecer respuestas adecuadas a la complejidad y diversidad de los problemas de la ciudadanía.

Esto último, podría garantizar la participación de las OSC asociada a una lógica de cogestión con el Estado local. Para tal fin, es necesario tener en cuenta la incumbencia propia del Estado municipal, la voluntad política de los decisores, conseguir que se produzca con participación y apropiación de los actores implicados para adecuarse al contexto sociopolítico y territorial donde se realiza y, asimismo, generar sostenibilidad del proceso. Es en este contexto donde se sitúa el análisis de esta tesis.

A partir de la reconstrucción de los diferentes autores y los enfoques analíticos, consideramos que para el estudio de procesos de incidencia por parte de OSC en el nivel local, deben privilegiarse los siguientes ejes temáticos:

- ❖ Las fases o etapas de la política pública que se pretende incidir; las distintas estrategias y mecanismos de incidencia;
- ❖ Los tipos de relación estratégica entre OSC y el gobierno (cooperación, confrontación, cooptación y complementación).
- ❖ Las fuentes de legitimidad de las OSC en el proceso de incidencia;
- ❖ Los distintos niveles donde se puede encontrar incidencia

El objeto de esta tesis es el de analizar los procesos de incidencia dentro de los consejos consultivos en Morón. A partir de estos ejes temáticos, tratando de reconstruir los aportes que han realizado las OSC dentro de los CCM en las políticas públicas locales.

Capítulo Cuarto

Presentación del caso: Municipio de Morón

En este capítulo realizaremos la presentación del municipio de Morón. Seguidamente, caracterizaremos la gestión de Martín Sabbatella (1999-2003; 2003-2007; 2007-2009¹²) y haremos una descripción de aquellos puntos que encontramos pertinentes mencionar dentro de las políticas sociales y programas implementados por la gestión local, que hacen al interés de esta investigación. Asimismo, retomaremos el rol de cada una de las políticas orientadas a los consejos locales seleccionados para el estudio del caso. Por lo cual las temáticas que desarrollaremos más exhaustivamente serán las áreas

¹² En este último mandato Martín Sabbatella pide licencia en la gobernación del municipio para asumir como Diputado Nacional. Este período es reemplazado por Lucas Ghi quien fue electo en las elecciones de Octubre 2011 como intendente de Morón.

de políticas de género, discapacidad y promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Aun así realizaremos la descripción sobre las políticas sociales y participativas que se han llevado adelante durante los últimos diez años.

4.1 Características del municipio



Morón es uno de los 134 municipios que integran la provincia de Buenos Aires. Está ubicado en el centro del Área Metropolitana de la provincia, al oeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹³.

Por su alto grado de concentración de habitantes y recursos económicos, es uno de los principales

centros urbanos del país con un importante potencial de desarrollo social, comercial y productivo.

Morón es un municipio plenamente urbanizado, emplazado en el primer cordón del área metropolitana con una superficie aproximada de 56 km. Políticamente

¹³ Información extraída de la página del municipio.

se divide en cinco localidades: Morón, Haedo, Villa Sarmiento, Castelar y El Palomar. La ciudad limita al norte con Hurlingham, al noroeste con Ituzaingó, al noreste con Tres de Febrero, al sudoeste con Merlo y al sudeste con La Matanza.

La administración de la comuna está a cargo de un Estado municipal integrado por el Departamento Ejecutivo -cuya máxima autoridad es el/la intendente/a- y el Honorable Concejo Deliberante, integrado por 24 concejales. El Departamento ejecutivo está encabezado por el Intendente Municipal que es elegido para gobernar durante 4 años.

El gabinete municipal está compuesto por 8 secretarías:



Y siete Unidades de Gestión Comunitarias: N° 1 Morón Centro Norte; N° 2 Haedo; N° 3 El Palomar; N° 4 Castelar Centro Norte; N° 5 Castelar Sur; N° 6 Morón Sur; N° 7 Villa Sarmiento.

El distrito está atravesado de este a oeste por tres grandes arterias: la Autopista del Oeste, el Ferrocarril Sarmiento y la Avenida Rivadavia; y de norte a sur por el Camino de Cintura. Tanto éste último como Rivadavia, pierden en

el centro de Morón su traza y se mezclan con el tejido urbano, con el perjuicio que esto produce para su tránsito fluido. Tiene alrededor de 350.000 habitantes con una densidad promedio de 6.300 habitantes por km². Según datos de último censo poblacional y realizando una proyección la población del distrito tiende a estancarse o a decrecer levemente en los próximos años.

El Municipio está implementando desde el 2005 el Plan de Desarrollo Económico Local,¹⁴ que tiene por objeto impulsar el desarrollo industrial y productivo de Morón. Su accionar se extiende a empresarios de distintas ramas de actividad cualquiera sea la magnitud de su empresa; a organizaciones empresariales y a organismos públicos, aportando información, asesoramiento y apoyos necesarios para que puedan insertarse en el proceso productivo. En relación al comercio exterior, el Municipio aporta diversos instrumentos de apoyo para que los empresarios de la zona puedan exportar y consolidarse en la actividad.

Desde fines de 2003 el Municipio de Morón comenzó con la tarea de abocarse a las distintas etapas que conlleva el proceso de descentralización Municipal. Uno de los primeros pasos dados fue la presentación del Programa de Descentralización Municipal al interior de la propia Gestión en agosto de 2004 donde el intendente Martín Sabbatella explicó en qué consistía el proyecto y los fundamentos del mismo:

¹⁴ Este plan está dentro del Plan de Desarrollo estratégico del municipio.

“(…) el programa de descentralización sobre el que estamos trabajando está concebido como una herramienta para promover el desarrollo local y la democratización política, generando espacios físicos concretos para que la participación se canalice y exprese, poniendo en marcha un esquema de gestión asociada entre el Municipio y la ciudadanía (...)”¹⁵

En Morón, la descentralización tomó forma a través de la creación de siete Unidades de Gestión Comunitarias (UGC) distribuidas en el territorio moronense. En la actualidad las siete UGC que funcionan en el partido se constituyen como el espacio en el que los y las vecinos y vecinas de Morón encuentran su canal de comunicación más directo con el Municipio y el ámbito en el que funcionan los distintos consejos y grupos de participación.

A principios de 2006, este proceso se profundizó con el anuncio de un nuevo gabinete territorial que revoluciona el paradigma de gestión local a través del fortalecimiento de cada UGC. Para ello, el intendente decidió poner al frente de cada uno de esos espacios a algunos de los principales hombres y mujeres de su gobierno y otorgarles el rango de Secretarías.

4.2 Características de la gestión de Sabbatella: 1999-2009

Para poder realizar un mejor análisis de la gestión de Martín Sabbatella, podríamos hacer una división en dos etapas. La primera, el primer mandato de

¹⁵Disponible en:

<http://www.moron.gov.ar/elintendente/descargas/discursos/Discurso%20Descentralizacion%20diciembre%202005.pdf>

gestión (1999-2003) cuando asume como candidato a intendente por la Alianza y una segunda etapa, con la creación del partido Nuevo Encuentro y asume con partido político propio, con ideas y proyectos propias (2003-2010).

4.2 a Primera etapa de gestión

El primer año estuvo dedicado a erradicar la corrupción enquistada en la estructura municipal, se intentó recuperar el rol del Estado como motor del desarrollo económico, social, urbano y cultural de la comuna.

En 2002 fundó su propio partido, denominado Nuevo Morón, con el que fue candidato en septiembre de 2003 para un nuevo período como intendente.

El principal problema del municipio era la persistente corrupción en la administración de los recursos del Estado local y aplicando la lógica clientelar en la entrega de los planes sociales durante la década de los noventa. Sabbatella señala en su discurso de asunción a su segundo mandato de gestión que durante mucho tiempo la administración municipal ha olvidado, desprotegido a los sectores más vulnerados y ha utilizado sistemáticamente la lógica clientelar para la distribución de la ayuda social.

“(…) Los beneficios sólo alcanzaban a quienes mantenían vínculos con un dirigente partidario o con un funcionario municipal. De esta forma, la familia pobre era doblemente víctima: sufría el modelo económico que la había excluido del mercado laboral y del circuito de consumo, y padecía además

la extorsión de un puntero del partido político que fuera, que le exigía concurrir a actos o votar en la interna, condicionando su libertad de opinión y de expresión.” (Sabbatella, 2003)

Al respecto del saneamiento del rol del estado, los primeros cuatro años de gestión, trabajaron intensamente para revertir la situación:

“(…) Nos propusimos en estos primeros cuatro años edificar un Estado que fuera eficiente en los servicios, cuidadoso en el manejo de las cuentas públicas, honesto en la administración de todos los recursos y participativo en el diseño y la implementación de las políticas gubernamentales (…)” (Sabbatella, 2003).

Se impulsaron fuertes mecanismos de transparencia en la administración pública que hicieron que el gobierno de Morón empezara a ser reconocido en nuestro país y en ámbitos internacionales como un ejemplo de honestidad y eficiencia. Además, se pusieron en marcha nuevos programas nacionales vinculados a la transparencia en la gestión pública tanto por organismos públicos de Argentina como por instituciones intermedias de amplia trayectoria.

Además de lo antes mencionado, uno de los puntos fuertes de la gestión fue el generar espacios de participación y de apropiación de los espacios públicos de Morón (las plazas recreativas, los consejos consultivos locales, los festivales solidarios de la juventud, los comedores comunitarios, entre otros).

Dicha apelación a lo local había resultado evidentemente efectiva y sería reforzada en adelante en el segundo mandato de Sabbatella que se inauguraba en diciembre de 2003. El ámbito local se convertía en un espacio especialmente propicio para la participación de los vecinos en los asuntos comunes. Como aquí resultaba central el papel de la cercanía, la proximidad entre representantes y representados característica de los gobiernos locales, una primera medida sería la de profundizar dicha cercanía con el lanzamiento del Programa de Descentralización Municipal en agosto de 2004 (Annunziata, 2008).

4.2.b Segunda etapa de gestión

En los comicios de 2003, Sabbatella se presenta nuevamente a candidato para Intendente pero esta vez desde Nuevo Morón (Partido político conformado luego de la separación a la Alianza). Como resultado obtuvo el 53% de los votos, a pesar de que sólo presentó candidaturas locales. El 34% de los electores locales cortó boleta, mientras que el 19% prefirió elegir sólo a Martín Sabbatella.

Durante el segundo mandato al frente del Municipio de Morón, el intendente lanzó el Plan de Desarrollo Estratégico, a partir del cual se planificó el proceso expansivo de la región en los próximos 15 años orientado a garantizar un crecimiento con equidad. A partir de la esta nueva definición se transformó el rol del Estado. Postulando un Estado al frente de la definición del crecimiento, trabajando en conjunto con la comunidad y los diversos actores sociales,



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

desarrollando la infraestructura sanitaria, educativa, vial y de esparcimiento en los distintos barrios.

Asimismo, desde el 2005 el Municipio implementa el *Plan de Desarrollo Económico Local*, que tiene por objeto impulsar el desarrollo industrial y productivo de Morón. Su accionar se extiende a empresarios de distintas ramas de actividad cualquiera sea la magnitud de su empresa; a organizaciones empresariales y a organismos públicos, contribuyendo con información, asesoramiento necesarios para que alcancen insertarse en el proceso productivo. En relación al comercio exterior, el Municipio aporta diversos instrumentos de apoyo para que los empresarios del municipio logren exportar y consolidarse en la actividad. Al mismo tiempo, se desarrollaron mecanismos de promoción industrial, fomento de micro emprendimientos, capacitación y formación profesional, para afrontar con mejores herramientas y mayores oportunidades el problema del desempleo.

Si bien la bandera de la transparencia nunca se abandonó, durante el segundo mandato de Sabbatella, se vislumbró un cambio en el eje del discurso. El período del Nuevo Morón se consolidó en torno a la gestión exitosa y en estrecha conexión, al reforzamiento de cierta “identidad de lo moronense” (Annunziata, 2008).

“(...) Seguiremos demostrando que es posible gobernar y ser coherentes.

Porque tenemos el propósito de construir una sociedad mejor, en la que nadie sea excluido y en la que todos podamos disfrutar con equidad del crecimiento de nuestro país (...)” (Sabbatella, 2003).

Desde fines de 2003 el Municipio de Morón comenzó con la tarea de abocarse a las distintas etapas que conlleva el proceso de descentralización Municipal. Uno de los primeros pasos dados fue la presentación del Programa de Descentralización Municipal al interior de la propia Gestión en agosto de 2004 donde el intendente Martín Sabbatella explicó en qué consistía el proyecto y los fundamentos del mismo:

“(...) el programa de descentralización sobre el que estamos trabajando está concebido como una herramienta para promover el desarrollo local y la democratización política, generando espacios físicos concretos para que la participación se canalice y exprese, poniendo en marcha un esquema de gestión asociada entre el Municipio y la ciudadanía (...)” (Sabbatella, 2005).

La descentralización tomó forma a través de la creación de 7 Unidades de Gestión Comunitarias (UGC) distribuidas en el territorio moronense. Entre abril y octubre del año 2004 se pusieron en marcha los siete consejos vecinales. Los consejos son el ámbito en el que se articulan, en cada UGC, las organizaciones barriales, los vecinos y vecinas y el Estado municipal. Su objetivo es priorizar, planificar y controlar las acciones y políticas a implementar en el territorio de la comuna. Su tarea se organiza en torno a tres instancias: las reuniones mensuales plenarias ordinarias, las reuniones plenarias extraordinarias y los encuentros periódicos de las comisiones temáticas.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Desde la Dirección de Organizaciones de Acción Comunitaria se puso en funcionamiento un equipo de promotores que buscan que los vecinos y vecinas no sean meros demandantes y se conviertan en ciudadanos y ciudadanas que diagnostican, deciden prioridades y organizan las formas de resolución de los problemas que se presentan en el lugar.

A principios de 2006, este proceso se profundizó con el anuncio de un nuevo gabinete territorial que revoluciona el paradigma de gestión local a través del fortalecimiento de cada UGC. Para ello, el intendente decidió poner al frente de cada uno de esos espacios a algunos de los principales varones y mujeres de su gobierno y otorgarles el rango de Secretarías.

A fines del mismo año, Sabbatella asumió como secretario ejecutivo de la Red de Mercociudades para el período 2006-2007. Mercociudades es la principal red de municipios del Mercosur y un referente destacado en los procesos de integración. Nuclea a intendentes, alcaldes y representantes de cerca de 200 ciudades de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela. Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales representantes locales de la región con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del Mercosur y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de toda la región.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

A partir del 2007, Sabbatella como Intendente de Morón, es coordinador del Comité de los Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, creado en el marco de la 31º Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur, realizada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en enero del mismo año. El Foro Consultivo supone la efectiva incorporación de las ciudades sudamericanas y de los gobiernos locales en el seno de la estructura institucional del Mercosur.

Podríamos ubicar el municipio de Morón como un caso exitoso en todos los aspectos de una democracia local y participativa, asimismo, lo es también respecto al rol cada vez más destacado de las OSC en los procesos políticos y discusiones y debates sobre las políticas públicas.

El Estado municipal ha manifestado una línea de trabajo transformadora en materia de participación, con la generación de los consejos Asesor, de Adultos mayores; de Niños y Niñas; de promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; de Economía Social; de Personas con Discapacidad; de la Mujer; de Arte y Cultura; foros de seguridad ciudadanos y consejos vecinales, en los cuales el Estado local articula con las organizaciones las políticas destinadas a cada sector.

4.3 Programas sociales

Las políticas sociales puestas en práctica en la última década desde el Municipio buscaron mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en situación de pobreza e indigencia y de atender las necesidades sociales, la promoción y el desarrollo integral de las personas.

Lo más importante para esa gestión era lograr una sociedad integrada en base a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (plan global al que el gobierno de Sabbatella adhirió formalmente a partir del 2000), representantes de 191 países se comprometieron, en la Asamblea de la ONU, a alcanzar 8 objetivos antes del año 2015 en todo el mundo: erradicar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la educación básica universal; promover el trabajo decente; promover la igualdad de género; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el virus de inmunodeficiencia, la tuberculosis y el Chagas y asegurar un medio ambiente sostenible.

Como forma de adherir a los objetivos, las políticas sociales en Morón se desarrollan desde la perspectiva de los derechos humanos. Se parte de la base de que cada acción debe estar orientada a hacer cumplir los derechos inherentes a todas las personas, sin distinción de edad, género, raza o religión.

Un eje esencial que define el accionar del Gobierno de Sabbatella y que se traduce en numerosas acciones y programas, es el referido a las políticas de inclusión e integración social. De acuerdo a esa mirada, estas políticas abarcan



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

la mayor parte de los recursos y a ellas deben sumarse todas las inversiones hacia los sectores económicamente más postergados.

Durante el 2005, a partir de un convenio firmado con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires construyeron un Centro de Desarrollo Infantil en el Barrio Carlos Gardel, en referencia a la Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Este centro ofrece un lugar de contención, recreación y reflexión a niños y niñas de entre 6 y 12 años de edad. Cuenta con educadores que estarán en contacto permanente con ellos y sus familias, ofreciendo la atención necesaria para cada caso y con talleristas de diferentes áreas municipales que llevarán adelante tareas culturales y deportivas como mecanismo de integración.

En este marco fueron creados el centro de Desarrollo Infantil en el Barrio Carlos Gardel, el proyecto Por Chicos con Manos Calle, el equipo de Atención Específico de Maltrato y Abuso Infante – Juvenil, el equipo de abogadas que asesoran en las instancias judiciales a niños y niñas vulneradas en sus derechos, y el Consejo Local.

A principio de octubre, el Municipio de Morón y el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires suscribieron un convenio para poner en marcha el Programa de Responsabilidad Social Compartida “Envión”, destinado a aproximadamente 300 jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social. El objetivo central de esta iniciativa es apoyar a los jóvenes para el desarrollo de sus capacidades, conocimientos y habilidades, el



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

fortalecimiento de sus vínculos con la sociedad, su integración al mundo del trabajo e inserción a la educación y la apertura de posibilidades para que puedan elegir y desarrollar un proyecto de vida que supere las condiciones socio – familiares de origen.

En enero de 2007, 6 mil hogares de bajos recursos económicos del partido que son destinatarios del Programa de Complementación Alimentaria de Morón recibieron una tarjeta para adquirir productos alimenticios. Esta tarjeta está cargada con un monto que se renueva mensualmente. Los destinatarios, de la misma, pueden comprar los alimentos que seleccionen en los 45 comercios locales adheridos.

La ejecución del “Programa Fortalecer” busca mejorar el esfuerzo comunitario a través de un trabajo articulado con el gobierno local, para mejorar la calidad de las prestaciones de los comedores, copas de leche y meriendas reforzadas del distrito; fortaleciendo sus capacidades y cobertura a través de una nueva mirada que optimice la política alimentaria del municipio.

Es un programa municipal que tiene como objetivo apoyar emprendimientos comunitarios vinculados al refuerzo alimentario de la población con mayor grado de vulnerabilidad social.

A su vez se trabaja en el mejoramiento de las capacidades organizacionales de los responsables de los distintos proyectos, buscando potenciar la participación y promover una óptima gestión de los emprendimientos sociales para que estas organizaciones de base se transformen en un lugar de pertenencia e integración.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Hacia fines del 2004, se implementó el Programa de mejoramiento Habitacional. Este cuenta con recursos que vienen del “Programa Nacional de Mejoramiento Habitacional”. Este último busca generar respuestas integrales a la problemática habitacional de los núcleos familiares de mayor riesgo social del distrito, brindando recursos económicos y asesoramiento técnico.

