
LA MESA DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DE CÓRDOBA

Una experiencia de negociación entre múltiples actores

Marcelo Mateo*

Fecha de recepción: julio de 1999

Fecha de aceptación y versión final: diciembre de 1999

Resumen: La Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba fue una experiencia de articulación y gestión asociada entre el Estado Provincial, la Municipalidad de Córdoba, la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales y Organizaciones No Gubernamentales. La MCPS se planteó y funcionó en sus considerandos como un espacio de definición global de las políticas sociales, pero con un marcado sesgo hacia las políticas de hábitat, producto de la creciente demanda de los sectores populares en el rubro, coincidentemente con intereses políticos del gobierno. Se definían allí monto de inversión, perfil de las comunidades que serían las beneficiarias y aspectos del programa a priorizar en cada etapa. La MCSP fue un mecanismo de negociación que generó la constitución y/o consolidación de un Movimiento Social urbano con una fuerte identidad y sentido de pertenencia, la concreción de respuestas materiales a los sectores más desprotegidos de la sociedad, y puso en debate dentro del Estado y frente a la opinión pública la situación de la pobreza en Córdoba. Sin embargo, el modelo no logró romper con las características clientelares de funcionamiento estructural del Estado y demostró una sostenida debilidad político-jurídica.

Palabras clave: Negociación, Identidad, Organización, Ciudadanía.

Abstract: The Coordination Table of Social Policies in Cordoba was an articulating experience and management associated among the Provincial State, the municipality of Cordoba and Non Governmental Organisations. This agreement was set out and operated in its considerations as a space of global definition of social policies. However, it has a marked direction towards environmental policies and is consequence of the increasing demand of the population. The Coordination Table of Social Policies coincides with the political interests of the Government.

In the agreement, also, investments, profile of the potential beneficiary communities and aspects of the program were defined. The Coordination Meeting of Social Policies was a mechanism of negotiation that generated the constitution of a urban Social Movement with a hard identity and sense of membership. It encouraged the creation of a material responses to poorer sectors and pointed out a discussion about the economic situation in Cordoba within the State and the Public Opinion. However, the model did not break with the clientelar characteristics of the structural running of the State and showed its political-juridical weakness.

Key words: Negotiation, Identity, Organisation, Citizenship.

I. DESCENTRALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE CÓRDOBA

El marco jurídico legal de Argentina determina la constitución de una República Federal y Representativa; por lo tanto, el sistema político, desde la primera Constitución Nacional que data de 1853, es descentralizado. La Constitución también condiciona como forma del Estado Argentino en su elemento territorial el federalismo el cual divide el poder estatal como base geográfica en unidades autónomas. Respecto del elemento humano, adopta la forma democrática pues el titular de la soberanía es el pueblo y los gobernantes ejercen sus funciones en su representación, y son elegidos a través del voto directo.

De la Constitución Nacional (que fue modificada en 1994, sin afectar el sistema de organización política del país) también se desprende el hecho que las provincias conservan el poder y delegan expresamente a la Nación diversos asuntos. Asimismo, las Provincias dictan sus propias Constituciones y Leyes, que deben estar en concordancia y coherencia con la Constitución Nacional. De esta manera, las Constituciones Provinciales y las Cartas Orgánicas Municipales, adoptan el mismo sistema de gobierno y deben

* Director General del Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) de Córdoba -Argentina-. Coordinador Regional para el Cono Sur de CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina). Director Editorial de la revista "Desafíos Urbanos".
✉ cecopal@onenet.com.ar

respetar el principio de la división de poderes, garantizando en todos los niveles la aplicación del sistema Republicano, Representativo y Federal.

Todos los espacios de gestión estatal, locales, regionales y el nacional, salvo el poder judicial, son elegidos por el voto directo de los ciudadanos, constituyendo espacios de poder autónomos en lo político, con regímenes impositivos propios y generación de leyes y ordenanzas particulares. Esta característica política del país tiene como consecuencia el que, generalmente, las ciudades capitales de provincia sean atendidas no sólo por su municipio, sino también y de manera directa, por el gobierno provincial, sobre todo en casos como Córdoba, donde casi la mitad de la población de la provincia vive en su ciudad capital.