A través de la moratoria jubilatoria llevada a cabo por el gobierno nacional, alrededor de 1500 personas ya cobran su jubilación. El convenio firmado entre el municipio de Morón y el gobierno nacional, autorizó a la comuna a pagar la primera cuota de la moratoria para que todos y todas pudieran acceder al sistema jubilatorio.

4.3.a Participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas

Para impulsar el programa de Presupuesto participativo se capacito previamente a los delegados electos de cada Asamblea Barrial y se refirió a las competencias del Estado municipal y las herramientas metodológicas necesarias para confeccionar un documento de proyecto. Los Consejos Vecinales, junto al Estado local, tuvieron a su cargo la evaluación y cotización de los proyectos.

El objetivo principal fue acercarse a los vecinos y vecinas para que intervinieran convencidos de que la participación puede cambiar su realidad cotidiana. Este comparado con otros mecanismos participativos, re-valoriza la participación al avanzar en el camino de lo consultivo a lo vinculante: el presupuesto sobre el



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

que se decide es un porcentaje de los recursos municipales, dentro de los denominados “gastos flexibles”.

Existen muchos otros mecanismos para asociar a los ciudadanos comunes con las decisiones políticas que los competen: audiencias públicas, consejos vecinales, consejos temáticos, como por ejemplo, el Consejo de Niños y Niñas, Consejo Municipal de las mujeres, Consejo Municipal de Adultos Mayores, Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales, Consejo de Promoción y Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Foros de seguridad ciudadana, entre otros.

4.3.b Políticas de género

El área de políticas de género del Municipio de Morón fue creada en 2004 como Coordinación dependiente de la Dirección de Planificación y Articulación de Programas, en el marco de una gestión en la que la igualdad de oportunidades y la construcción de una convivencia democrática son premisas que guían la implementación de políticas públicas. En diciembre de 2005, por un decreto del Intendente pasó a ser Dirección de Políticas de Género.

La incorporación de la perspectiva de género a la cosa pública fue adquiriendo mayor fuerza en estos años. La presencia de un área que atiende específicamente a la cuestión de género apunta a abordar, desde la esfera del Estado, la diversidad de situaciones que impliquen discriminación, exclusión y violencia contra las mujeres.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Desde el municipio tomaron el compromiso de trabajar con continuidad e integralmente estas problemáticas. En ese marco, las acciones que se promueven desde la Dirección no son privativas del área sino que se convierten en transversales a todas las áreas de la administración.

Los objetivos apuntan a eliminar, a través de diferentes acciones y estrategias, todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres, poniendo de manifiesto las desigualdades y haciéndolas visibles.

Desde el área de Políticas de Género se coordina el funcionamiento del Consejo Municipal de las Mujeres, que analiza e implementa estrategias en forma co-gestiva entre el Municipio y la comunidad que apuntan a que las mujeres se conviertan en protagonistas, tanto en la vida privada como en la vida pública. Este es un espacio de participación, plural y democrático, que busca tener incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas. Del mismo participan mujeres de distintos sectores, edades e ideologías, cuyo interés común es desarrollar acciones para mejorar la calidad de vida de las mujeres.

Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) entre mujeres y varones es presentado como una herramienta de trabajo ante algunas problemáticas específicas relacionadas con las mujeres de Morón que motivaron, desde el Municipio, la implementación de distintas acciones que incluyen la mirada de género. El Plan apunta a contrarrestar la discriminación que sufren las mujeres



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

en diferentes ámbitos, así como también abordar las situaciones de violencia que padecen.

El objetivo es promover y dar continuidad a acciones que busquen integrar, en oportunidades y derechos, a quienes padecen desigualdad y/o discriminación. Su primer paso fue una encuesta realizada en el distrito, en la que se rastrearon los imaginarios que circulan entre la comunidad moronense en relación al rol que las mujeres desempeñan en diferentes ámbitos. La encuesta consistió en una muestra de 600 vecinos y vecinas del partido. A partir de la sistematización y procesamiento de los resultados de ese estudio fueron realizados Talleres Diagnósticos en los que se trabajó sobre algunas de las situaciones problemáticas surgidas en el sondeo.

En el mes de abril de 2005, se conformó una Comisión *Ad Hoc* para abordar esas inquietudes: su misión fue dar respuesta a la mayor cantidad posible de temas manifestados por las convocadas. Dicho cuerpo contó con la presencia de funcionarias y funcionarios municipales de diferentes áreas, que luego de recibir una capacitación en género y gestión pública a cargo de la Fundación Friedrich Ebert, participaron en subcomisiones temáticas que finalmente dieron forma a cada uno de los capítulos que integran el Plan.

Con respecto al monitoreo del Plan, estará a cargo del Consejo Municipal de las Mujeres (creado por decreto en 2004), un espacio de carácter consultivo y

participativo que tiene como premisa el pluralismo, la horizontalidad y la participación democrática descentralizada de las mujeres.

Para enfrentar la problemática de la violencia doméstica, el Municipio creó el centro “Vivir sin Violencia”¹⁶, lugar que brinda contención emocional, asesoramiento jurídico y asistencia psicológica a mujeres en situación de violencia conyugal.

El equipo asesora legalmente en la realización de distintas denuncias; acompaña a las mujeres a los refugios en caso que sea pertinente; y genera contactos con otras instituciones en función de necesidades asistenciales tales como atención médica o nutrición, por ejemplo. Además, tiene vínculos y desarrolla articulaciones con otros sectores del distrito, como la Defensoría del Pueblo, la Comisaría de la Mujer o las unidades de atención primaria municipales.

4.3.c Políticas para personas con discapacidad

La Dirección de Políticas para Personas con Discapacidad fue creada en conjunto con el Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales (de aquí en más CMPNE) en el año 2002. La dirección desarrolla campañas de

¹⁶ El tratamiento es progresivo y se lleva adelante a través de distintas etapas. Comienza con una entrevista personal a la mujer que manifiesta un caso de violencia, y, luego, se integra a reuniones en grupos de ayuda mutua, divididos a su vez por niveles. En dichos grupos los profesionales trabajan el reconocimiento de las mujeres como víctimas de violencia, las descargas emotivas y se estimula la participación de las damnificadas en el Consejo Municipal de las Mujeres.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

concientización a través de talleres vivenciales y jornadas de capacitación a profesionales y familias, y brinda asesoramiento sobre cobertura de obras sociales, salud, trabajo, servicios educativos, subsidios, temas previsionales, tramitación del certificado de discapacidad, permisos de venta en la vía pública y pases de transporte, entre otras cuestiones.

Además, brinda asesoramiento y orientación sobre la legislación vigente que los ampara en la defensa de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas. A tal fin desarrolla diferentes actividades culturales, deportivas, educativas y de capacitación relacionadas con esta temática en articulación con otras áreas municipales como las que se llevan a cabo a través del programa Arte y Salud y la colonia de verano y de invierno para personas con discapacidad mental; entre otras.

La Escuela para niños sordos e hipoacúsicos “Dr. Ramón Carrillo”, forma parte de un proyecto integral que impulsa el respeto a la persona sorda como tal, en la posibilidad de reconocerse y aceptarse a partir de una mirada constructiva del otro. Destinada a niños y niñas sordos/as e hipoacúsicos/as, cuenta con diferentes niveles de educación: inicial (a partir de los 3 años), escuela primaria y cursos de capacitación laboral.

El Centro Especial “Mi Futuro”¹⁷ está destinado a niños y niñas, adolescentes y adultos con necesidades educativas especiales y desarrolla tareas de educación formal y actividades de capacitación laboral. Cuenta con un Centro

¹⁷ Institución integrante del consejo local. Tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de los y las alumnas para su plena integración social y laboral, poniendo el énfasis en la autonomía, la igualdad y las capacidades de las personas con discapacidad intelectual y de aquellos que, por su nivel de funcionalidad, requieren apoyos específicos en distintas habilidades.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

de Atención Temprana e Integración que brinda apoyo a niños y niñas desde los 45 días en adelante y a sus familias en estimulación temprana; una Escuela Inicial y Primaria para niños y jóvenes que les provee los apoyos necesarios para promover un pleno desarrollo personal y social. Además cuenta con un Área Laboral donde se propone una preparación integral que brinde herramientas a las personas capaces de incorporarse al campo laboral, además de la formación sobre un determinado oficio.

Por su parte, el Taller Protegido de Producción Municipal “Mayma”¹⁸ se enmarca en el ámbito laboral y tiene por finalidad la producción de bienes y/o servicios, siendo su misión generar trabajo digno y legítimo, con los apoyos necesarios para lograrlo. Es un ámbito donde personas con discapacidad intelectual que no pueden acceder al mundo laboral competitivo desarrollan actividades acordes a sus posibilidades y competencias. En el taller se realizan labores de marroquinería y trabajos especiales para terceros. Allí también funciona el Centro de Día, un espacio recreativo que tiene como misión brindar un lugar para que jóvenes y adultos con discapacidad intelectual puedan insertarse en su comunidad desde diferentes propuestas, ejerciendo su autonomía a partir del desarrollo de sus habilidades y descubrir sus puntos de contacto e interés.

¹⁸ Integrantes del Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales (CMNE).

El Centro Terapéutico Municipal¹⁹, que desde el 2006 funciona en una sede propia, asiste a chicos y chicas de entre 3 y 14 años con severos trastornos emocionales. Se trata de casos que se encuentran fuera del sistema escolar, ya sea porque se les dificulta desarrollarse en una escuela normal o porque los programas de las escuelas especiales no tienen relación con el cuadro que padecen.

El Programa Kalimando es un espacio de aprendizaje e integración artística que reúne a alumnos y alumnas de la Escuela Municipal de Danzas “José Neglia” y de diferentes escuelas especiales, municipales y provinciales.

El Municipio lleva adelante diferentes actividades y programas para fortalecer las políticas referentes a la protección y promoción de los derechos de las personas con necesidades especiales referentes a la integración y recreación como proyectos de turismo educativo, taller de huerta y jardinería, torneos deportivos y recreativos, colonia de vacaciones de invierno y verano; Murales Integrados (posibilitando la integración entre alumnos de Escuelas Especiales y alumnos de Polimodales a través del arte); Capacitación de Lengua de señas; Jornadas de educación especial en morón²⁰; Ciclo de conferencias sobre discapacidad en Morón (Aborda los trastornos generalizados del desarrollo²¹);

¹⁹ Es otra de las instituciones que integran el CMPNE.

²⁰ Estas Jornadas fueron organizadas por el Centro Especial Municipal “Mi Futuro”. Las jornadas fueron declaradas de interés municipal y de interés educativo por el Consejo Escolar de Morón y otorgó puntaje docente para quienes participaron de la misma.

²¹ Los trastornos generalizados del desarrollo (TGD) se definen como un conjunto de alteraciones neuropsicológicas graves, generalizadas y heterogéneas, cuyas manifestaciones afectan a tres componentes importantes del desarrollo: las habilidades relacionadas con la interacción social; las



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Morón por la inclusión, con la participación de instituciones públicas y privadas, tuvo como objetivo promover la inclusión de las personas con discapacidad en la vida cotidiana. Se realizaron charlas, talleres, radio abierta, cine, muestra de fotos, se proyectó la película “Mundo Alas” y participaron el Frente de artistas del Borda y distintas instituciones educativas de la zona.

4.3.d Políticas de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

La Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se creó en 2006 (Decreto 1.945/2006) con el objetivo de profundizar la elaboración de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes en el marco del nuevo paradigma que adoptó la Ley 13.298.

Uno de los objetivos principales de la Dirección es el de garantizar la atención de situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes y sus familias. A través de una mirada interdisciplinaria integra las temáticas sobre la niñez de manera transversal con las demás áreas de ejecución, en especial, con las áreas de Acción Social y Atención Primaria de la Salud. Desarrolla una estrategia sobre la base de la prevención, la promoción y la difusión de derechos mediante tres ejes:

habilidades del lenguaje y la comunicación; y los intereses, comportamientos y actividades que se muestran restringidos y estereotipados. Los TGD incluyen los siguientes trastornos: autista, Rett, desintegrativo infantil, Asperger y el trastorno generalizado del desarrollo no especificado. Todos estos trastornos se manifiestan durante los primeros años de vida y con mucha frecuencia se asocian a algún grado de retraso mental.

1. Atención de casos, por demanda espontánea y derivación.
2. Acciones de promoción tendientes a que la comunidad conozca los derechos de niños, niñas y adolescentes. Incluyendo a todos los actores de la sociedad civil en un marco de corresponsabilidad.
3. Acciones de prevención, tendientes a evitar situaciones de vulneración de derechos.

Las programas implementados por la Dirección, son en su mayoría, de origen municipal y se enmarcan en la Ley provincial 13.298. Es importante remarcar que parte de esta oferta se financia mediante el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales (FFPS), de origen provincial. Asimismo, se busca complementariedad a partir de la sinergia con la oferta programática que brindan las otras direcciones. Como se visualiza en la siguiente tabla donde encontramos los distintos programas tanto municipales como provinciales vigentes.

Programas de la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes. Morón. 2010

Programas	Jurisdicción de origen	Beneficio
Servicios locales	Municipal/ Provincial	Asistencia y acompañamiento
Por Menos Calle	Municipal	Asistencia y acompañamiento
Centro de desarrollo infantil	Provincial	Asistencia y acompañamiento
Programa de Promoción de Derechos	Municipal	Asistencia y acompañamiento

Fuente: Fundación CIPPEC y UNICEF Argentina, 2010



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

El municipio desarrolla acciones y programas orientados a la niñez desde otras dependencias, además de las anteriormente presentadas, tales como la Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales, educación y las Direcciones de Arte y Cultura, Deporte, Juventud y Capacidades Especiales: Presupuesto participativo, Programa Envión (programa Provincial de Transferencia monetaria y capital humano), Escuela Municipal, Tardes movidas, Proyecto sábados diferentes, Colonia de Vacaciones, Mi futuro, Responsabilidad Penal Juvenil, Arte en los Barrios, Arte y Salud y Arte en las escuelas.

La Secretaría de Salud y Desarrollo Social realiza una planificación transversal para la definición de políticas de infancia y adolescencia, para poder brindar una visión y respuesta más integral a las problemáticas de las franjas etarias.

En la práctica, existen acciones conjuntas entre las áreas que implementan programas. Por ejemplo, la Dirección de Promoción y Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente coordina con la Dirección de Atención Primaria, la implementación de programas de prevención; Asimismo, los CAPS articulan con la Dirección de Educación los controles de salud y el dictado de talleres sobre salud sexual o prevención de epidemias. Podemos observar un desarrollo similar en la implementación del Plan Nacer donde se trabaja en conjunto con la Dirección de Juventud.

“(...) el municipio de Morón desempeña un rol fundamental en la gestión de programas sociales, sean estos de origen nacional, provincial o municipal. Esta aproximación cualitativa es ciertamente enriquecida cuando se dimensionan las responsabilidades en términos de inversión y respecto del papel que pasó a ocupar el Municipio en el establecimiento de prioridades en la asignación de recursos (...)” (Fundación CIPPEC; UNICEF Argentina, 2010, pág. 48).

En el marco del nuevo paradigma²² se impulsa la ejecución de políticas integrales para mejorar la condición de vida de los niños, niñas y adolescentes, y esto requiere de la coordinación de las áreas que pueden incidir en esta población. Dentro del nuevo marco normativo, el Estado cumple un rol fundamental a través de las instituciones (escuelas, centros de salud, Poder Judicial y el Poder Ejecutivo) que desarrollan acciones en esta materia.

“(...) El proceso de descentralización en los municipios abrió un escenario complejo al momento de diseñar, ejecutar y financiar las políticas públicas y, en particular, aquellas orientadas a infancia y adolescencia. Estas últimas tienen por delante mayores desafíos ya que el sistema de promoción y protección establecido por la Ley 13.298, no sólo supone la creación de oferta programática, sino también el desarrollo de instituciones locales del sistema, y la atención directa de casos. En consecuencia, la gestión de las políticas orientadas a la niñez y adolescencia y el desarrollo

²² Nuevo paradigma se expresa en lo planteado en la Nueva ley de Protección y Promoción de los niños, niñas y adolescentes (en la provincia de Buenos Aires) dejando atrás el paradigma del patronato de la infancia.

de medidas de promoción y protección, quedan sujetos a las capacidades económicas y en materia de recursos humanos existentes en cada municipio (...)” (Fundación CIPPEC; UNICEF Argentina, 2010, pág. 19).

La red municipal de salud trabaja articuladamente con el Centro Provincial de Atención de Adicciones (CPA) para favorecer el acceso de la comunidad a este servicio.

El Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes (en lo sucesivo lo nombraremos como *consejo de Promoción*) realizó Jornadas de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Durante la primer Jornada se dictaron talleres sobre sexualidad, abuso sexual, discriminación, inclusión social y criminalización de la infancia y adolescencia. También se desarrolló un panel dedicado a la Convención de los Derechos del Niño y se expusieron las experiencias de la región, en los partidos de Morón, Hurlingham e Ituzaingó. La segunda Jornada se orientó a difundir la Convención sobre los Derechos del Niño, con una radio abierta, actividades culturales, juegos para niños, niñas y adolescentes, y espacios de difusión.

Capítulo Quinto

La importancia de la gestión local participativa: los consejos consultivos en Morón

En este capítulo nos introduciremos en los nuevos roles del Estado local luego de las reformas de los '90 y luego realizaremos una breve referencia al rol de las OSC en las políticas sociales y su incidencia en las políticas públicas municipales; En tercera instancia expondremos la fundamentación de la importancia de los consejos consultivos municipales como nuevos espacios para la incidencia de las políticas sociales a nivel local, planteando su contexto teórico y político. Para finalizar el capítulo, haremos referencia sobre la importancia del contexto local de los consejos consultivos en el municipio de morón.

5.1 Los nuevos roles del Estado Local

La revalorización del Estado local surgida en los '90, se dio en el marco de cambios profundos en las relaciones entre Estado y sociedad. Los gobiernos locales se vieron afectados principalmente por dos fenómenos: La globalización y las reformas propuestas por el “Consenso de Washington”.

El proceso de globalización ha colaborado a la revitalización del ámbito local. Los municipios canalizan un número creciente de demandas políticas y económicas, desarrollan iniciativas novedosas destinadas a ofrecer nuevas respuestas a los problemas de la colectividad, y participan en los múltiples escenarios donde se toman las decisiones que afectarán a la calidad de vida de los ciudadanos. En contraste con el centralizado y universalista Estado del bienestar tradicional, el nuevo Estado aparece descentrado y localista (Brugué & Goma, 1998). Así la globalización generó la crisis del Estado-Nación, el que perdió capacidad de regulación y de soberanía (Cravacuore, Ilari, & Villar, 2004). Por un lado, la influencia de los organismos internacionales y las empresas multinacionales y por el otro lado, el fenómeno del localismo: los municipios debieron ser capaces de comenzar a dar respuestas a nuevos problemas.

Diversos hechos acompañan al proceso de reforma del Estado que se gestó a partir de la reforma constitucional en 1994: mayor interés de los ciudadanos por aspectos cercanos de la ciudad, programas de participación de gobiernos

locales con organizaciones de base y ONGs, asociaciones intermunicipales para generar "corredores productivos" o entes intermunicipales, presupuestos participativos, etc. Estos hechos nos están mostrando una articulación entre lo público y lo privado y una mayor asociatividad horizontal de los municipios entre sí. Asimismo, incorporando nuevos roles económicos y sociales (García Delgado, 1997).

Debido al proceso de descentralización de los '90, una de las propuestas de reformas por el “Consenso de Washington”, los gobiernos provinciales y los municipios pasaron a asumir un papel mucho más relevante en el vínculo Estado-ciudadanía. Por un lado, se intentó revitalizar lo local, y por otro, el municipio apareció como punto de aglomeración de la fragmentación social y de la falta de recursos.

Los municipios debieron ser capaces de comenzar a dar respuestas a nuevos problemas, pese a la evidencia de que los gobiernos provinciales no contaron con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización por lo cual los resultados mostraron profundos déficits en la calidad de los servicios.

Entre las competencias tradicionales de los gobiernos locales podemos mencionar a la gestión administrativa. Esta implica planificar, organizar el sistema, gestionar el personal, gobernar las actividades y controlar sus resultados; al desarrollo urbano, incluyendo el planeamiento urbano, la obra pública (Iturburu, 1999). La necesidad de dar una mayor respuesta por parte del Municipio implica, a la vez, la de contar con mayor capacidad de gestión.

El gobierno local se lo define por su cercanía, como facilitador y articulador de procesos que involucraran a instituciones públicas y privadas; esto último, podría garantizar la participación ciudadana asociada a una lógica de cogestión con el Estado local. Asimismo, se enfatizó que descentralizar haría posibles formas de control ciudadano sobre los actos de gobierno al permitir formas de empoderamiento de la población mediante el acceso a la información, la inclusión, la participación, la responsabilidad o rendición de cuentas.

Los municipios han asumido *nuevos roles* vinculados con la gestión de políticas sociales, de promoción de otras formas de economías y del empleo, como es la economía social y solidaria, corredores productivos, cooperativas, etc.; procesos que implicaron un replanteo de los modelos tradicionales de gestión y una reorientación de la intervención municipal hacia una promoción integral del desarrollo local.

Finalmente, la participación de los vecinos surgió como garantía de mayor transparencia y una de las formas de participar es controlar las políticas de los gobernantes. Este es un derecho fundamental para los ciudadanos de un municipio que establece una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que estos consideren que son sus derechos.

En relación a los desafíos sobre cómo medir la gestión local, Arroyo (1997) menciona que:

“(…) para la Gestión municipal se presenta la necesidad de incorporar mecanismos de evaluación de políticas que contemplen tanto el análisis previo a la implementación de los programas como la instrumentación de mecanismos de seguimiento y monitoreo permanente de los mismos. A su vez, resulta necesario desarrollar sistemas de evaluación y de impacto que contemplen la opinión de los beneficiarios de las políticas que, aún en el plano local, no siempre tienen una directa vinculación con quienes la implementan (…)” (Arroyo, 1997, pág. 318).

5.2. El rol de las OSC en las políticas sociales y su incidencia en las políticas públicas municipales

El crecimiento de las OSC en las sociedades latinoamericanas y en la Argentina en particular durante la década de los 90’ estuvo relacionado a varios factores. Mientras algunos autores lo relacionaban el crecimiento y a los déficits del Estado y del mercado para cumplir adecuadamente con sus funciones, otros lo asociaban al contexto sociopolítico en el cual emergieron, en especial la inestabilidad de los sistemas políticos y a las necesidades que confrontan los procesos de democratización.

Durante esa etapa, un gran número de OSC han actuado como un equivalente funcional del Estado en la provisión de servicios públicos. Las reformas económicas (de los 90’) y los procesos de descentralización de políticas públicas no solo derivaron funciones estatales hacia estas OSC sino que

también han reforzado la relevancia política y administrativa que les asignaban para cumplir este rol.

Algunos autores consideraban que, por su flexibilidad y enfoque participativo, las OSC eran eficientes para la prestación de servicios que el Estado. En algunos casos, la tercerización en la contratación de servicios, con empresas privadas o con organizaciones de voluntarios, ha ayudado a destacar más el perfil de las OSC. En otros casos, las OSC simplemente han tratado de llenar el vacío proveniente del deterioro en la capacidad del Estado como proveedor principal de servicios (González Bombal & Garay, 1999).

Si bien durante los noventa surgieron nuevos énfasis en cuanto a la descentralización de la acción social del gobierno nacional hacia los estados provinciales y municipales, y de búsqueda de mecanismos de participación (involucrando a las OSC), estas iniciativas continúan (en la actualidad) teniendo impactos relativamente marginales, sea porque los montos involucrados son escasos (ya que se aplican a programas focalizados) o porque en definitiva las verdaderas decisiones se toman en el Estado Nacional, delegando la implementación y haciendo de los co-pagos o de los financiamientos compartidos el centro de las modalidades más frecuentes de participación (Hardy, 2004).

A diferencia del rol que se le dieron a las OSC en la focalización de las políticas sociales en los 90', en la actualidad participan en los procesos de evaluación, monitoreo y control de las políticas públicas. La relación Estado-sociedad se

resinificó; el rol del Estado se ha fortalecido y las OSC han dejado de ejercer el rol de proveedoras al no dedicarse exclusivamente a la ejecución y distribución de los recursos.

Para este análisis es necesario considerar el anclaje socioterritorial de estas OSC, refiriéndose al sentido de pertenencia al espacio social que se construye a partir de las prácticas políticas, sociales, ambientales, culturales y productivas que ejercitan las organizaciones de base desde y para sus territorios a partir de cualquier tipo de participación (Jungemann, 2008).

“(…) El anclaje político-cultural se define por las prácticas sociales y comunitarias en cuanto ejercicio de derecho de ciudadanía. La constitución de relaciones comunitarias y redes sociales alrededor de un servicio público se da obviamente en un sentido político (...) en el sentido de la construcción de una responsabilidad ciudadana frente a la comunidad y una corresponsabilidad con el Estado, suponiendo al mismo tiempo que el Estado debe actuar de manera responsable, articulándose con las comunidades a través de una institucionalidad eficiente y transparente (...)”
(Jungemann, 2008, pág. 9).

La convocatoria por parte del estado a las OSC estuvo, en sus inicios, asociada a estrategias asistenciales y prácticamente no tuvo lugar en los espacios de definición de la política económica, regulación de servicios públicos o de provisión de servicios universales en las cuales la participación de los actores no estatales se limitó a los interlocutores tradicionales de la

matriz Estado-céntrica (sindicatos, partidos políticos y asociaciones empresariales) que en ese mismo período se estaba desmontando, y a los organismos internacionales de crédito (González Bombal, Garay, & Potenza, 2003).

En la actualidad, las OSC siguen teniendo un rol protagónico en distintos espacios de participación y ocupando distintos roles, dependiendo del ámbito local en el que trabajen. No obstante, poseen un rol más limitado en las instancias de decisión.

Recapitulando, es importante remarcar las diferencias que encontramos sobre la relación del Estado y las OSC en los noventa y la actualidad y en consecuencia, la redefinición de roles y espacios de intervención. En principio, resulta significativo comenzar por qué la convocatoria por parte del Estado a las OSC en los 90' estuvo asociada casi exclusivamente a la regulación o de provisión de servicios públicos, no dejándolas actuar en espacios de decisión. Las OSC han ido adquiriendo una forma de participación asociada a la gestión del Estado local a través de los CCM.

5.3. Antecedentes sobre incidencia de los consejos consultivos

La incidencia en las políticas públicas se posiciona actualmente, como uno de los temas centrales de la agenda de diálogo entre las OSC, los organismos internacionales y multilaterales, las agencias de financiamiento y cooperación y

los Estados (en todos sus niveles). Desde hace varios años contamos con antecedentes importantes en la elaboración de publicaciones e investigaciones que fueron construyendo nuevas perspectivas acerca de la incidencia en las políticas públicas y el rol de la sociedad civil en diferentes países de la región (González Bombal, Inés & Villar, Rodrigo, 2003).

Los estudios sobre los consejos consultivos que contamos hasta la actualidad fueron realizados dentro del paradigma de las políticas sociales de los '90 (Arroyo, 2003-2004; Bogani, 2007; Chiara, 2003; Rofman, 2007; Torres, 2004). No hay evidencia sobre nuevos estudios que actualicen las teorías y sean readaptadas al nuevo contexto social y político de la Argentina actual.

5.4. Los Consejos Consultivos locales en el rol de la gestión local

La manera como el Estado diseña y ejecuta las políticas públicas en el nivel territorial no es homogénea y depende de la propia disputa al interior de los grupos que las administran.

A partir de la crisis del 2001 los Consejos Consultivos fueron diseñados y se fueron difundiendo en diferentes programas sociales. El objetivo de estos ámbitos institucionales era el de incorporar la perspectiva de diferentes actores relevantes en la discusión de las estrategias adecuadas para ser desarrolladas.

En los hechos los CCM tuvieron una existencia dispar (González Bombal, Inés; Garay, Candelaria; Potenza, Fernanda, 2003).

Los actores involucrados en los CCM (ciudadanos comunes, organizaciones sociales, promotores, representantes de partidos políticos, funcionarios) plantearon diferentes concepciones sobre los objetivos y alcances en el largo plazo de estas organizaciones y en torno a los instrumentos para la incidencia en las políticas públicas socioterritoriales.

La gravedad de la situación de crisis nacional necesitaba de la participación de diversos actores en la búsqueda de alternativas para sobrellevarla. Ese contexto emergente brindó la oportunidad de conformar un nuevo espacio público no estatal que permitiría el desarrollo de otras prácticas en nuevos escenarios para atender las cuestiones de interés público. Estos nuevos ámbitos de participación de distintos sectores de la sociedad, se propusieron para fomentar el control de las acciones de gobierno y de la ejecución de los fondos públicos ante la necesidad de búsqueda de diferentes alternativas y superar así, la conflictiva situación que atravesaba el país.

“(…) en la sociedad civil no habría lugar para intereses ligados a la legitimación de relaciones de poder institucionalizadas, sino que en este ámbito primaría una actitud de compromiso con la igualdad y la autonomía. En este debate se respalda (...) las propuestas de creación de Consejos multiactorales de políticas sociales en todos los niveles de gobierno, impulsadas fundamentalmente por el Estado nacional y los organismos multilaterales de crédito, pero también muy difundido en la opinión pública (...)” (Rofman, 2006, pág. 12).

Los CCM funcionaron, desde su creación, como una institucionalidad implantada desde “arriba”, como requisito de las instancias provinciales y de la nacional, para asegurar el buen funcionamiento del programa. Al funcionar estos CCM sobre la base de un “como si”, no cumplieron con la participación de actores de la sociedad civil y, por tanto, la búsqueda del interés colectivo que debieran perseguir estos espacios estuvo librada a los criterios de sus pocos integrantes (Bogani, 2007).

Así se generaliza la figura de los CCM como *espacios multiactorales* que permiten la participación de la sociedad civil en la ejecución y control del programa social de transferencia de ingresos y de contención social más importante hasta aquel momento.

Bogani, en su tesis “De desocupados a desplanados y beneficiarios: la revisión de un acuerdo para la implementación local del Programa Jefes de Hogar” menciona que en la evaluación realizada por CENOC en el 2003, se diagnosticó como problema a atender:

“(...) la debilidad organizativa e institucional de muchos de los actores involucrados en los diversos escenarios de planificación y gestión mixta, fundamentalmente en lo relativo al sector OSC, así como la falta de participación del sector productivo (...)” y agrega que *“(...) para sostener la participación de las OSC se debe capacitar a los miembros de las Organizaciones para que estén en mejores condiciones de desempeñar su rol (...)”* (2007, págs. 50-51).

En el mismo informe plantea que las deficiencias de las OSC no sólo se tratan de sus capacidades sino de su representatividad. Esto es, en nombre de qué o de quiénes se pretende influir en la implementación del programa.

Si en los inicios del funcionamiento de los CCM, la principal actividad estuvo dada por el control del PJJHD, se desempeñaron también una serie de actividades, de las cuales, la atención alimentaria ocupó un lugar predominante. Las actividades educativas y de capacitación aparecieron en un segundo lugar, en tanto que, en un tercer plano, se ubicaron el apoyo a emprendimientos productivos como formas alternativas a la inserción laboral de los beneficiarios (Arroyo, 2004).

Estos espacios de articulación multiactorales (CCM), se pensaron como una herramienta de transformación política, donde se reformula la relación del Estado y la sociedad en un contexto de participación de las organizaciones de la sociedad civil y su capacidad de incidencia en la gestión de las políticas públicas en el nivel local y en la optimización del uso de sus recursos. Los CCM, desde sus inicios, han obtenido atribuciones crecientes en la gestión de las políticas públicas (fundamentalmente las políticas sociales). Se pretendió promover la participación de los diversos actores locales para dar respuestas a las necesidades detectadas, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia.

Daniel Arroyo (2003) en su investigación sobre los niveles de participación de las OSC en los consejos consultivos, construyó una tipología que permite analizarlos según las distintas dinámicas de participación, constitución e interacción entre los distintos actores:

1. Consejos Consultivos formalizados con escasa incidencia sobre el

ámbito local: Se trata de los Consejos que se han constituido formalmente a partir de la puesta en marcha del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados pero que no han logrado institucionalizar reuniones periódicas ni han tenido incidencia concreta sobre el control de los beneficiarios o las contraprestaciones requeridas. Se trata de un modelo de Consejo Local generalmente impulsado por las autoridades municipales que termina sólo constituido por miembros del Ejecutivo Municipal.

2. Consejos Consultivos orientados hacia la auditoría social: Se trata de

Consejos Locales constituidos por representantes del Gobierno Municipal y de Organizaciones Sociales que logran darle continuidad y periodicidad a la tarea y que han puesto el énfasis de sus acciones tanto en el control de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar como en el cumplimiento de las contraprestaciones requeridas. En general, estos Consejos tienen baja participación del sector privado. Los representantes de las Organizaciones Sociales suelen rescatar como positiva la propia constitución del Consejo y la ampliación de los niveles de información y, por tanto, ven a ese espacio como un ámbito importante para auditar la gestión municipal y los programas sociales. El acento está puesto en el control de la transparencia y la rendición de cuentas hacia los vecinos.

3. Consejos Consultivos promotores de proyectos comunitarios o socio-

productivos: Estos incluyeron las características del anterior pero se diferencia en el análisis puesto en la formulación de proyectos y en la promoción de emprendimientos productivos. Constituidos por el Estado y OSC, pero que pone el eje central en el aprovechamiento de los recursos locales.

4. Consejos Consultivos promotores del desarrollo local:

Se trata de instancias asociativas locales que, en general, tienen un trayecto de varios años en el municipio y que se constituyen a partir de definir el perfil de desarrollo de su territorio. En general, han pasado por instancias de planificación en donde se ha discutido la visión de la ciudad y las prioridades productivas y sociales. Se trata de un modelo de Consejo que tiende a incorporar a los tres sectores (Estado, Sector Privado y OSC) y que define líneas estratégicas de desarrollo tanto para el sector formal o informal de la economía. En este caso, lo predominante es la constitución de consensos alrededor del proyecto de ciudad, la legitimidad de los actores intervinientes y la adecuación al contexto macroeconómico luego de la devaluación. La participación de las OSC parece tender a consolidarse en la medida en que comienzan a definirse las prioridades barriales y la distribución de recursos.

5. Consejos Consultivos sostenidos por propia iniciativa de miembros de organizaciones de la sociedad civil:

surgen más por el propio accionar de las organizaciones que por la decisión del poder gubernamental. Se trata de un modelo de hecho en donde las organizaciones sociales sostienen el Consejo Consultivo y generan sus propios espacios de intercambio sobre sus líneas de trabajo y sobre la realidad social y al que se van acercando, de manera poco

sistemática, funcionarios de las áreas sociales con vínculo con estas organizaciones. No se trata de un modelo de Consejo formalizado, sino de una red de organizaciones que tienen encuentros periódicos, una problemática en común y en la que participan funcionarios que sienten que forman parte más de la sociedad civil que del Estado y que buscan resolver los mismos problemas sociales.

La experiencia de los CCM muestra espacios diversos tanto en su conformación (los actores que participan), como en los alcances de la acción pública (Chiara, 2003):

“(…) las iniciativas de desarrollo socioeconómico local que se sustentan en la acción que desarrollan los Consejos Consultivos como espacios institucionalizados para la priorización de estrategias de intervención y el logro de objetivos comunes, integrados por los actores sociales y económicos relevantes según el entramado que presenta cada territorio. La importancia de los Consejos Consultivos radica en que al institucionalizar instancias de concertación, participación, control y seguimiento de políticas sociales se favorece la generación de consensos y la sensibilización de los actores públicos y privados respecto a la generación de las condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal (…)” (Arroyo, 2003, pág. 19).

Según Arroyo (2003) es fundamental para el éxito de las políticas públicas (principalmente las sociales) fortalecer estos espacios multiactorales donde las

OSC tengan capacidad para aumentar su capacidad propositiva, de gestión, discusión, ejecución, control y monitoreo de programas y proyectos sociales, como así definir prioridades y asignar recursos, y por otro lado, fomentar la cogestión.

Los CCM han funcionado como espacios de diálogo social para articular políticas. Asimismo, estos permitieron la participación en la ejecución y control de los planes sociales, como también en el diseño y formulación, y es allí donde se pueden observar las distintas pujas y correlaciones de fuerzas a la hora de la *incidencia*.

Resulta relevante indagar qué sucede cuando una política social de escala nacional, es implementada o diseñada por un gobierno local y cuál es el verdadero rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las etapas de las políticas públicas sociales descentralizadas.

5.5. Los consejos consultivos en Morón

Este caso es interesante ya que políticamente, el municipio es singular respecto del resto del conurbano bonaerense, donde prevalecían los intendentes del Partido Justicialista; y además, el Poder Ejecutivo municipal estaba en manos del partido vecinal denominado Nuevo Morón, liderado por Martín Sabbatella quien fue el Intendente por dos gestiones consecutivas. El distrito contaba con condiciones favorables para el buen funcionamiento de los

CCM y la cogestión de políticas sociales, sustentado por el rol otorgado a las OSC y su papel activo con el gobierno local.

Las OSC tuvieron un rol fundamental en varias de las políticas sociales implementadas en el municipio, estas además, son vistas como agentes de cambio social, de expresión de los intereses de las comunidades a las cuales se encuentran vinculadas o de los intereses en nombre de los cuales se presentan en el ámbito público.

La creación de la mayoría de los consejos consultivos del municipio se han cimentado en otro contexto muy diferente al de la creación de los consejos en el marco del PJYJHD. Desde el inicio de la gestión de Sabbatella se impulsaron y promovieron la creación de los distintos consejos. Esto está directamente relacionado con pensar a las políticas públicas de manera transversal y participativa.

Respeto a esto último, Sabbatella menciona en su discurso de apertura de sesiones del Concejo Deliberante:

“(...) en relación al objetivo de fortalecer la democracia y la participación, los resultados que esperamos alcanzar tienen que ver con la participación de los y las moronenses en el diseño, el control y la ejecución de las políticas públicas; un mayor conocimiento de los vecinos sobre los destinos y la ejecución de los recursos presupuestados; el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y la capacitación de los dirigentes sociales; y



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

una mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones (...)”

(Sabbatella, 2005)

Es así que el primer consejo consultivo temático que se conformó fue el consejo de Adultos mayores (en 1999 y luego su decreto de creación se firmó en el 2000), luego le sucedieron los Foros de Seguridad Ciudadana (creados por ley provincial), el Consejo de Economía Social y Solidaria (2002) y el Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales (2002) y el resto de los consejos consultivos temáticos se originaron durante el segundo mandato: Consejo Municipal de las Mujeres (2004); Consejo de Niños y Niñas (2005); Consejos vecinales (2005); Consejo de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2007); Consejo de Jóvenes, entre otros.