La provincia de Córdoba se encuentra enclavada en el centro del país. Su ciudad capital, del mismo nombre, tiene una población de 1.300.000 habitantes constituyendo la segunda urbe del país en tamaño poblacional. También es segunda en importancia en lo que se refiere a la actividad industrial ya que en los años sesenta se instalaron terminales automotrices los cuales impulsaron una rápida industrialización, el crecimiento económico de la ciudad, y la generación de una clase obrera altamente organizada y combativa.

Al igual que en otras regiones del país, la conformación y crecimiento de la ciudad fue consecuencia de las migraciones internas que se desplazaron desde las zonas agrícolas hacia la ciudad en busca de un futuro mejor de acuerdo con las expectativas, no cumplidas, del modelo de industrialización desarrollista en Argentina.

Como consecuencia del fracaso del modelo de desarrollo, la periferia de la ciudad fue creció explosivamente sin planificación urbana con barriadas desordenadas y sin servicios básicos esenciales. Mas recientemente, el deterioro económico-social del país el cual impactó de manera particular a las ciudades más industrializadas tales como Córdoba, ha generado la aparición de "villas de emergencia"¹ formadas originalmente por habitantes que habían llegado tarde al sueño urbano, y como resultado sólo habían accedido a precarios asentamientos irregulares en la periferia de la gran ciudad. El crecimiento de estos asentamientos se produce debido al descenso de las tasas de ocupación y de la marginalización de amplios sectores medios y medios-bajos.

Paralelamente, los barrios obreros originalmente constituidos los cuales se encontraban más consolidados, estaban mas integrados a la ciudad y disponían de algunos servicios básicos tales como la luz eléctrica se convirtieron en un cordón de nueva pobreza debido a que en una misma vivienda conviven varias familias hacinadas fruto del crecimiento del núcleo familiar. De acuerdo con los datos oficiales de mediados de 1998, de los 3.027.113 habitantes de la provincia, el 18,2 por ciento (unos 550.000) posee necesidades básicas insatisfechas y puede clasificarse dentro de la pobreza estructural². Según el estudio citado, otro 35% de la población está comprendida en el universo de la nueva pobreza de los sectores medios debido al deterioro de sus ingresos; finalmente, el 31% por ciento proviene de hogares vulnerables por ingresos, esto es, sectores medios en declinación donde sumados los ingresos de todos los integrantes del hogar no se llega a duplicar el valor de la línea de pobreza.

Frente a esta situación, el objetivo de este artículo es el de evaluar cuáles han sido los beneficios de la experiencia de negociación llevada a cabo en Córdoba por la diversidad de actores sociales y políticos. Para ello, se describirá el surgimiento y desarrollo de "La Mesa de Concertación de Políticas Sociales" y se analizará desde múltiples perspectivas la intervención de los actores mas significativos.

II. LA MESA DE CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES DE CÓRDOBA

1. Antecedentes y surgimiento

El escenario post dictadura militar que se configuró en los años ochenta fue el campo para el nacimiento y desarrollo de organizaciones barriales y *villeras* bajo las formas jurídicas de Cooperativas, Mutuales y Asociaciones Civiles; durante este periodo, se fundaron y/o consolidaron las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo más representativas de Córdoba. Además de la resolución de problemáticas puntuales, tanto las Organizaciones de Base como las instituciones de apoyo tenían entre sus objetivos la articulación y generación de objetivos comunes a través de la conformación de diversos entramados de Movimientos Sociales y Organizaciones de Apoyo. Como consecuencia, emergieron cuatro redes articuladoras de Organizaciones de Base: a) El Encuentro de Comunidades en Marcha; b) La Coordinadora de Loteos Indexados y Barrios Carenciados; c) La Comisión de Hábitat Popular; y d) La Coordinadora de Villas y Barrios.