Capítulo Sexto

Del análisis de los casos

En una primera parte del capítulo realizaremos la descripción de los casos seleccionados, luego al finalizar cada descripción analizaremos la incidencia de cada CCM en las políticas locales.

Además, nos aproximaremos al análisis de las interrelaciones que se producen dentro de los CCM. Estas relaciones no están exentas de conflictos, existen diferencias de intereses y de poder entre los diversos actores, y los distintos grados de incidencia que ejercen sobre los recursos y los campos de acción que están en juego. Esta correlación de fuerzas dada a nivel micro social, bien puede caracterizar las interacciones a nivel macro social.

Como ya lo hemos mencionado, los cambios producidos en la relación Estado/Sociedad han modificado las pautas de funcionamiento de la administración pública local y de los actores sociales, fomentando el surgimiento de un conjunto heterogéneo de OSC desarrolladas desde la propia sociedad civil que obligan a un análisis profundo respecto del rol del municipio en materia social, de las posibilidades de estas OSC y de las oportunidades de trabajo conjunto en el ámbito local (Arroyo, 1997).

A tales efectos nos preguntamos, ¿Cuáles son las relaciones entre las distintas OSC y el Estado local?, ¿Qué tipo de intervenciones han tenido estas OSC en las políticas sociales? ¿Qué intereses las han llevado a participar de los CCM? ¿De qué manera las OSC han incidido en el ámbito local y en qué etapas de las políticas sociales han participado más? ¿Cuáles son las motivaciones para incidir? Al responder a estos interrogantes, pretendemos realizar aportes al estudio de la incidencia política.

6.1 Los consejos consultivos de Morón

Para poder realizar el análisis elegimos dentro de los consejos consultivos locales del municipio a tres de ellos: Consejo Municipal de las Mujeres, el Consejo de Promoción de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Consejo de Promoción) y el Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales (CMPNE).

Ya hemos nombrado en el capítulo de metodología cuál fue nuestro criterio de selección de los casos y la particularidad del municipio de Morón frente a otros municipios del conurbano bonaerense.

A continuación presentaremos otros criterios que nos parecieron pertinentes para realizar la comparación de los tres consejos: la eficacia de la incidencia de las políticas sociales y los grados de participación. Villar distingue las posibilidades que nos podemos encontrar en esta dupla “(...) Entre participación en políticas públicas e incidencia en las políticas encontramos un amplio abanico de posibilidades, con extremos de alta incidencia en la política con poca participación social y su contrario de alta participación social y baja incidencia en la formulación e implementación de nuevas políticas (...)” (2003, pág. 26).

Además, aprovechando la tipología utilizada por Arroyo (2003) (en una primera aproximación), podríamos ubicar a los tres consejos en el tipo **CCM orientado hacia la auditoría social**, en este sentido es interesante vislumbrar que a pesar que estos consejos se encarguen primordialmente del monitoreo de políticas sociales, intentan, a partir de la información, incidir en la reformulación de la política o en el rediseño de los instrumentos de implementación.

6.2 Consejo Municipal de las Mujeres

El consejo de las mujeres fue creado en el 2004 junto con la dirección de políticas de género, en el marco de una gestión en la que la igualdad de oportunidades y la construcción de una convivencia democrática son guías básicas para implementar políticas de Estado. El consejo se crea por decreto. El objetivo principal es que participen mujeres interesadas en la problemática de género que pertenezcan o no al partido de Morón, sin discriminación de etnia, elección sexual, edad, religión, ideología política o estrato social.

Es un órgano consultivo y de participación ciudadana integrado por mujeres de todos los barrios junto a organizaciones sociales vinculadas con la temática. Hay mujeres que pertenecen a instituciones religiosas, ONGs, manzanas²³, cooperativas (que se sumaron durante el 2010 a través del “Programa Argentina Trabaja”), centros de salud, etc.

Organizado en plenarios y comisiones temáticas, es un espacio de debate y articulación que propone actividades, proyectos y políticas vinculadas con las necesidades y las problemáticas propias de la mujer. El consejo está

²³ “Manzanera” es la expresión popular con la que se designa a las trabajadoras vecinales del Plan Vida. En este plan le asignan a cada trabajadora un radio de cuatro manzanas para la distribución de las raciones. Este programa, creó una red de 40.000 mujeres, actoras sociales encargadas de la implementación y consecución de sus objetivos en cada localidad y barrio de la provincia de Buenos Aires. *Manzanas* se convirtió en un movimiento que respondía principalmente al Partido Justicialista.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

compuesto por dos comisiones de trabajo, el consejo de consejeras y la comisión de juventud.

El consejo de consejeras se encarga específicamente de monitorear el desarrollo del Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres, motiva la reflexión acerca de su autonomía personal y los derechos de las mujeres, propicia espacios de sensibilización y la capacitación permanente para las mujeres, entre otras acciones.

El objetivo de la comisión de juventud es realizar distintos tipos de actividades dirigidas a las mujeres jóvenes. Durante todo el 2010 se trabajó muy fuerte, en que las chicas se capaciten en las temáticas de sexualidad y género, sexualidad y diversidad sexual; Asimismo las han capacitado y entrenado como coordinadoras de talleres y grupos. La idea es que puedan replicar esos talleres en diversas instituciones.

Se reúnen en plenario los segundos lunes de cada mes, donde exponen las actividades y experiencias realizadas y planifican las del mes siguiente. El lugar de reunión del plenario es en salón Mariano Moreno del palacio Municipal. Y generalmente, las otras reuniones son en “Vivir sin Violencia” en Mendoza 289 o en las UGC. Además de las actividades planificadas y estas reuniones el consejo está permanentemente activo participando de distintos eventos que desde políticas de género y desde otras áreas se hacen durante el año.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

El Consejo Municipal de las Mujeres está coordinado por dos representantes de la dirección de género del municipio.

Entre todas las mujeres del consejo han elaborado su propio reglamento interno, que es la base institucional. La forma de trabajo es promover la metodología participativa. El plenario muchas veces funciona como una asamblea para lograr los acuerdos de trabajo.

Las mujeres del consejo participan muy activamente en las actividades realizadas el “Día Internacional de la Mujer”, el “Día por la salud de las mujeres”, los 25 de noviembre: “Día internacional de la eliminación de la violencia de género”, los días de la primavera con los festivales en “Las Mingas”²⁴, con la prevención del VIH sida, la sexualidad, entre otras.

Las actividades principales del consejo: el consejo de consejeras, los grupos de reflexión, la comisión de juventud, eventos que conmemoran las feministas todos los años. Además se suman otros eventos que acompañan a otras áreas del municipio, por ejemplo, las actividades en conmemoración del aniversario de la convención de los derechos de niños, niñas y adolescentes; el tren por los derechos, que la organiza el área de salud, etc.

Durante el 2010, se han realizado grupos de reflexión dirigidos a mujeres en la

²⁴ Es un festival, donde a lo largo de todo un día, artistas, gente de cultura, entidades intermedias y vecinos en general muestran lo suyo o simplemente participan de la jornada que se lleva a cabo en distintos espacios públicos del municipio de Morón. Se viene organizando desde septiembre de 2001 a beneficio de comedores populares del partido y organizaciones sociales.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

UGC N°2 (Haedo) y en la UGC N°5 (Castelar Sur). Esos grupos son abiertos a todas las mujeres de la comunidad que quieran participar, tienen una frecuencia mensual y lo que se han propuesto fue trabajar una temática particular cada mes. Por ejemplo, “Las mujeres y el dinero”, “Las mujeres VIH SIDA”, “Las mujeres y la sexualidad”, “Las mujeres y la participación ciudadana”, “Las mujeres y las ciudades”, “Violencia, prevenciones y existencia de violencia de género”, entre otras.

El consejo tiene dos grandes líneas de trabajo. La primera, como consejo consultivo asesorar al municipio sobre la orientación de las políticas públicas con perspectiva de género. El segundo rol, por el cual se desprenden todas las actividades, es promover los derechos de las mujeres, facilitar el acceso y la participación, promover la autonomía y la ciudadanización de las mujeres.

Las OSC que participan más activamente son: Mujeres al oeste que siempre viaja a los encuentros nacionales de mujeres, las radios comunitarias y manzaneras.

La agenda de la asamblea se constituye como un orden del día a partir de las acciones que se hicieron y las que se van a hacer. Se organizan los temas del mes. Desde la dirección de políticas de género acercan una propuesta con los temas que trabajaron durante todo el mes para que aquellas que participaron de las distintas actividades, comenten al resto la experiencia de cada una y luego hacen la exposición de los temas siguientes. La publicidad de la asamblea se realiza tanto desde la dirección de género como desde el mismo

consejo, se intenta realizar la convocatoria lo más amplia posible.

Los medios más utilizados para la difusión del consejo son folletería, la hoja municipal, publicaciones, internet y ahora en facebook. En cada plenario, en las comisiones de trabajo se pueden encontrar nuevas propuestas y nuevas ideas. Desde la coordinación, intentan ser el nexo con la institución. El trabajo desde el consejo plantea que las mujeres se muevan de una manera colectiva y que las propuestas puedan ser canalizadas institucionalmente.

6.1.a Análisis de la incidencia del consejo de las mujeres

El desarrollo del consejo de las mujeres ha tenido varias etapas desde su creación. En un principio, se conformó con varias OSC que trabajaban en la temática. En esa primera etapa, participaron la OSC “Mujeres al Oeste” con un rol fundamental para impulsar la creación del Centro “Vivir sin violencia”, es un espacio para mujeres en situación de violencia conyugal. Respecto a esto último, Albina María Paternol, integrante del consejo dijo:

“(...) uno de los mayores logros fue conseguir que se creara la casa de contención a la violencia hacia las mujeres (...) Eso partió desde el primer Plan de Igualdad de Oportunidades, las necesidades de las mujeres de Morón, y entre todas esas necesidades lo que más se apuntó fue hacia la salud y a la salud mental con respecto a la violencia.” (Paternol, 2011)

En el decir de la incidencia, claramente desde el consejo, se incidió en el diseño e implementación del proyecto. Durante el primer período, se realizó el

monitoreo del desarrollo del mismo. Pero en este primer PIO se detectó que faltaba una mayor intervención de las mujeres del consejo, respecto a esto último, una de sus integrantes fundadoras indica:

“(...) en el primer PIO no tuvimos lugar de participar, recién en el segundo PIO estamos teniendo lugar de monitorear (...) nos faltó a nosotras madurez como para imponernos, ahora podemos ir a pedir y reclamar participar (...) ahora está más abierta todas las áreas del municipio más allá del área de género (...)”. (Corniqui, 2011)

Luego dejaron de participar las mujeres como representantes de las OSC y extendiendo la invitación a todas las mujeres que quieran participar sin necesidad de representar a alguna OSC. En ese momento dejó de participar “Mujeres Al Oeste” (MAO), consideraron que en esa etapa de desarrollo del consejo no tenían lugar para incidir en políticas públicas del municipio, pero no se desvincularon ya que siguieron participando de otras maneras, aportando su saber técnico y experiencias a la hora de desarrollar charlas, seminarios, entre otras actividades.

Mientras tanto las mujeres que continuaron asistiendo a las reuniones y asambleas del consejo, se empoderaron, recibieron capacitación y se apropiaron del espacio de participación.

Tras hacer un análisis y evaluación del primer Programa de Igualdad de Oportunidades (PIO), se vislumbró el peso relativo del consejo a la hora de

monitoreo y diagnóstico. Fue allí, cuando desde la dirección de políticas de género (y desde la gestión) se decidió apostar por mejorar la calidad del consejo.

A partir de la implementación del nuevo PIO el consejo de las mujeres comenzó a pensar *cómo y de qué manera* podrían colaborar en el diagnóstico de la primer etapa de implementación del programa. Eligieron comenzar por el área de salud, confeccionaron entrevistas para ser tomadas en cinco centros de atención primaria en el municipio y ellas mismas fueron las que realizaron las entrevistas. Con los resultados de las entrevistas se enviará un informe a la dirección de Salud.

“(...) la campaña de buen trato en la salud surgió de las compañeras del consejo que asisten y se atienden en las salitas, muchas veces son de los barrios más vulnerables, manifestaban el maltrato de las propias congéneres, desde el administrativo hasta las obstetras. Esto cambió radicalmente (...) modificaron su atención (...)” (Zurrián, 2011).

A la hora de preguntarles a las mujeres que participan del consejo, si ellas creían que se había incidido en políticas públicas del municipio, la mayoría menciona varias acciones que fueron y son importantes respecto a la igualdad de género. Una de las entrevistadas nos refiere:

“(...) hemos influido a partir de los proyectos que hemos presentado... han disparado a otras cosas y se influyó en la planificación del PIO, es algo que

surgió desde el consejo. Con consejeras en el segundo PIO nos dieron lugar para ir algunas salitas de atención para poder hablar con las mujeres y saber cómo es el trato con ellas, desde consejeras ideamos como iba a ser la encuesta y a partir de eso lo vamos a presentar al municipio.”
(Paternol, 2011)

Asimismo realizaron difusión de los derechos de las mujeres, campañas de sensibilización contra la violencia de género:

“(…) el primer logro que tuvimos fue la creación de la casa de la no violencia, ese fue el logro más importante que tuvimos y después todo lo que se hace de capacitaciones, las sensibilizaciones, los talleres de género...todavía no está instalado el género (...)”(Corniqui, 2011)

Otras de las cuestiones que se nombraron fueron sobre el empoderamiento del rol de la mujer en la sociedad, la organización a los encuentros nacionales de las mujeres, entre otras actividades.

6.2 Consejo de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

El consejo tuvo su origen en conjunto a la sanción de nueva Ley de Promoción y Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes 13.298²⁵, en el 2005,

²⁵ El diseño del **sistema de promoción y protección integral de derechos** se enmarca en el paradigma de la descentralización que sostienen varias tendencias políticas y académicas. Se destaca, entre otras características, por propiciar un acercamiento a los ciudadanos y, por lo tanto, una mejora en la calidad democrática de la acción estatal. A continuación se presentan los actores que componen el sistema y sus funciones más relevantes:

y en morón se implementó a partir del 2007. Una de las partes intervinientes de la construcción de políticas públicas es el consejo local.

El fin del mismo se instaura como asesor de la administración municipal para orientar, diseñar y coordinar en conjunto el sistema de protección.

Las OSC que lo componen son alrededor de 40. Entre aquellas con mayor presencia la asociación civil Transformador, Mujeres al Oeste, Cable a Tierra,

La **autoridad de aplicación** es ejercida por el Ministerio de Desarrollo Social provincial, encargado de diseñar, ejecutar y controlar las políticas dirigidas a la niñez. En este sentido impulsa la desconcentración de la implementación hacia los municipios.

La **Comisión Interministerial** tiene como función principal la coordinación de políticas a nivel provincial. Es presidida por el Ministerio de Desarrollo Social provincial y está conformada por los siguientes organismos provinciales: el Ministerio de Justicia y Seguridad, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, la Dirección General de Cultura, y las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo.

Los **Servicios Zonales** son equipos interdisciplinarios cuya función consiste en coordinar los servicios locales de la zona y ejercer la misión de los servicios locales allí donde estos no existan.

Los **Servicios Locales** son unidades técnico operativas que dependen de los municipios y son encargados de ejecutar los programas tendientes a restablecer los derechos del niño, recibir denuncias e intervenir frente a la violación de los derechos, y propiciar alternativas a la separación del niño de su familia.

Los **Consejos Locales** están integrados por actores gubernamentales y no gubernamentales y se constituyen como espacios de participación para el diseño de políticas a nivel municipal.

Los **Centros de Referencia** se encargan de la atención de personas menores de 18 años que se encuentran en proceso penal ante los Tribunales de Menores o ante el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y ejecutan medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad

Salud Activa, La Casita, el Colegio de Abogados de Morón, SUTEBA, directores de escuela, grupos de Scout, la Escuela de Psicología Social de Castelar, el CPA de Morón, el zonal. Como en todos los demás consejos consultivos la participación es fluctuante.

Las reuniones del consejo son quincenales, en algún momento se hicieron semanales por alguna temática en particular. Asimismo, se realizan asambleas anuales. El funcionamiento de este espacio, asume un mecanismo similar al de las asociaciones civiles. El lugar de las reuniones va rotando entre sedes del municipio y sedes de las organizaciones, por fuera del horario laboral (a partir de las 18 hs.), para lograr una mayor participación.

“(…) Los consejos locales tienen distintas funciones en sí mismas, después depende de cada territorio la impronta y el ajuste que le dan a eso. Hay territorios que se encargan más de difundir localmente cuestiones de promoción de derechos y hay algunos otros como Morón que si bien busca este tipo de cuestiones se enfoca más de monitoreo de políticas públicas” (Lisanti, 2010).

La propuesta de conformación del consejo surgió de la dirección de Promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Es tomado como un eje de trabajo integral de la gestión muy relacionado a su vez con la transparencia en las políticas públicas.

El consejo trabaja con un mecanismo formal que es muy similar a una



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

organización civil con asamblea anual, elección de autoridades y representación de las organizaciones. En cada reunión está pautado que participen hasta dos miembros de cada organización con posibilidad de voto por organización. Se busca y fomenta el consenso más allá del nivel de la votación y son a través de las reuniones, que las decisiones se toman en conjunto. Trabajan en dos comisiones: una es la comisión adicciones y situación de calle y la otra comisión de abordaje del abuso sexual infantil.

El municipio, tiene una participación como un miembro más, como cualquier organización el área de la dirección tiene la misma voz, no es coordinador. La coordinación del consejo, se da entre los miembros de manera rotativa.

La agenda de la reunión se realiza a través de una viñeta de la última reunión, se envía por mail a todos los integrantes para luego proponer lo que se va a continuar discutiendo para la siguiente reunión y se sigue con esa dinámica. Los temas a discutir los pueden traer cualquier miembro del consejo, queda plenamente abierto.

Institucionalmente, la dirección de organizaciones comunitarias está a cargo de la convocatoria y del registro de las organizaciones del consejo. Para ser miembro del consejo tiene que ser registradas en la dirección de organizaciones y participación comunitaria y una vez inscriptas realizan una nota de solicitud para entrar al consejo. Asimismo, se trata de vincular aquellas organizaciones que hace dos o tres asambleas que no vienen, saber por qué



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

están faltando y forma parte de la tarea de organización de cómo se vinculan.

Los medios más utilizados para la difusión son los mails, gacetillas y el boletín informativo de organizaciones.

Uno de objetivos es el monitoreo de políticas públicas relacionadas con el sector. Este punto, marca el pulso de la relación entre organizaciones civiles y el Estado. Otro punto importante que menciona la ley es la corresponsabilidad, lo que como consejo local acuerdan que es necesario reclamar en la provincia de Buenos Aires.

Además del monitoreo, el consejo tiene como motivación hacer un relevamiento de las fallas que día a día encuentran en el sistema y que dificulta la tarea. Además, han impulsado y gestionado desde el consejo local talleres, actividades, jornadas en la plaza promoviendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El consejo no posee presupuesto propio, ya que en el marco de la ley no otorgan presupuesto propio a los consejos locales. La dirección es una parte más del consejo y así como hay organizaciones ponen recursos para buscar lugares y demás, la dirección intenta complementar con los recursos que hagan falta, de acuerdo con las actividades y las acciones.

A nivel de consejo surgen algunas acciones vinculadas a la inclusión desde el propio consejo o de inclusión de derechos. Individualmente por organización o con algunas organizaciones se trabajan temáticas o algunos programas en



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

particular, por ejemplo, Transformador participa del consejo y también participa de la red de operadores de calle en conjunto con el equipo de la dirección de trabajo de calle. En ese nivel de participación las propias organizaciones trabajan con programas y la participación es muy fluida.

Se ha tomado en cuenta la voz del consejo a la hora de algunas acciones en particular, pero a la hora del diseño de algún programa o de alguna acción en particular no ha incidido directamente.

Las organizaciones sociales del consejo participan de la implementación de programas pero no directamente como consejo. Por ejemplo, la red de operadores de calle, que participa de un equipo del programa de “Chicos con Menos Calle” del municipio y distintas organizaciones de la zona que trabajan con niños, niñas y adolescentes en situación de calle y de las que forman parte del consejo son: “El Transformador” y “Cable a Tierra”. Asimismo, por medio del equipo de promoción de derechos se trabaja con organizaciones comunitarias y de base, dentro de los miembros del consejo se puede nombrar La casita. Además, participan comedores, centros comunitarios, bibliotecas populares, copas de leche, duotecas comunitarias y las escuelas a través de distintas actividades que se realizan en sus establecimientos. Se hacen actividades, con “Mujeres al Oeste”, no desde la dirección de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, pero desde la dirección de juventud tienen distintos convenios para trabajar con talleres, entre otras.

El consejo se encuentra en un proceso de diseño de abordaje posible a las

adicciones en niños y niñas de 8 a 12 años en el territorio de morón. Se evidenció en una de las reuniones que existe falta de coordinación interáreas, específicamente entre la dirección de niñez y los centros de prevención a las adicciones.

6.2.a Análisis de incidencia del Consejo de Promoción

Desde sus comienzos el consejo de Promoción se propuso la misión de construir un plan de acción territorial para la protección integral de los derechos y participar en su implementación y seguimiento. Asimismo, se planteó elaborar, de manera conjunta con otras áreas del municipio, políticas públicas destinadas a promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Sobre la importancia de la participación en el consejo local, uno de los entrevistados dijo que:

“(...) es importante la construcción colectiva, horizontal y democrática de iniciativas políticas, la definición de programas políticos dentro del consejo local debe ser construido por la sociedad civil en general y no solo por aquel que detenta el poder, porque si no se transforma en que el consejo local tiene que denunciar y llamar la atención sobre las cosas que no se están haciendo y lo piola esta en construir cosas y proponer propuestas sin necesidad de que se le tengan que ocurrir al Estado municipal o a cualquier otra instancia de ejercicio del poder. El poder lo tenemos que

tener nosotros y ejercitarlo también construyendo las iniciativas que queremos (...).” (Heller, 2011)

La participación de las distintas OSC en el consejo cumple un rol fundamental por su inserción territorial; esto les permite un mayor grado de conocimiento de la comunidad de sus actores y problemáticas en la cual desempeñan sus funciones cotidianamente. Si bien cada una de ellas aborda el tema de la infancia desde distintas perspectivas son, en primera instancia, una fuente de información muy importante.

“(...) lo que siento es que las OSC, las que están participando del consejo se encuentran en etapas de madurez, de incidir de alguna manera, de ser parte de esas decisiones, siempre con la autonomía. En general con las instituciones circula una responsabilidad por el espacio, que esta buena (...).” (Eiras, 2011)

Desde la creación del consejo han cambiado más de cuatro directores/as y han sufrido traspaso de área responsable; pasando de depender de la dirección de educación a la Dirección de Protección y Promoción niños, niñas y adolescentes y a principio de año se fusionó, esta última con la dirección de Juventud²⁶. Estimamos que cada cambio que se produjo dentro de la gestión fue para darle mejor desempeño al área o reacomodarla a las condiciones planteadas por la gestión, pero esto se transfirió en inestabilidad en la participación activa del municipio.

²⁶ Cambiando de nombre a Dirección de Políticas de niñez y Juventud

“Por los mismos cambios que hubo en la gestión municipal, sin tener como preocupación el consejo ha habido como una suerte de des participación o desencuentro, a pesar de que el municipio estuvo muy presente en la convocatoria y la conformación del consejo, pero en su continuidad, en algún momento por cambios de gestión y por inconvenientes y complicaciones propias de la gestión municipal estuvo un tiempo ausente y se lo volvió a convocar, se volvió a lograr articular ese trabajo y hoy podemos hablar de la participación de todos los espacios aunque faltan muchos espacios todavía que no se logra convocar o que no hemos captado su interés (...)”(Acuña E. , 2011)

Con respecto al mismo punto, otro de los integrantes del consejo menciona:

“Entre el municipio y las OSC, como estuvo atado a los distintos directores de niñez hubo demasiada inestabilidad. Siempre hubo buenas intenciones pero la política pública es otra cosa entonces está demasiado atada a la gestión. La evaluación de la nueva gestión es positiva porque hay un cambio de actitud (...)”(Eiras, 2011)

En sus inicios monitorearon las casas de abrigo del municipio, el funcionamiento de los servicios sociales y promovieron la visibilización de los obstáculos (como la falta de protocolos de atención y desconocimiento de los existentes; falta de promoción de derechos de niños/as y adolescentes; la tardanza y naturalización del maltrato en los procesos judiciales; Falta de controles a los planes, seguimiento de niños/as, hogares; Escasez de recursos

económicos y de personal, entre otros). A partir del diagnóstico realizado, se pensaron propuestas y se presentaron en diversos ámbitos para liberar esos obstáculos; difundiéndolos en diferentes medios de comunicación, y convocando a los responsables del área pertinente a la temática y a otros espacios donde se trabajen problemáticas relativas a la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

“(…) Los mayores logros es hacernos visibles, trabajamos todo el tiempo para eso; generar propuestas, generar proyectos, investigar... cuando hicimos el diagnóstico el año pasado para elaborar la carta controlamos la línea del niño, recorrimos hogares, las organizaciones han hecho sus aportes y me parece que hemos laburado bastante (...)”. (Chiuraci, 2011)

A partir del 2010, se propuso una nueva forma de trabajo que se desarrolló en la división de dos comisiones de trabajo: 1) Abuso y maltrato²⁷ 2) Adicciones y Centro de Noche.

Cada comisión realizó un diagnóstico de situación de las temáticas que se abordarían, para poder pensar proyectos y asesorar sobre qué políticas públicas serían necesarias para poder abarcar estas problemáticas desde una mirada más integral, pensando que las respuestas deben ser deliberadas no sólo desde la gestión del municipio. Si no por lo contrario, deben trabajar en

²⁷ Durante el último año han trabajado más específicamente sobre la temática de Abuso Sexual Infantil

conjunto con la gestión provincial y los servicios zonales; asimismo, con las instituciones educativas, hospitales, centros de salud, entre otras instituciones que tienen dependencia tanto de la provincia como del municipio.

La gestión local ha manifestado a través de la Dirección de Políticas de niñez y Juventud un compromiso muy fuerte de apoyar y profundizar el rol del consejo. Esto último, lo podemos corroborar con los dichos de una de las integrantes del consejo, que manifiesta:

“(...) Hoy por hoy, se ha iniciado el año con un respaldo importante, con un compromiso muy grande del municipio en cuanto al reconocimiento del consejo. Esto también lo podríamos considerar un logro. Digamos un espacio construido que hoy tiene un reconocimiento y se nota en el accionar de este último año, el compromiso del municipio con el consejo. También la réplica de algunas autoridades provinciales, a nivel del Poder Legislativo, que hemos tenido por lo menos la recepción, la escucha, el trasladar la preocupación y de hacerse eco del reclamo del consejo (...).”

(Acuña E., 2011)

Este desarrollo se ha tornado muy interesante ya que cada acción y actividad emprendida por el consejo tiene como finalidad generar incidencia en las políticas orientadas a la temática que trabajan. Tanto desde los comunicados, que intentan colocar temas en agenda, como desde el diseño y ejecución de ciclos de charlas donde pretenden darse a conocer y difundir la visión del consejo (con el fin de que su voz sea escuchada).

Desde el consejo lanzaron un comunicado sobre: *el modo en que se estarían llevando a cabo las pericias psicológicas oficiales con los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires en general y en el Departamento Judicial de Morón en particular, en los casos en los que éstos son víctimas de delito. El Cuerpo Técnico Auxiliar de Morón posee Cámara Gessell²⁸ en su recinto, y el consejo local manifiesta no comprender que las pericias psicológicas a los niños, niñas y adolescentes víctimas de presunto abuso sexual no se estuvieran realizando dentro de ese ámbito y menos aún, que se estaría aceptando, la presencia disruptiva y perturbadora de los peritos de parte durante el proceso evaluativo (2011).* Este comunicado tuvo la respuesta esperada por el consejo. Se difundió en varios medios de comunicación, los llamaron para entrevistas en medios radiales y gráficos y generó respuesta por parte de involucrados en el proceso de atención a menores en situación de abuso. El tema fue colocado en agenda y elevado a la discusión en distintos ámbitos con el fin de lograr convocar a todos los espacios que trabajen la temática al debate para lograr como objetivo a un Protocolo de intervención para menores en situación de abuso sexual.

²⁸ La cámara Gessell es un espacio físico, un instrumento de uso, que posee la particularidad que se puede observar lo que en ella ocurre, desde lo que se denomina retrocámara, sin que la persona que se encuentra en ella, vea a quienes lo están haciendo, debido a un vidrio espejado que posee. Un espacio ideal para realizar la pericia psicológica de los niños, niñas y adolescentes sin que éstos tengan que sufrir la presión que implica la presencia de los peritos.

Actualmente, el consejo está trabajando en un proyecto (diagnóstico, diseño e implementación) de un **centro de noche** que será implementado en conjunto con una de las OSC pertenecientes al consejo y con apoyo y respaldo económico del municipio y colaboración de la provincia. *El Centro de Noche tiene como primer objetivo, por prioridad, mejorar las condiciones de alimentación, sueño, higiene y desintoxicación de los niños/as en situación de calle*²⁹. En base al conocimiento adquirido sobre las trayectorias educativas y laborales, se intentarán generar re-vinculaciones o fomentar formaciones y nuevas experiencias que den cuenta de estas trayectorias.

Este proyecto será implementado a través de la OSC integrante “El Transformador”, ya que el consejo como *figura legal* (dentro de su estatuto y de lo que dice la ley que les da creación) no puede ejecutar proyectos o programas, por esto último es que se pone en nombre de una sola OSC.

Por todo lo mencionado, podemos indicar que existe una clara incidencia del consejo de Promoción en cuestiones concretas de políticas públicas que son apoyadas y respaldadas por el municipio.

6.3 Consejo Municipal de Personas con Necesidades Especiales

El Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales (CMPNE) fue creado por ordenanza N° 4809 en el año 2002, en conjunto con la dirección de personas con discapacidad dentro del municipio de Morón. Está conformado

²⁹ Definido de esta manera en el proyecto presentado por el consejo local.

por representantes de las escuelas especiales (públicas o privadas), talleres protegidos, clínicas, centros de día, centros educativos terapéuticos, hospitales y por representantes de la dirección de personas con discapacidad (Art. 4 de la ordenanza N° 4809/2002).

Son algunas de las funciones del Consejo Municipal para las Personas con Necesidades Especiales (Ordenanza 4809/2002 Art. 2):

“Asesorar al Departamento Ejecutivo en las propuestas para la implementación de acciones políticas relativas a la atención, promoción, equiparación de oportunidades de las Personas con Necesidades Especiales en el ámbito del Partido de Morón; Presentar ante el Honorable Concejo Deliberante y a instancia de la iniciativa del Departamento Ejecutivo, propuestas relativas al tema de carácter local; Proponer planes, programas y acciones para su desarrollo, tales como prevención, asistencia médica, seguridad social, educación, servicio social (orientación familiar, asistencia domiciliaria, de residencia y hogares sustitutos, económica y de servicio, cultural, deportiva y recreativa); Promover la toma de conciencia comunitaria del tema de la discapacidad y las potencialidades de la Persona con Necesidades Especiales sobre todo en las Escuelas y Colegios de educación primaria, conjuntamente con el de personal especializado del Departamento de Discapacitados en nuestro Distrito; Difundir la existencia y accionar del Consejo Municipal para las Personas con Necesidades Especiales a través de todos los medios periodísticos posibles; Promover la eliminación de las barreras físicas y sociales que obstaculizan el desarrollo pleno de las Personas con Necesidades Especiales, a través de un programa de conocimiento de la

normativa legal vigente y promoviendo los instrumentos adicionales o correctivos que resulten necesarios para que se cumplan sus necesidades; Promover acciones de prevención primaria, secundaria o terciaria (medicina de rehabilitación); Favorecer la promoción individual y colectiva de las Personas con Necesidades Especiales; Establecer mecanismos y criterios coordinados entre las Instituciones del Partido en procura de una equitativa distribución de los recursos con el fin de evitar superposición de esfuerzos; Crear y mantener actualizado el registro de Instituciones de y para Personas con Necesidades Especiales o vinculadas en forma directa o indirecta a la temática; Promover la realización de convenios entre el Municipio y otros organismos públicos, que favorezcan la aplicación de los distintos regímenes legislativos existentes.”

La principal función (según el criterio de la coordinadora del consejo) es la de asesorar al Departamento Ejecutivo en las propuestas para la implementación de acciones políticas relativas a la atención, promoción y equiparación de oportunidades de las personas con necesidades especiales en el partido de Morón.

El Artículo 7° de la Ordenanza declara que *“El Concejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales deberá dictar el reglamento interno al cual ajustarán sus funciones”*.

El objetivo principal es la participación y la unión de todas las instituciones que se dedican a la temática de la discapacidad.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

El tema de la discapacidad tiene problemáticas que son muy difíciles de abordar de a uno, por lo que se necesita de la participación de todos como para poder conseguir las soluciones.

Las reuniones del Consejo se realizan el último miércoles de cada mes, de 14 a 16 hs., en las distintas sedes de las instituciones participantes o en el SUM del concejo deliberante (son rotativos). Desde la dirección de discapacidad del municipio se lleva adelante la coordinación de las reuniones y la transmisión de toda la información que poseen a partir de otras entidades sobre cursos, congresos, etc. Asimismo, toda la información que hace a los cambios dentro de la temática de discapacidad, ya sea a nivel provincial a través del consejo provincial o a través de nación. Primero, se socializa toda la información y las actividades que se puedan realizar, son votadas y se llega a un acuerdo entre todos.

La agenda de las reuniones del consejo se formula desde la dirección. No hace falta hacer publicidad de las asambleas porque son reuniones fijas, desde la dirección se encargan de confirmar la asistencia. En los medios municipales se difunden las actividades que se deciden en el consejo.

Los medios más utilizados para la difusión son invitaciones personalizadas y si hay alguna actividad utilizan la hoja del municipio y después cada institución se encarga de difundir lo en su ámbito. Por ejemplo, educación se encarga el consejo escolar, inspectoras y secretaria de inspección; las temáticas del ámbito terapéutico, se encargan de salud, entre otras.

Las OSC que participan más activamente son las escuelas y los centros terapéuticos. Los intereses que los movilizan a participar son diversos. Por ejemplo, algunos/as se acercan para difundir su tarea, otros/as para adquirir información y capacitarse y otros/as vienen porque realmente les interesa la temática y quieren ayudar a solucionar distintas problemáticas que pueden tener las personas con discapacidad dentro del funcionamiento de la sociedad, por ejemplo, de accesibilidad o la problemática de obras sociales o de las pensiones, entre otras.

Existe un mayor interés en el consejo por etapa consultiva y de implementación si está relacionado con su institución. La ejecución de los programas la tienen a cargo desde la dirección. Desde el consejo se han hecho muchas cosas en cuanto a la difusión a la temática de la discapacidad, sobre todo lo que es concientización de la comunidad en cuanto a la discapacidad. Se han realizado talleres de concientización en conjunto con la ONG ESTILSA, con la cual ya llevan cuatro años trabajando en conjunto (talleres de concientización y actividades relacionadas con la temática). También se ha realizado capacitación a partir de talleres y jornadas; difusión de la temática de discapacidad a partir de encuentros de arte a través del programa “Integrarse”, murales en la vía pública con la participación de escuelas realizados integralmente (escuelas públicas del estado, privadas, especiales y comunes).

El consejo propone: Encuentros sobre “Trastornos generalizados del

desarrollo” (para informar sobre a la problemática a la sociedad). Debate sobre el Certificado Único de Discapacidad (seguimiento y control sobre las personas que se les otorga). Asimismo, la coordinadora propone que se aborde la temática de manera integral.

6.3.a Análisis de incidencia del Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales

Este consejo fue impulsado y coordinado por la Dirección de políticas para las personas con discapacidad y se conformó por una mayoría de instituciones educativas. Esta particularidad ha influido en la permanencia de la participación y en la calidad de la misma. Con lo último mencionado no pretendemos indicar que las instituciones participantes no estén comprometidas con la temática y con el trabajo para mejorar las políticas de inclusión a las personas con discapacidad, pero desde el consejo no han incidido en demasía respecto a la gestión de las políticas públicas del municipio. Sí se puede indicar que desde el consejo han impulsado el Certificado único de discapacidad por el cual acceden a la pensión y a distintas prestaciones.

Actualmente, el consejo está trabajando sobre un ciclo de charlas informativas que abordan los trastornos generalizados del desarrollo. Este ciclo de charlas fue diseñado y pensado por el consejo, es importante esta actividad para poner en agenda la temática. Por mucho tiempo el consejo funciono como un espacio de socialización de la información y trabajo en el área, como espacio de

catarsis por las distintas problemáticas que poseen las instituciones y quedo relegado su rol de monitoreo y proposición.

Otras instituciones como los Taller Protegidos o Atravesarte, han encontrado el valor de apropiarse del espacio, más allá de sostenerlo, porque se fueron llevando adelante otras nuevas propuestas que han incentivado a la participación (jornadas, la información que circula, etc.). Antes existía una política más asistencial hacia la discapacidad pero actualmente se van tratando otras políticas que dan un giro a nuevas posturas.

“(...) Antes uno escuchaba esto de la política asistencial, donde está el pase... y se fueron haciendo otras cuestiones que invitan a políticas un poco más progresistas con otra postura”. (Moreli, 2011)

Dentro de la dinámica del consejo no existen muchos objetivos en común, ya que coexisten viejos y nuevos paradigmas pero esto genera buenas discusiones que tienen que ver con distintas realidades institucionales (cada uno tiene su impronta e ideología y coexisten dentro instituciones educativas y otro tipo de OSC).

“No sé si hay un objetivo en común de todas, me parece que existe una convivencia entre viejos y nuevos paradigmas que esta bueno también, es el desafío (...) para algunos ocupan un lugar donde circula la información y para otros es un lugar donde uno puede ir a apropiarse a ver que paso más se puede dar, que otro lugar podemos ocupar (...)” es complicado por las distintas realidades institucionales, porque cada institución marca sus

tiempos, su ideología... la atraviesan distintas cosas y para nosotros es más sencillo que para otros (...) (Moreli, 2011)

Se pueden canalizar propuestas a pesar de la poca producción que tenga el consejo; y más allá de los diferentes criterios y diferencias ideológicas se logran hacer actividades.