Estas cuatro redes estaban interrelacionadas y además colaboraban con apoyo técnico, promoción y capacitación con otras cuatro ONGs: El Servicio Habitacional y de Acción Social (Sehas), el Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Cecopal), el Servicio en Promoción Humana (Serviproh), y la Mutual Carlos Mugica. En este proceso histórico se fueron acumulando aprendizajes y, fundamentalmente, se fue conformando una generación de dirigentes de base de gran representatividad y capacidad propositiva. Cada red también, con matices, se relacionaba con el Estado Provincial y Municipal, en general, bajo modelos demasiado verticalistas y asistenciales. En setiembre de 1992, varias organizaciones entre las cuales se encontraban la Mutual Carlos Mugica, el Serviproh, la Coordinadora de Villas y Barrios, y la Comisión de Hábitat convocaron a un encuentro taller debido a un conflicto con la Empresa de Energía Eléctrica de la Provincia (EPEC). Este encuentro-taller que prefiguraría el nacimiento de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales (UOBDS) porque sirvió para aglutinar a las organizaciones y dirigencia social dispersa o relativamente segmentadas, e reunió bajo la consigna "Para romper el aislamiento". En este encuentro participaron funcionarios del Estado Provincial con los cuales se pacta la puesta en funcionamiento de una Mesa de Trabajo, dentro del marco del entonces Ministerio de

1. Expresión argentina sinónimo de favela, cantegril, población.
2. En 1991, la cifra era un poco menor: el 15%.

Desarrollo Social. Esta mesa de trabajo viene a constituir el antecedente más inmediato de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales de Córdoba.

La UOBDS, nacida en contexto, es un Movimiento Social Urbano que aglutina un centenar de Organizaciones de Base provenientes de las villas de emergencia y de los barrios pobres. Está organizada a través de una Mesa Ejecutiva de seis miembros elegida por un Plenario de Organizaciones (dos representantes por organización) que a su vez es la instancia máxima de conducción política y que se congrega cada quince días. Como instancia intermedia existe un Cuerpo de Delegados que asiste a las diferentes Secretarías de Trabajo en las que se divide la Mesa Ejecutiva. Los objetivos centrales de la UOBDS pueden resumirse en la búsqueda de políticas sociales que garanticen una mejor calidad de vida para las poblaciones organizadas en situación de pobreza, la identificación de herramientas jurídicas y políticas que permitan soluciones globales a las problemáticas sociales y la posibilidad de incidir efectivamente en la asignación de la inversión social.

Las ONGs señaladas anteriormente son instituciones ligadas a las tareas de promoción social y capacitación y apoyo técnico con más de una década de experiencia en el trabajo con los sectores más empobrecidos de la ciudad. Las especialidades en las que el conjunto de instituciones ha acumulado aprendizajes están relacionadas con el hábitat, la salud, la legislación y el apoyo jurídico, la comunicación, la niñez, la juventud y las relaciones de género. Estas instituciones han trabajado con los grupos sociales más desasistidos con el objetivo de promover su capacitación y organización comunitaria barrial, dar solución a las necesidades básicas mediante el estímulo a la participación y la concientización sobre sus derechos y obligaciones sociales. Todo ello se realiza a través de procesos socio-organizativos de resolución de necesidades materiales y no materiales.

El trabajo de base de estas instituciones se contextualiza en diversas acciones y posicionamientos públicos que las mismas generan como actores sociales, con una fuerte apuesta al fortalecimiento de la sociedad civil y a la ampliación del espacio de lo público como tareas políticas esenciales para la construcción de una sociedad cada vez más equitativa³.

El espacio articulador que comparten ONGs y UOBDS, denominado Mesa de Coordinación, intentó manejar un discurso socio-político que delimitara los márgenes contenedores de cada uno de los actores y de la Concertación. El siguiente párrafo permite apreciar la visión que los propios actores sostienen al respecto ya que la UOBDS se autodefinió como:

“[...] un movimiento social barrial, absolutamente autónomo de los partidos políticos y del gobierno, que busca generar espacios de concertación de políticas sociales con el estado nacional, el provincial y el municipal. Empero, su accionar no se orienta contra los partidos políticos o el gobierno, sino que considera que es imprescindible la existencia de un trabajo mancomunado entre las esferas de la política y de lo social. Ambos, partidos y movimientos sociales, tienen un rol indelegable que cumplir.

Las ONGs también se definen como entidades autónomas y tienen como objetivo central, desde sus destrezas técnicas específicas, aportar a la construcción democrática de las Organizaciones de Base, mejorando su capacidad de gestión y sus aptitudes para elevar la calidad de vida de sus asociados. Las UOBDS y las ONGs coinciden en concebir al Estado en sus diferentes niveles como el responsable del bien común y de la integración social del conjunto de los ciudadanos. Ello supone un Estado capaz de garantizar un desarrollo socio-económico equitativo y sustentable, estimular la solidaridad, promover políticas públicas en corresponsabilidad con organizaciones y movimientos sociales y controlar que todos los sectores de la población puedan acceder a los bienes y servicios necesarios para una vida digna. También, un estado capaz de instrumentar políticas sociales, en materia de empleo, salud, alimentación, educación y vivienda, que aseguren la igualdad de oportunidades para todos.