(...) Me parece que hay dos líneas, más allá de esas diferencias no son lugares de conflicto pero existen tensiones ideológicas (...) hay otros que vamos por otros desafíos, como salir a la comunidad, por empezar a generar que allá otras políticas que atraviesen las políticas de discapacidad, pensar en laburar en relación con la dirección de empleo, la dirección de discapacidad y el consejo nos permite pensar que laburamos con jóvenes con necesidades de incluirse en el mercado con discapacidad (...) ahí cuando aparece la transversalidad es donde está bueno (...).
(Moreli, 2011)

Un punto de avance en la discusión de cómo tratar la discapacidad, fue abarcarlo de manera transversal. Por ejemplo, al pensar en trabajar en conjunto desde el consejo con la dirección de trabajo, de salud o de educación.

Existen demandas que se manifiestan en el consejo y que el municipio les da respuesta. Por ejemplo, entregas de sillas de rueda, audífonos, certificado de discapacidad y pases. Pero existen otras demandas que el municipio no puede resolver, con respecto a esto una de las integrantes del consejo menciona:

“(...) se tiene en claro que hay distintos niveles de intervención, nación, provincia y municipio. Creo que queda bastante claro que el municipio no alcanza a dar respuesta a las políticas que se necesitan desde otros niveles. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con gestión, los beneficios para los pibes que asisten a las escuelas hubo bastantes avances pero también es muy complejo por todo el recorrido que las familias tienen que hacer para poder conseguir los certificados pero que no tienen que ver con el municipio (...)” (Pérez, 2011)

Como consejo el objetivo es asesorar a las distintas secretarías del municipio sobre las distintas políticas para abarcar la discapacidad, Gabriela de “Atravesarte” (integrante del consejo desde sus comienzos), manifiesta que:

“(...) a veces es complicado y logramos que se acerquen algunos concejales o directores de diferentes áreas pero la mayoría de las veces no lo logramos, vamos empujando. A veces decaemos y somos menos y otras veces somos más... la participación cuesta, la participación constante tiene sus altibajos, esto es lo más difícil” (Rasquet, 2011).

El consejo permite pensar desde la prevención y desde las políticas sociales, da otro aire a lo profesional y otra mirada. Por ejemplo desde hace dos años que están gestionando las charlas y fue el consejo la herramienta para proponer este ciclo de charlas.

A pesar de limitaciones en la incidencia, el CMPD tiene presupuesto propio:



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

“(...) se ha logrado influir en el presupuesto del municipio , sobre todo en el presupuesto que se le asigna a las políticas de discapacidad (...) ayudo bastante que hubiera alguien o algo dentro del municipio que mostrara esto, la viabilidad de esto es importantísimo (...)”(Camiolo, 2011)

Este presupuesto se deriva de lo recaudado en los estacionamientos en la vía pública (el municipio no lo puede utilizar con otros fines) y solo se puede recurrir a estos fondos para situaciones límites o por cuestiones que el consejo haya decidido.

Capítulo séptimo

Análisis de la incidencia en las políticas públicas del municipio

A lo largo de esta tesis analizamos los aspectos concernientes a los procesos de incidencia en las políticas públicas locales, más específicamente las políticas sociales, y a las interrelaciones entre las OSC y el Estado local dentro del marco de los CCM.

Hemos demostrado en el capítulo anterior que los consejos locales han incidido (algunos en mayor medida y otros menos) en las políticas públicas del municipio. Cada uno de los casos seleccionados ha influido en distintas instancias de su desarrollo.

Villar (2003) dentro de su análisis de los “indicadores de *Eficacia de la incidencia de las políticas sociales* y los *grados de participación*” menciona que se pueden encontrar distintas posibilidades donde se encontraron casos “(...) *con extremos de alta incidencia en la política con poca participación social y su contrario de alta participación social y baja incidencia en la formulación e implementación de nuevas políticas (...)*” (Villar, 2003, pág. 28). Esta última relación también la podemos observar en los CCM seleccionados en esta tesis. En uno de los extremos podemos colocar al consejo de promoción, con poca participación respecto a la cantidad de OSC inscriptas y convocadas en los comienzos, pero con alta incidencia y en el otro extremo, al CMPNE con alta participación de distintas OSC pero baja incidencia.

El éxito de los esfuerzos de incidencia desde los CCM depende de la adaptación a los incentivos y metas políticos de los actores de la gestión ya que lo que puede parecer acción política desde los consejos en algunos casos es estrategia política impulsada desde el Estado local (Leiras, 2007). Esto es lo que sucede en actualidad con el consejo de las mujeres y con el CMPNE.

En los CCM estudiados podemos encontrar que no necesariamente una mayor participación implica mayor incidencia. Esto se vio fundamentalmente reflejado en el Consejo de las mujeres.

A continuación retomaremos los ejes de análisis seleccionados para detectar la incidencia de las OSC en los CCM y lograr un diagnóstico más exhaustivo sobre los casos propuestos.

7.1 ¿Han incidido estos consejos consultivos sobre la política pública local?

Al momento de analizar los procesos de incidencia podemos encontrar que cada uno de los consejos seleccionados posee un desarrollo y producción distintos.

Es posible apreciar algunas diferencias en los casos estudiados: El consejo de Promoción tuvo mayores posibilidades en principio por tener respaldo normativo que lo regula, más allá de esto el municipio podría no haber impulsado y convocado el consejo como ha sucedido en otros municipios de la provincia. Además de esto último, podemos agregar que el factor fundamental se apoya en las OSC que participan del consejo haciendo uso de su legitimidad técnica, el reconocimiento de la sociedad, trabajo comunitario y vinculación directa con la población que se destina el trabajo. A pesar de los tiempos que llevó el fortalecimiento del espacio, actualmente está muy consolidado junto con una participación muy comprometida y activa de las OSC participantes, incluso de los espacios institucionales de la provincia (CPA Zonal), del CPA de Morón y del municipio. Este fortalecimiento ha logrado que incidan en las políticas públicas del municipio, por lo mencionado en el capítulo respecto a los

logros que ha conseguido y a que se lo reconozca asimismo, en la región como modelo a seguir por otros consejos consultivos.

Por el contrario, los otros dos consejos teniendo el apoyo municipal, como asimismo el reconocimiento normativo local (carácter de ordenanza) mostraron mayores debilidades a la hora de la incidencia.

El consejo de las mujeres ha incidido en mayor medida en el comienzo con la creación e implementación del centro vivir sin violencia, luego la incidencia ha sido constante pero no determinante en las políticas del municipio.

Más allá de que, las mujeres que integran el consejo están empoderadas y apropiadas del mismo, no están en condiciones de monitorear por sí solas el PIO ya que no poseen el saber técnico o Legitimidad técnica que puede ofrecer las OSC que trabajan en la temática.

En cuanto al CMPNE tiene un camino recorrido distinto a los otros consejos por su estabilidad respecto de la participación de las OSC que sostuvieron el espacio y de la coordinación por parte del municipio (se mantuvieron las mismas personas en esta función). Las OSC que componen el consejo no se han apoderado del rol que deben cumplir como promotor y falta fluidez en el trabajo en conjunto y coordinado en pos de objetivos en común. La incidencia del consejo ha sido por el momento, limitada. Un factor puede ser determinante es que no han participado todas las áreas del municipio que deberían involucrarse en las asambleas y se hace complicada la interacción y la transversalidad que se propone. En varias ocasiones los/as representantes de



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

las OSC han solicitado, en las asambleas, a los integrantes de las distintas áreas que asistan para poder pensar en proyectos más integrales. La intención y la voluntad política existe pero aún falta coordinación entre las distintas áreas.

Por otra parte, han incidido en cuestiones que en principio eran fundamentales para mejorar la calidad de vida y la inclusión de las personas con discapacidad, por ejemplo, el pase para transporte público y el Certificado único para personas con discapacidad. En la actualidad, el rol de incidencia del consejo está centrado en instalar temas en agenda; como por ejemplo, a través de las jornadas de “Trastornos generalizados del desarrollo” y discutir las diversas miradas para abarcar la problemática desde las distintas instituciones y OSC que trabajan sobre la temática.

Varias características podemos encontrar en común en los tres CCM. Lo primero que se puede remarcar es respecto a las temáticas que abordan, todas tienen que ver respecto a derechos vulnerados o a sectores de la sociedad más desprotegidos y estas temáticas son ejes transversales que aborda el municipio en su gestión.

El consejo de las mujeres es un espacio de participación ya consolidado, donde las distintas mujeres y organizaciones que participan del mismo tienen un gran interés por la temática de género, asimismo, el trabajo en el consejo va en perfecta conexión con la gestión ya que la cuestión de género es una



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

política impulsada, promulgada y sostenida ya hace varios años, lo que hace más sencillo el trabajo, desarrollo y promulgación de las distintas políticas o actividades realizadas por el consejo.

Esto último, ocurre también en el CMPNE. Es un espacio impulsado y promulgado por la gestión, asimismo, las políticas de discapacidad atraviesan todas las áreas de gestión del municipio. Este espacio genera la visibilidad de la temática y la necesidad de brindar ayuda para solucionar distintas problemáticas que pueden tener las personas con discapacidad dentro del funcionamiento de la sociedad. Es un espacio consolidado de trabajo de distintas organizaciones e instituciones, con muy buena participación de los distintos sectores que trabajan la temática. Las OSC que participan tienen en claro que si quieren incidir en alguna política destinada a la discapacidad tienen que participar del consejo, ya que es allí donde podrán encontrar el espacio de discusión o tal vez de ponderar un tema en agenda.

También incluimos en la categoría de consejo consolidado al Consejo de Promoción. La diferencia con los otros dos consejos radica en que, aquí el estado local es un participante más, no coordina las asambleas. Esto último, propulsó una interacción muy distinta y a su vez muy interesante.

Los tres consejos poseen en su accionar el objetivo de ser asesores del gobierno local en cuanto a las políticas públicas referidas a cada sector, como asimismo el monitoreo de las políticas que se implementan. Otro eje importante



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

tiene que ver con su funcionamiento interno, en este sentido los tres consejos se dieron sus propios reglamentos, y donde la publicidad de las asambleas del consejo está a cargo del municipio.

7.2 ¿En qué fases las políticas públicas se identifica la incidencia de los consejos consultivos?

A continuación desarrollaremos en qué fase de la política pública han incidido cada consejo local en particular.

En el *cuadro N°1* encontramos el análisis de los momentos de mayor incidencia en el Consejo de las Mujeres. Dentro de los momentos más importantes de incidencia están el centro “Vivir sin Violencia” que se efectuó en los inicios del consejo y el rol fundamental que expresan en la actualidad en el monitoreo de las buenas prácticas y respeto de los derechos de las mujeres dentro del PIO. Por el camino recorrido y por el apoyo y acompañamiento de la gestión, el rol del consejo de las mujeres en el monitoreo del PIO es muy importante, ya que las áreas del municipio están abiertas a las recomendaciones y observaciones del consejo.

Cuadro de análisis de incidencia según las fases de las Políticas públicas N°1

Consejo Municipal de las mujeres	
Fase de la PP	Proyectos
Diseño/implementación	“Vivir sin Violencia”
Formulación de actividades	Ciclo de charlas sobre violencia de género, derechos de las mujeres, Liderazgo campanas de sensibilización (No violencia, salud, derechos de las mujeres, VIH, entre otras). Capacitación (destinadas a las mujeres)
Monitoreo	Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO)

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro de análisis siguiente, encontramos que el CMPNE ha instalado fundamentalmente temas en agenda, además de la incidencia en programas del municipio como son el certificado único de discapacidad y los pases para los transportes públicos. Actualmente, tienen más inclinación al monitoreo y a la instalación de temas en agenda sobre los nuevos paradigmas para tratar y abarcar la discapacidad.

Cuadro de análisis de incidencia según las fases de las Políticas públicas N°2

Consejo Municipal para Personas con Necesidades Especiales	
Fase de la PP	Proyectos
Instalar tema en Agenda	Pases para discapacitados Ciclos de charlas sobre temáticas de discapacidad
Diseño/implementación	Ciclos de charlas sobre Trastorno Generalizado del desarrollo
Formulación	Certificado único de discapacidad del municipio
Monitoreo	Leyes de inclusión laboral a personas con discapacidad

Fuente: Elaboración propia

Hemos mencionado anteriormente que en la etapa de constitución de la agenda, las OSC pueden incidir, por lo menos, de dos maneras: la primera es la producción de información pertinente y fiable y la segunda es la difusión de esta información. A partir de los aportes realizados por el consejo de Promoción, han colocado en agenda la necesidad de intervenir las problemáticas de los niños/as y adolescentes de manera más integral y modificar las prácticas existentes en lo local (Ver cuadro de análisis N°3). Lograron incidencia por la difusión y la cobertura que consiguieron a través de los distintos medios, provocando el primer impacto que da espacio al debate y la discusión. A partir de allí, y con la experiencia y saber técnico, el consejo ha producido varios documentos, que se dieron a difusión dentro del marco de las jornadas realizadas en las distintas temáticas. Por la construcción que hizo el consejo local en el distrito y el efecto derrame en Ituzaingó, Hurlingham, Moreno. Algunos municipios convocaron al consejo local para que cuenten su experiencia.

Cuadro de análisis de incidencia según las fases de las Políticas públicas N°3

Consejo de Promoción y Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	
Fase de la PP	Proyectos
Instalar Tema en Agenda	Comunicados y publicaciones sobre anomalías en cómo se trata a las víctimas de abuso y maltrato infantil, manifestación de tratamiento integral a las adicciones, entre otros.
Diseño/implementación	Centro de Noche

Proponer actividades	Charlas sobre la nueva ley de Protección, Jornadas sobre abuso, Jornadas sobre Adicciones, entre otras.
Monitoreo	<ol style="list-style-type: none"> I. Presupuesto implementado por la Provincia de Buenos Aires en niñez y adolescencia II. Presupuesto ejecutado por el Municipio III. Funcionamiento de los procedimientos de atención a niños/as y adolescentes con problemas de adicciones y situación de calle. IV. Línea “Cuida Niños”

Fuente: Elaboración propia

7.2.a Estrategias e instrumentos de incidencia

El instrumento común utilizado por las OSC para lograr la incidencia en las políticas locales es el CCM. El análisis de esta investigación se base en este instrumento pero más allá de este instrumento es necesario remarcar de que las OSC intervinientes y participantes de los CCM han utilizado otros instrumentos para lograr incidir en las políticas públicas del municipio de manera desarticulada y con algunas excepciones de real influencia. Es por este motivo que las OSC entienden que el espacio donde deben concentrar sus esfuerzos de incidencia es en los CCM.

Las estrategias utilizadas para influir en las políticas sociales dentro de los CCM han sido variadas según cada CCM y según la etapa de la política pública que se pretenda incidir.

En el Consejo de las Mujeres las estrategias más utilizadas han sido las campañas de sensibilización (en la etapa de puesta en agenda), las entrevistas

y realización de controles en el proceso de implementación del 2º PIO monitoreando en los centros de salud.

Por su lado, el CMPNE las estrategias utilizadas en principio fue el lobby en las diferentes direcciones que intervienen las implementaciones de políticas de discapacidad y el la reglamentación de los certificados para discapacidad, campañas de sensibilización, jornadas de formación en las etapas de agenda. Recepción, preparación y presentación de denuncias de incumplimiento o violación de los derechos de las personas con discapacidad.

Por último, el Consejo de Promoción ha utilizado lobby en las instancias de formulación e implementación (como en el caso del proyecto del centro de noche). Utilizaron comunicados, denuncias y campañas respecto al respeto de la aplicación de la nueva ley de Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Realizaron controles sobre la implementación de la ley y de las acciones y políticas ejecutadas por el municipio, realizo el monitoreo y control del presupuesto implementado por el municipio y la provincia respecto a lo indicado en la ley provincial.

7.3 ¿A partir de qué tipo de legitimidad han actuado?

Retomando la cuestión de la legitimidad que ya hemos desarrollado en el capítulo del marco teórico, en este caso nos interesa desarrollar sobre las diversas fuentes de legitimidad que utilizaron las OSC en el proceso de

incidencia, dentro de los casos seleccionados. Cabe destacar que las OSC pueden apelar a distintos tipos de legitimidad según la fase de la política pública a la cual se pretenda incidir.

Con este fin, presentaremos a continuación el cuadro de análisis correspondiente en cada consejo:

Consejos Municipal de las Mujeres				
	Etapas de la Política Pública			
Tipos de legitimidad de las OSC	Establecimiento en Agenda	Formulación o Diseño	Implementación	Monitoreo y Evaluación
Legitimidad Moral	x			
Legitimidad Técnica		x	x	
Legitimidad Política	x			x
Legitimidad legal			x	x

Fuente: Elaboración propia

Consejos Municipal para Personas con Necesidades Especiales				
	Etapas de la Política Pública			
Tipos de legitimidad de las OSC	Establecimiento en Agenda	Formulación o Diseño	Implementación	Monitoreo y Evaluación
Legitimidad Moral	x			x
Legitimidad Técnica	x	x		
Legitimidad Política	x		x	
Legitimidad legal		x	x	X

Fuente: Elaboración propia

Consejo de Promoción y Protección de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes				
	Etapas de la Política Pública			
Tipos de legitimidad de las OSC	Establecimiento en Agenda	Formulación o Diseño	Implementación	Monitoreo y Evaluación
Legitimidad Moral	x	x		x
Legitimidad Técnica	x	x	x	x
Legitimidad Política	x	x		x
Legitimidad legal			x	x

Fuente: Elaboración propia

Las distintas OSC en los tres consejos apelan a la *legitimidad moral* en la etapa de establecimiento de las distintas temáticas en agenda. Esto se da

fundamentalmente, ya que en los consejos seleccionados se tratan temáticas referentes a la defensa de los derechos vulnerados de cada población afectada (Niños abusados, violencia de género, exclusión de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, entre otras temáticas). Estas causas cuentan con apoyo en la población, diferente es el caso cuando las temáticas son más controvertidas como drogas o seguridad, por ejemplo.

A través del análisis de los cuadros presentados al comienzo del apartado, vislumbramos que la *legitimidad técnica* se ve expresada mayormente por las OSC intervinientes en el CMPNE y el de Promoción. Sólo encontramos la apelación de este tipo de legitimidad en el consejo de las mujeres en las etapas de formulación e implementación del centro “Vivir sin violencia”. El Consejo de las Mujeres no está actualmente integrado por OSC con el *expertise* técnico de abordaje de temáticas de género, como MAO, que dejó de participar. Esta OSC dejó de participar del consejo porque creyeron que podrían realizar otro aporte al consejo desde otro lugar. Es necesario mencionar que el municipio hace una convocatoria distinta y abierta a todas las mujeres sin representación a alguna institución en particular. Es allí cuando las integrantes de MAO dejan de considerar este espacio para la incidencia y tomaron la decisión de incidir desde otros espacios y lugares. Asimismo, continuaron brindando apoyo técnico, colaboración en capacitaciones, etc.

En el Consejo de Promoción, las OSC intervinieron en los procesos de incidencia a partir de una legitimidad técnica derivada de su conocimiento del trabajo territorial y su largo trayecto en la militancia de la temática.

Dentro de los tres casos analizados la legitimidad técnica derivada del conocimiento y *expertise* de las OSC participantes, solo en el caso del Consejo de Promoción se tradujo en legitimidad política. En los otros dos casos, esta relación causal solo se dio en excepción, en la etapa de formulación (Consejo de las Mujeres) y en el monitoreo (Consejo de Promoción).

En cuanto a la *legitimidad política*, los tres consejos apelan a la misma a la hora de la formulación de propuestas y en el monitoreo de las políticas públicas del municipio. Por ejemplo, el Consejo de las Mujeres utilizan la legitimidad política en el momento del monitoreo del PIO, ya que las acciones de las mujeres que participan en el consejo movilizan interpelando a la sociedad. En esta instancia colaboran a la rendición de cuentas, consultado (encuestando) a otras mujeres sobre el buen o mal desempeño del programa.

La *Legitimidad Legal*, se manifiesta en mayor medida en el Consejo de Promoción, sustentada en las normas y los plazos establecidos por la Ley y su Decreto de implementación. Asimismo, también utilizan esta legitimidad para incidir dentro del CMPNE. En este último, se puede observar esta legitimidad en el respaldo tanto de leyes provinciales como en las municipales; como así también en el respaldo institucional de la gestión municipal.

7.4 Análisis sobre los tipos de relación estratégica

Dentro de esta sección de análisis podemos encontrar que el tipo de relación estratégica que prevalece en los tres consejos, es de **cooperación** y donde predomina el consenso y los objetivos comunes, más allá de algunas diferencias.

En cuanto a la existencia de controversias dentro de la dinámica de los consejos, se pudieron dilucidar en la consolidación del Consejo de Promoción, donde tuvieron un período de discusiones en torno al Estatuto interno y fue allí donde se vislumbraron diferencias que hizo a la tardanza de la consolidación. Asimismo, existieron controversias por la falta de participación y relación continua de representantes del municipio, quienes siempre manifestaron apoyo al consejo pero sin participación activa y permanente. Como mencionamos anteriormente la situación se regularizó a partir del 2012 y actualmente participa con continuidad, apoyando las actividades que proponen desde el consejo y comprometido con la implementación (en lo económico) del Centro de Noche. Con respecto a esto último, una de las integrantes del consejo dijo:

“(...) Por los mismos cambios que hubo en la gestión municipal, sin tener como preocupación el consejo ha habido como una suerte de des participación o desencuentro, a pesar de que el municipio estuvo muy presente en la convocatoria y la conformación del consejo, pero en su continuidad, en algún momento por cambios de gestión y por inconvenientes y complicaciones propias de la gestión municipal estuvo un

tiempo ausente y se lo volvió a convocar, se volvió a lograr articular ese trabajo y hoy podemos hablar de la participación de todos los espacios aunque faltan muchos espacios todavía que no se logra convocar o que no hemos captado su interés (...).” (Acuña E., 2011)

En los otros dos consejos no hemos logrado comprobar la existencia de conflictos más allá de la existencia de diferencias de intereses o ideológicas, no llegan a generar conflictos expresos, predominando los objetivos que convoca la participación en el consejo local.

7.5 Los distintos niveles donde se puede encontrar incidencia

Retomando los cuatro niveles donde se pueden identificar la incidencia, podemos ubicar a los casos estudiados:

1. *El nivel normativo* (la incidencia en las normas, leyes o reglamentos): Los tres consejos lograron reconocimiento normativo, tanto a nivel provincial como local. En base a esto último se crearon ordenanzas (normativa local) para el aval legal necesario para la implementación de varias de las acciones realizadas desde los CCM.

2. *El nivel institucional* (provoca cambios en los funcionamientos institucionales): Aquí ubicamos al Consejo de las mujeres, más específicamente en el momento de creación y ejecución de la casa de la Mujer y en el trabajo de evaluación y monitoreo durante la implementación del segundo PIO.



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

3. *El nivel social* (los nuevos posicionamientos en las agendas públicas y sociales y sensibilización) Aquí ubicamos a los tres casos estudiados ya que todos trabajan sobre campañas de sensibilización, utilizan medios gráficos y audiovisuales para hacer concientización de las distintas problemáticas y como abordarlas, con los talleres de formación, entre algunas de las acciones.

4. *El nivel subjetivo:* (cambios en las actitudes individuales de los actores) Este tipo de incidencia se detectó más fuertemente en el consejo de Promoción funcionando como “Masa Crítica” de las políticas sociales del municipio.

Capítulo de conclusiones

A diferencia de la situación que se encontraba la Argentina en los '90, creemos que el contexto político, económico y social (tanto a nivel nacional como local) actual es más favorable para la existencia de casos exitosos de incidencia política. Como mencionamos anteriormente, a partir del 2003 se vislumbró una recuperación económica junto a un crecimiento sostenido. Esto último, vino acompañado de un fortalecimiento del papel del Estado nacional y un rol más protagónico de la administración pública en todos sus niveles de gobierno. En este nuevo contexto de fortalecimiento de la administración pública es que se redefinió el rol de las OSC, pasaron de ser agentes de tercerización de servicios sociales (como en los noventa) a ser, en algunos casos, participes de una gestión asociada con el Estado.

Respecto del cambio de paradigma en las políticas sociales, durante los '90 la relación que predominaba entre las OSC y las políticas sociales era de tercerización de las funciones del Estado. La convocatoria por parte del Estado a las OSC estuvo asociada a estrategias asistenciales o clientelares y no tuvieron lugar en los espacios de tomas de decisión de las políticas públicas o de provisión de servicios universales. En el nuevo paradigma de políticas sociales los *beneficiarios* de los planes sociales pasaron a ser sujetos de derechos y se comienza a retomar los principios de universalidad e inclusión social, como por ejemplo con la implementación de la AUH (aunque es verdad que no están contemplados al 100% todos los requisitos para que sea universal el programa).

Desde el Estado Nacional se convocaron a las OSC para recuperar la participación y la construcción colectiva de la ciudadanía; se promulgaron Leyes, programas (Plan de Economía social) y condiciones institucionales necesarias para la promoción del desarrollo local. Si bien se verifica un cambio de paradigma de las políticas sociales en el nivel nacional, su impacto en la política local ha sido diverso.

En otro sentido, cabe destacar que en las políticas nacionales se recupera el rol del Estado frente a las OSC. A pesar de que estas oportunidades se pusieron a disposición para todos los niveles de gobierno del país, cada gestión local tomó distintas decisiones para generar los ámbitos de participación. Solo existieron pocos Estados locales que dieron espacios a la

sociedad civil en las decisiones de las políticas locales (podemos mencionar algunos casos además de Morón, como Rosario, Tandil, San Fernando, entre otros).

Por lo antes mencionado, es importante indicar que los consejos seleccionados en morón se desarrollaron en un marco diferente respecto a la mayoría de las investigaciones sobre los consejos consultivos³⁰ en lo que respecta a:

- A. El paradigma de las políticas sociales
- B. El fortalecimiento del Estado (tanto en el nivel nacional como municipal)
- C. La relevancia de lo local en ciertos municipios que construyen con otra lógica política (entre los cuales se encuentra el municipio de Morón)

Los consejos locales tienen como objetivo el de asesorar al gobierno municipal en políticas públicas, como asimismo, de monitorear la gestión en las temáticas según la incumbencia. La especificidad de los consejos locales seleccionados es que fueron más allá del rol mencionado, involucrándose en proponer políticas públicas, en poner temas en agenda, en cogestionar actividades y proyectos y monitoreando políticas públicas y programas del municipio.

Uno de los componentes que consideramos fundamental para que un consejo local incida más que otro, tiene relación con la impronta de las OSC que lo componen. Como asimismo, depende de los niveles de compromiso en la participación y en la militancia de la temática que se intenta incidir. Respecto al

³⁰ Las investigaciones referidas a los consejos consultivos están vinculadas más específicamente a la época de la creación de los CCM (2002) en el contexto de crisis argentina y la salida de convertibilidad.

Consejo de Promoción podríamos mencionar que todas las OSC intervinientes tienen en claro que su objetivo: es el de incidir en las políticas públicas y en las prácticas de intervención a las problemáticas de los niños, niñas y adolescentes del municipio. En el caso del CMPNE, son pocas las OSC integrantes que tienen la determinación de ir más allá en su participación. En este último, el origen de la OSC puede determinar esa impronta. Por ejemplo, en el caso de las instituciones educativas, participan del consejo como lugar de interacción de información y de formar redes de contacto más que en el objetivo de incidir en políticas públicas del municipio, pero en el caso de otras instituciones que tienen menos que ver con el mundo educativo, la perspectiva cambia. Lo último mencionado ocurre, porque existe complementariedad entre las políticas del municipio y los objetivos de las organizaciones. No se ha conseguido identificar casos de conflicto en la que las OCS hayan incidido desde una perspectiva diferente a la del municipio.

Para ampliar el análisis resulta necesario mencionar los demás factores que beneficiaron una mayor incidencia desde los distintos actores dentro del proceso y la interrelación entre los mismos.

Desde el rol que juega el municipio en los ámbitos multiactorales podemos mencionar que la estabilidad de la participación, colaboró en dar la legitimidad y sostenimiento a estos espacios. La continuidad de los responsables de las distintas áreas de gobierno y la voluntad política de sostenimiento y fortalecimiento del espacio como política pública del gobierno local han colaborado en la misma línea. En tanto, otro factor que acompañó a generar



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

una mayor incidencia fue, por ejemplo, colaborar en la visibilización del consejo local en todos los medios que tiene a disposición el municipio para dar publicidad al consejo y en la promulgación del espacio desde sus comienzos, (en la convocatoria) tanto como en citar continuamente a todos los actores que deben estar representados en el espacio.

Podemos encontrar que en aquellos CCM donde las distintas OSC han tenido una participación más activa (no sólo en asistir a las asambleas sino en proponer y poner en discusión distintos temas), un mayor conocimiento de las problemáticas (por su saber técnico en el desarrollo local y situacional) y un amplio trabajo en la comunidad (son OSC que trabajan en las problemáticas que abarca el consejo local y conocen las problemáticas del lugar en particular) han incidido en mayor medida que en aquellos consejos donde no se presentan estas características.

Es necesario también señalar como elementos importantes a la hora de incidir que las OSC tengan un reconocimiento de la sociedad (por su trabajo comunitario y trayectoria en la militancia de las temáticas específicas, son reconocidas por la sociedad), la existencia de representantes de las OSC que trabajan con un gran compromiso para resolver y buscar la mejoría de las situaciones problemáticas y una coordinación entre las OSC participantes, en la utilización del consejo local como medio de incidencia en políticas públicas.

En aquellos espacios donde se logró el consenso de la necesidad de *HACER* por parte de los integrantes del consejo para generar reales cambios en las

distintas situaciones que se quieren intervenir y el salir del reclamo (válido pero no suficiente) lograron pasar a la acción concreta de incidir. Uno de las instancias más utilizadas para llegar a la incidencia, es poner el tema en agenda y tener el consenso de todos los actores (incluyendo al Estado municipal) para lograr el cometido.

Dentro de los tres casos analizados (y retomando los ejes de análisis planteados) se hacen presentes la existencia de diversas fuentes de legitimidad en los procesos de incidencia. En los casos del Consejo de Promoción y del CMPNE apelaron fuertemente a la legitimidad técnica para lograr la incidencia en políticas puntuales en el municipio. Esta legitimidad fue derivada del *expertise* de las OSC. Solo en el caso del Consejo de Promoción las OSC intervinieron en el proceso a partir de una legitimidad técnica y política derivada de su capacidad de representación, reconocimiento de la sociedad y trabajo territorial así como de una legitimidad legal (apoyándose en la Ley de Promoción y Protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes) y moral en la defensa y protección de los derechos de los más vulnerados (es decir, que se lograron apoyar en las cuatro fuentes de legitimidad descritas en el marco teórico).

Encontramos que, en los tres CCM analizados las OSC han conseguido relaciones de cooperación, coordinación y complementariedad (ideológica respecto a las temáticas que abordan) con la posición del gobierno local y por tanto se han logrado incidencia en las políticas públicas de manera exitosa. Que haya existido complementariedad no se traduce en que siempre se hayan

presentado acuerdos. Por el contrario, quiere decir que a pesar de las diferencias que pueden existir y convivir dentro de los consejos, ha prevalecido los objetivos en común en pos de mejorar la calidad de vida y lograr una mayor inclusión de aquellos sectores más desprotegidos de la sociedad.

A lo antes mencionado es necesario agregar que el sostenimiento de funcionamiento de los CCM en el tiempo, fue un elemento fundamental para la consolidación de los tres casos, como así también del reconocimiento de la sociedad. La continuidad de la participación fue muy importante ya que sin la “participación activa” de todos los actores no es posible lograr la legitimidad, el reconocimiento y una futura incidencia. Como así también, la coordinación de las OSC y el municipio, sin poseer la hegemonía ninguna de las partes. Por más que este factor sea difícil en su implementación, allí donde fue implementado (Consejo de Promoción) se logró un mayor compromiso y proactividad de las OSC intervinientes, teniendo igual voto y compromiso en el consejo.

Respecto a los distintos niveles donde se puede encontrar incidencia, hemos detectado que se relacionan directamente con la mayor o menor intensidad de incidencia dentro de los CCM, ya que cada nivel (normativo, social, institucional y subjetivo) es el resultado de varios factores presentes en las acciones e interrelaciones que se dan entre las OSC y el Estado y de las OSC y la sociedad. Fundamentalmente estos niveles fueron atravesados por las dinámicas de cada CCM y en las diferentes etapas de creación, consolidación y desarrollo de los mismos. Los niveles donde se detectó mayor incidencia en los tres CCM fueron el normativo y el social.

En el análisis del municipio seleccionado, encontramos que el contexto ha beneficiado a los procesos de incidencia, ya que se dieron condiciones tanto políticas como en la gestión. Estas buenas condiciones se encontraron tanto en las decisiones políticas que tomaron desde la gestión municipal como en los ejes de trabajo y en la forma de implementación de los programas nacionales.

En este sentido es importante destacar que desde 1999, la gestión municipal ha trabajado de manera planificada en generar condiciones favorables e incentivar distintos espacios de participación popular para el diseño e implementación de las políticas públicas. Con este fin, se creó la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Descentralización, instalando las siete Unidades de Gestión Comunitarias.

En la misma línea de acción podríamos agregar que, para que la ciudadanía pueda incidir en el accionar del Estado, es necesario tener acceso a información pública; como así también, la implementación de las audiencias públicas, del Programa de Presupuesto Participativo y el funcionamiento de los consejos temáticos que son el objeto de estudio de esta tesis. Las antes mencionadas son características por las cuales Morón se destaca fomentando y facilitando los procesos de incidencia.

A lo último expuesto, podemos agregar el compromiso tomado por el municipio de trabajar con continuidad e integralmente las temáticas seleccionadas en este análisis. Estas fueron políticas públicas del municipio desde el primer momento que tomaron jerarquía de *dirección* dentro de la administración local:



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

la Dirección de políticas de género (2004), la Dirección de políticas para personas con discapacidad (2002) y la Dirección de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes (2006).

Los espacios como los CCM dentro del municipio de morón tienen como característica que las OSC que participan tienen acceso a las personas con poder de decisión y con aquellas que piensan y ejecutan la política pública (como son los directores de las respectivas áreas entre otros).

Por último, pero no menos importante, el reconocimiento local y de otras comunidades fue elemental en el incentivo de los actores que participan del espacio al verse reconocidos por su tarea y poder ser ejemplos a seguir para reproducir la experiencia en distintos distritos de la provincia.

Para finalizar cabe resaltar que las iniciativas exitosas de incidencia política requieren de compromiso con procesos democratizadores tanto por parte de la administración pública como del poder político gobernante y, sin este contexto, no se lograría ni el espacio para la participación ni la posibilidad de incidir en las políticas públicas. La investigación realizada confirma que en morón se dieron las condiciones y oportunidades necesarias para el desarrollo de la incidencia por parte de las OSC dentro de los CCM. Esperamos haber realizado aportes a la teoría de incidencia, a través de esta presentación de estudios de casos.

Bibliografía

- ABAL MEDINA (H.), J. M. (2006). *Crisis y recomposición del Estado*. *Rev. argent. sociol.* Vol. 4. Recuperado el 08 de 09 de 2012, de Scielo: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482006000200006&lng=es&nrm=iso
- Acuña, C. H., & Vacchieri, A. (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentinos S.A.
- Acuña, C., Jelin, E., & Kessler, G. (2007). *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso*. Buenos Aires: CLASPO-IDES-UdeSA-UNGS.
- Acuña, C., Kessler, G., & Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Coordinado por el Center for Latin American Social Policy -CLASPO- The University of Texas at Austin. Buenos Aires: Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective.
- Acuña, E. (18 de julio de 2011). Mujeres al Oeste . Entrevista.
- Agis, E., Cañete, D., & Panigo, C. (2011). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: Ceil-Piette CONICET.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. y Mariñez N., *Política pública y democracia. Del análisis a la implementación*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

- Alfaro, M. I. (1997). El Estado y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las políticas sociales: ¿relaciones peligrosas o el inicio de un diálogo auspicioso? *Reforma y Gestión Social. Lecciones de la experiencia*, 680-69.
- Andrenacci, L., & Repetto, F. (2006). “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía. En C. G. Molina, & B. I. Desarrollo (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washintong D.C.: Planeta.
- Annunziata, R. (2008). *Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2011, de RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/annun.pdf>
- ANSES. Ministerio de Economía. Presidencia de la Nación Argentina. (2010). *Inclusión y previsión social en una Argentina responsable*. Buenos Aires.
- Arroyo, D. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En D. García Delgado, *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Editorial FLACSO/Oficinas de Publicaciones del CBC/UCA.
- Arroyo, D. (2003). El rol de los Consejos Consultivos en el marco del Desarrollo Local. En I. González Bombal, & CEDES/CENOC/UNGS (Ed.), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Del Zorzal.
- Arroyo, D. (2004). Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales. En *Espacios Multiactorales y Políticas Públicas. De la experiencia a la conceptualización*. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.
- Attardo, C. (15 de noviembre de 2010). Coordinadora del Consejo Municipal de las Mujeres de Morón. Entrevista.
- Beccaria, L., & Groisman, F. (2007). Segmentación del mercado de trabajo y pobreza en Argentina – 1975-2007. En L. y. Beccaria, *ARGENTINA DESIGUAL*. Buneos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Bogani, E. (2007). De desocupados a ‘desplanados’ y beneficiarios: la revisión de un acuerdo para la implementación local del Programa Jefes de Hogar. *Tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales*, 22 a 63. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

- Borja, J. (1987). Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En B. Jordi, *Descentralización Del Estado, Movimiento Social Y Gestión Local*. Santiago: FLACSO.
- Brugué, Q., & Goma, R. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Camiolo, D. (25 de Agosto de 2011). Centro de Estimulación Temprana N°1 de Morón. Entrevista.
- Chiara, M. (2003). Gestión pública participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local. En I. (. González Bombal, & CEDES/CENOC/UNGS (Ed.), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires: Editorial Del Zorzal.
- Chiuraci, M. R. (18 de Agosto de 2011). Escuela de Psicología social de Castelar. Entrevista.
- Clemente, A. (2007). Participación en las políticas sociales y cuestión social: revisión de enfoques y conceptos. (P. M. Argentina, Ed.) *Políticas sociales de desarrollo y ciudadanía. Reflexiones desde el Sur latinoamericano*, 85-101.
- Consejo local de Promoción y protección de los derechos de los niños, n. y. (2011). *Comunicado sobre las pericias psicológicas con los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires*. Morón.
- Corniqui, R. (2 de Julio de 2011). Consejo de las Mujeres. Entrevista.
- Cravacuore, D., Ilari, S., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Cunill Grau, N. (1991). *El Programa Nacional de Solidaridad y la participación social: observaciones preliminares*. (Mimeo, Ed.) Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, N. (2005). “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago.
- Damill, M., & Frenkel, R. (2009). *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*. Buenos Aires: CEDES.
- David, B. L. (2001). Civil Society Legitimacy: A discussion Guide. En B. L. David, *Practice-Research Engagement and civil Society in a globalizing World, civicus and the Hauser Center for Nonprofit Organizations* (págs. 66-67). Harvard University.
- Eiras, D. (7 de Julio de 2011). El Transformador. Entrevista.

Fernández, N., Belloso, N., & Delgado, F. (2008). *Recursos informacionales, desarrollo endógeno y participación ciudadana en la Gestión Pública Local*. Recuperado el 25 de octubre de 2010, de www.scielo.org.ve: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842008000300004&lng=es&nrm=iso

Fundación CIPPEC; UNICEF Argentina. (2010). *Inversión pública social en infancia y adolescencia. Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón*. Buenos Aires.

Fundación SES. (2004). *LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA*. Recuperado el 03 de septiembre de 2011, de www.fundses.org.ar: http://www.fundses.org.ar/archi/incidencia_en_politicas_publicas.pdf

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, UBA –Universidad Católica de Córdoba.

Gasparini, L., & Cruces, G. (2010). *Estimación del impacto de las asignaciones universales por hijo*. La Plata: CEDLAS Universidad Nacional de La Plata.

González Bombal, I., & Garay, C. (1999). *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*.

González Bombal, I., & Garay, C. (2003). El comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. En I. González Bombal, & R. (Villar, *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Editoriales Libros del Zorzal.

González Bombal, I., & Villar, R. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

González Bombal, I., Garay, C., & Potenza, F. (2003). *Organizaciones de la sociedad civil y políticas sociales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: UDESA-CEDES.

Hardy, C. (2004). *Sociedades latinoamericanas y políticas sociales*. En C. Hardy, *Equidad y Protección Social*. Santiago de Chile: LOM.

Heller, P. (28 de Junio de 2011). SUTEBA. Entrevista.

Hopp, M. (2010). *Políticas de promoción de desarrollo socioproductivo en la Argentina post-convertibilidad: condiciones de la integración social y económica*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias sociales/UBA.

- Jordana, J. (2004). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. En R. y. Gomá, *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- Jungemann, B. (2008). *Organizaciones sociales y anclaje territorial Escenarios y componentes de la transformación socioterritorial y local en Venezuela*. Recuperado el 25 de octubre de 2010, de World Wide Web: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082008000100002&lng=es&nrm=iso
- Leiras, M. (2007). Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia. En C. H. Acuña, & A. (. Vacchieri, *La incidencia política de la sociedad civil* (págs. 67-85). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentinos S.A.
- Lerda, J. C., Acquatella, J., & Gómez, J. J. (2005). Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental. En J. A. Bárcena, & J. A. Bárcena (Ed.), *Política fiscal y medio ambiente*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Lisanti, D. (12 de noviembre de 2010). (M. J. Barlassina, Entrevistador) Entrevista.
- Llancar Etcheverry, C. A. (2008). *Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones*. Recuperado el 25 de octubre de 2010, de Interações (Campo Grande): http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122008000200007&lng=en&nrm=iso
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*. Buenos Aires, Argentina.
- Morales, E., Núñez, I., & Delfín, M. I. (2006). *Repensando desde el plano normativo la participación ciudadana en la gestión pública*. Recuperado el 25 de octubre de 2010, de Revista Venezolana de Gerencia: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842006000300007&lng=es&nrm=iso
- Moreli, M. (06 de Julio de 2011). Centro de día el Mi Futuro y el Taller Protegido AIMA. Entrevista.
- Participa, C. (Febrero de 2012). *GUÍA DE INCIDENCIA POLÍTICA PARA ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL*. Obtenido de Participa: <http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2012/05/Gu%C3%ADa-de-Incidencia-Pol%C3%ADtica-y-casos-emblem%C3%A1ticos-PARTICIPA-31.05.12.pdf>
- Paternal, A. M. (14 de julio de 2011). Consejo de mujeres. Entrevista.

Pérez, D. (25 de Agosto de 2011). PAPAÍ. Entrevista.

Pintos, F. (2008). *El Estado del Desarrollo Local en América Latina: obstáculos, facilitadores y liderazgos*. Recuperado el 25 de octubre de 2010, de Interacões (Campo Grande): http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122008000200009&lng=en&nrm=iso

Rasquet, G. (08 de Julio de 2011). Atravesarte. Consejo Municipal para Personas con Necesidades Diferentes.

Repetto, F. (2008). *Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social. En M. y. Chiara, *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Repetto, F., & Chudnovsky, M. (2009). Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista. En Y. Quiroga, A. Canzani, & J. (. Ensignia, *Consenso Progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del cono sur* (Fundación Friedrich Ebert; Fundación Chile 21; Fundacao Perseu Abramo; Fundación Liber Seregni; CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. ed.).

Repetto, F., Filgueira, F., & Papadopulos, J. (2006). “LA POLÍTICA” DE LA POLÍTICA SOCIAL LATINOAMERICANA. Análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes. 37.

Repetto, F., Filgueira, F., & Papadopulos, J. (2006). *La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes*. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington, D.C.: mimeo.

Restrepo, D. I. (1997). “Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*(7).

Restrepo, D. I. (Septiembre/Diciembre de 2001). *Social Participation: The State - Civilian society relationship*. Recuperado el 25 de octubre de 2010, de Revista Salud Pública: http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-00642001000300003&lng=en&nrm=iso

Rofman, A. (2005). LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS INSTANCIAS DE ARTICULACION MULTIACTORAL: HACIA LA

ELABORACIÓN DE UN MODELO DE ANÁLISIS. V Conferencia Regional de la ISTR-LAC. Lima.

- Rofman, A. (2006). Políticas socioproductivas: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense. En A. y. Rofman, *Desarrollo local en Argentina. Una revisión crítica del debate actual*. Buenos Aires: Editorial Espacios.
- Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe. Salvador de Bahía.
- Sabbatella, M. (2003). *Discurso del intendente Martín Sabbatella*. Recuperado el 02 de diciembre de 2011, de <http://www.nuevomoron.org.ar: http://www.nuevomoron.org.ar/interiores/discursos/6%20ASUNCION%20SEGUNDO%20MANDATO%202003.pdf>
- Sabbatella, M. (2005). *Discurso de apertura de sesiones del consejo deliberante de Morón*. Recuperado el 02 de Diciembre de 2011, de www.moron.gov.ar: http://www.moron.gov.ar/elintendente/discursos.php
- Sabbatella, M. (2005). *Programa de Descentralización municipal. Discurso de Martín Sabbatella*. Recuperado el 02 de diciembre de 2011, de www.moron.gov.ar: http://www.moron.gov.ar/elintendente/descargas/discursos/Discurso%20Descentralizacion%20diciembre%202005.pdf
- Salazar Estacio, H. A. (2006). *La incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas: El caso del movimiento de niñez en Ecuador*. FLACSO. Buenos Aires: FLACSO.
- SES, F. (2004). *Las organizaciones de las sociedad civil y la incidencia en las políticas públicas en América Latina. Nuevos desafíos para emprendedores sociales de organizaciones No gubernamentales*. Buenos Aires: ASHOKA.
- Svampa, M. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo. OSAL, Año IX(Nº24).
- Torres, C. (2004). *Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso*. Proyecto CLASPO.
- Varesi, G. Á. (Abril-Junio de 2010). La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación. *Revista Latinoamericana de Economía Problemas del Desarrollo*, 41(Nº161).



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Villar, R. (2003). De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas. En I. G. (Compiladores), *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Ziccardi, A. (1999). LOS ACTORES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM.

Zurrián, M. T. (07 de Septiembre de 2011). Consejo de las Mujeres. Entrevista.

Sitios Web:

Sitio del Municipio de Morón: <http://www.moron.gov.ar/>

<http://www.tandil.gov.ar/epceam/descarga/cuestionamiento.pdf>

Anexos

Pautas de entrevistas OSC

(Cabe aclarar que todos los entrevistados fueron informados con qué fin se les estaba entrevistando y dieron sus nombres y apellidos sin objetar de aparecer sus comentarios en el cuerpo de la tesis).

Presentación del entrevistado e institución que representa en el consejo

¿Desde qué año participan?

¿Cómo se enteró de la existencia de la existencia del CCM?

¿Cuáles eran los objetivos de su organización con respecto a la participación en el Consejo? Que objetivos tenían? cuales se cumplieron y cuáles no?

Podría dar algunos ejemplos. o contar algunas experiencias.

¿Por qué les interesa formar parte del consejo local?

¿Por qué participar del consejo? ¿Se puede trabajar directamente con el municipio?

¿Cuáles fueron los principales desafíos que enfrentaron en esta experiencia? ,
¿cuáles fueron las mayores dificultades?

¿Cómo es la dinámica del trabajo en conjunto con las demás OSC que participan?

¿Usted sabe porque no participan otras organizaciones que trabajan en el mismo campo? ¿Por qué cree que no participan más OSC en el consejo?

¿Cómo es la dinámica del trabajo en conjunto con el municipio?

¿El municipio ha incentivado a las organizaciones a participar de la construcción de este espacio? Si la respuesta es positiva ¿De qué manera?

¿Cuál es su opinión con respecto a la participación en el consejo?

¿Cuáles son los mayores logros del consejo, según su criterio?

¿Usted cree que existe coordinación entre las distintas OSC en pos de un objetivo común? ¿Y entre las OSC y el municipio?

¿Usted cree que hay capacidad de generar consensos para la toma de decisiones dentro del consejo?

¿Existen tensiones ideológicas o partidarias?

¿Han logrado influir en políticas públicas del municipio? ¿En qué aspectos de la política. en el diseño, en el control, en la implementación?

¿Según su criterio, el municipio ha logrado dar respuestas a las demandas planteadas en el consejo local? ¿En qué medida?

En la actualidad (y con respecto al área temática) ¿Existe colaboración entre las OSC y el municipio en la implementación de programas?

Información general de las OSC

¿A qué se dedica la OSC?

¿Cuándo fue creada la organización?

¿Con fin? ¿Cuáles son los objetivos?

¿Cuáles son los canales de comunicación y difusión que utilizan para difundir las actividades de la OSC?

¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de la OSC? (transferencias del municipio, donaciones privadas, venta de bienes y servicios, etc.)

¿Poseen un espacio propio donde funciona la organización?

¿Cuántos integrantes posee la OSC?

¿Cuál es la periodicidad de las Asambleas?

¿Cada cuánto realizan elecciones de autoridades?

¿Poseen estatuto (reglas formales)?

¿Han participado de la implementación de algún plan o programa propuesto por el municipio?

¿Cómo han participado? ¿Se postularon ustedes o se los fue propuesto?

¿Han participado de control de transparencia o implementación de algún plan o programa?

¿Cómo es la relación de su organización con el municipio? ¿Han trabajado de manera conjunta?

Guía de observación de las asambleas de los CCM

Nombre del lugar donde se realizó la observación

Nombre del CCM

Fecha

Aspecto de la guía de observación:

Actores participantes

Temas tratados

Identificar a los informantes claves para las entrevistas.

Descripción de la observación:

¿Cómo se organizaron las participaciones durante la asamblea?

¿Cómo circula la palabra? ¿Todos los participantes toman la palabra?

¿Cuáles fueron las posturas o propuestas expuestas por los participantes?

¿Cómo actuó cada grupo de actores?

¿Cuál es el rol que toma el municipio en las reuniones?

¿Hay capacidad de generar consensos?

¿En qué medida se da el espacio para trabajar propuestas?

¿De qué manera llevan a cabo el desarrollo de un proyecto? ¿Dónde y cómo lo presentaron?

¿El municipio da respuesta e incentiva la producción de propuestas?

¿Existe el espacio para el monitoreo de políticas públicas? ¿De qué manera?

¿Qué métodos utilizaron para realizar el monitoreo?

¿Qué fue lo que se monitoreo?

Cuadro comparativo de los consejos consultivos seleccionados

Consejos consultivos de Morón	Consejo de Mujeres	Consejo de promoción de dchos. niños, niñas y adolescentes	Consejo municipal para Personas con Discapacidad
Año de creación	2004	2007	2002
Tipo de marco Jurídico	1º Decreto 2º Ordenanza	Ley nacional	Ordenanza
Número	Decreto Nº 383/04	Nº 26.061	Nº 4809/02
Fines de creación del consejo	Aconsejar al municipio para que las PP tengan perspectiva de género	Asesorar, orientar, diseñar y coordinar en conjunto con el Estado el sistema de protección de dd de niños, niñas y adolescentes	Órgano consultivo y asesor del gobierno municipal.
Objetivos	Generar un espacio de carácter consultivo y participativo. Monitorear al PIO.	Supervisión y el monitoreo de PP involucradas al sector.	La participación y la unión de todas estas instituciones que se dedican a la temática de la discapacidad
Funciones	1º Aconsejar al municipio sobre la orientación de las PP. 2º Facilitar el acceso , la participación y promover los dd de las mujeres.	Diseñar en conjunto el Estado, la comunidad y las organizaciones: la difusión, diseño y delinear el esquema de implementación del sistema.	Consultiva, asesor del gobierno municipal, organizar eventos y actividades relacionadas con la temática (información, recreativa, etc.)
Agenda	Se trabaja en conjunto	En conjunto	Se trabaja en conjunto
Reglamento	Dicta su propio reglamento	Dicta su propio reglamento	Dicta su propio reglamento

Tipo de OSC que componen el consejo	Instituciones religiosas, manzanas, ONGs, cooperativas de trabajo	Organizaciones civiles, intermedias que trabajen políticas de niñez, organizaciones de base (comedores, centros comunitarios, bibliotecas populares, copas de leche, duotecas comunitarias), organismos del Estado tanto nacionales como municipales y Escuelas o instituciones educativas.	Escuelas especiales públicas o privadas, talleres protegidos, clínicas, centros de día, centro educativos terapéuticos, hospitales y ONGs
OSC participan más activamente	Mujeres al Oeste, radios comunitarias	Transformador, mujeres al oeste, cable al tierra, salud activa, la casita, el colegio de abogados de Morón, SUTEBA, grupos de scout, directores de escuelas, la escuela de psicología social de Castelar, el CPA de Morón y el zonal.	Las escuelas y los centros terapéuticos
Cantidad de OSC inscriptas		40	43
Periodicidad de los encuentros	Cada 15 días cada comisión (consejeras y Juventud), plenario 1 vez por mes	Cada quince días y asambleas anuales	Una vez por mes
Lugar de las reuniones	Salón M. Moreno del palacio municipal, comisiones en “vivir sin violencia” o las UGC	Rotan entre sedes del municipio y sedes de las organizaciones	SUM del concejo deliberante o en las organizaciones
Coordinación de las asambleas	Representante Dirección de Género	Las organizaciones	Representantes Dirección de discapacidad
Publicidad de las asambleas del consejo	Desde la coordinación del consejo en conj. Con las mujeres	La dirección de organizaciones comunitarias está a cargo de la convocatoria y del registro de las organizaciones del consejo.	Desde la dirección
Medios más utilizados para la publicidad	Folletos, Hoja municipal, publicaciones y Facebook	Mails, gacetillas y el boletín informativo de organizaciones	Mails, llamados telefónicos, hoja del municipio y después cada institución se encarga de difundirlo en su ámbito
Ámbitos de difusión de las asambleas	Abierta la convocatoria dentro y fuera del municipio	No es abierta tenes que completar solicitud para ser miembro.	Convocatoria se invita a aquellos que quieran participar
Presupuesto propio	No, se asigna lo que se necesite desde la dirección	No, pero disponen del total apoyo del municipio	Si
Etapa de PP de mayor participación	Monitoreo	Diseño, implementación y monitoreo	La consultiva y de implementación si está relacionado con su institución
Etapa de PP de mayor interés	Monitoreo y propuesta	Implementación y monitoreo	Difusión y consultivo

Presentan propuestas al municipio	Si	Si	Si
Incidencia en alguna PP	Si	Directamente no, se ha tomado en cuenta al consejo a la hora de algunas acciones en particular	si
Co gestión de programas con las OSC	Si, con Fundación Huésped, Mujeres al Oeste	Si programas con los operadores de calle y los centros de día "chicos con menos calle"	Relacionar el área temática con las instituciones que se relacione con ese tema, que está dentro de ese programa.
Implementación de propuestas o programas	Si	No, desde el consejo si organizaciones como Mujeres al Oeste o Transformador	Si, el programa de subsidios para de rehabilitación para personas con discapacidad que no tienen obra social, eso también nace desde el consejo.
Monitorean políticas públicas	Si	Si	Si

Plan de Igualdad de Oportunidades Morón

Los Objetivos del PIO se dividieron en 7 subcomisiones, estas son:

1) Participación Ciudadana

Los objetivos son afianzar esa participación de las mujeres en todos los ámbitos impulsados por el Municipio (Consejos Vecinales, Consejo de Adultos mayores, consejo de personas con discapacidad, entre otros); promover y fortalecer las organizaciones de mujeres y el funcionamiento de las redes para

maximizar su incidencia en las políticas públicas; y favorecer el acceso de las mujeres a espacios de decisión en las organizaciones de la comunidad.

2) Gestión Urbana y Ambiental

Los objetivos son recuperar y crear nuevos espacios verdes públicos, promoviendo el cuidado de los mismos; desarrollar políticas de gestión integral y educación ambiental con respecto a residuos sólidos urbanos; extender la infraestructura básica y el equipamiento urbano para lograr mayor seguridad y equidad en el acceso para los habitantes de Morón; y garantizar el derecho prioritario de las mujeres jefas de hogar en la regularización dominial y los planes piloto para soluciones habitacionales, individuales o grupales.

3) Democratización del Uso del Tiempo Libre

Los objetivos son transformar la concepción del uso del tiempo libre para promover relaciones equitativas y solidarias entre los géneros; generar espacios de pertenencia para las mujeres; impulsar programas de utilización de ese tiempo a través de actividades deportivas, culturales y de recreación; y fortalecer la autoestima y mejorar la calidad de vida de las mujeres.

4) Trabajo y Empleabilidad

Los objetivos son promover la empleabilidad de las mujeres; favorecer las capacidades de las mujeres para generar emprendimientos y eliminar comportamientos y acciones discriminatorias en el ámbito laboral.

5) Salud



“La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas dentro de los consejos consultivos en Morón”

Los objetivos son mejorar el acceso económico, geográfico y cultural de las mujeres de Morón a los servicios de salud municipales; ampliar la cobertura del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable y aumentar las temáticas que integran dicho Programa.

6) Comunicación y Lenguaje No Sexista

Los objetivos son promover el análisis crítico de los estereotipos de varones y mujeres; generar una visión equitativa entre varones y mujeres en la comunicación; y fomentar la perspectiva de género en los medios de comunicación social.

7) Violencia y Derechos Humanos

Los objetivos son generar acciones desde el Gobierno local para erradicar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres; propiciar que las mujeres de Morón conozcan sus derechos y las leyes que las amparan de las distintas formas de violencia; fomentar la capacitación de quienes tienen responsabilidad en las instancias judiciales, policiales y municipales de la zona, en la temática de violencia familiar con perspectiva de género y sensibilizar a la población moronense en la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

La posibilidad de vivir de manera integrada, sin sufrir discriminaciones y con cada vez mayores oportunidades de desarrollo, son cuestiones que se asumen como compromiso en pos de alcanzar una sociedad con igualdad de derechos y oportunidades.