Ese Estado, además, debe implementar políticas sociales compensatorias para paliar las necesidades más acuciantes de los sectores sociales postergados, evitando las prácticas tradicionales de asistencialismo y clientelismo político.

En ambos casos, para políticas sociales globales y focalizadas, es preciso generar espacios concertados, de modo de construir los consensos imprescindibles para garantizar eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos. De esa forma se generarían, también, relaciones sociales más transparentes y participativas, insustituibles para la construcción de una democracia moderna [...]”⁴.

2. La Mesa de Concertación de Políticas Sociales (MCPS)

Es bueno destacar que si bien el decreto del gobierno provincial que dió vida legal a la Mesa de Concertación subsiste hasta nuestros días aún cuando se haya modificado varias veces su ubicación espacial, el funcionamiento principal de este espacio concertado tuvo lugar entre los años 1992 y 1996 con algunas acciones particulares y asistemáticas entre 1996 y 1998. En la actualidad, el antecedente manifestado en ese funcionamiento dará lugar a un Consejo de Concertación Provincial con unidades autónomas en todos los Municipios de la provincia. Sin embargo, en estas líneas se privilegiará el análisis sobre el período transcurrido entre su nacimiento y desarrollo, con algunas consideraciones sobre el momento actual.

La MCPS la cual se rige el Decreto N.º 1717/94 del Gobierno de la Provincia de Córdoba es presidida por el Ministro de Desarrollo Social (ahora Ministerio de la Solidaridad) y está integrada por la Unión de Organizaciones de Base, las cuatro ONGs mencionadas y una representación de la Municipalidad de la Ciudad Córdoba. La MCPS

3. En el año 1995 se incorpora como ONG a la Coordinación, Cooperativa La Minga. La misma forma parte de la MCPS en igualdad de condiciones que el resto de las instituciones.

4. Documento de Trabajo.

se planteó y funcionó en sus considerandos como un espacio de definición global de las políticas sociales, pero con un marcado sesgo hacia las políticas de hábitat, producto de la creciente demanda de los sectores populares en el rubro, coincidentemente con intereses políticos del gobierno. Se definían allí el monto de inversión, el perfil de las comunidades que serían las beneficiarias y los aspectos del programa a priorizar en cada etapa.

El dispositivo operativo observaba los siguientes tres pasos: a) la UOBDS organizaba y elevaba la demanda de sus organizaciones y de otros grupos allegados. b) las ONGs analizaban y preparaban las propuestas y viabilidades técnicas y c) el Estado financiaba y monitoreaba la ejecución de los proyectos.

Evidentemente este proceso estaba cruzado por permanentes negociaciones en torno a prioridades (sociales y políticas), asignaciones presupuestarias y metodologías de trabajo.

3. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA EXPERIENCIA DE CÓRDOBA

Entre los alcances de esta experiencia de concertación se destaca que el proceso consiguió obtener resultados positivos en lo que se refiere a la satisfacción de necesidades básicas y a la mejora de la calidad de vida: logró implementar soluciones en el campo del hábitat en alrededor de 70 Villas de Emergencia y Barrios Carenciados de la ciudad, con beneficios de acceso a la propiedad de la tierra y/o acceso a servicios básicos de infraestructura y/o construcción de vivienda y salones comunitarios. Esto significó un beneficio directo para alrededor de 8.000 familias (40.000 personas).

La experiencia en cuestión representó una inversión de alrededor de 17,5 millones de dólares, en cinco años de trabajo efectivo. A su vez, esta movilizó recursos globales de aproximadamente 24 millones de dólares. Cabe remarcar que la metodología de trabajo adoptada significó una economía de alrededor del 30 % en relación a los costos de operatorias tradicionales para el Estado Provincial. Durante el período 1992-1995 el financiamiento fue en su mayor parte del Gobierno Provincial. A partir de 1995 se articularon recursos del Gobierno Nacional (Secretaría de Desarrollo Social), Gobierno Provincial y Municipal.

Las principales acciones se orientaron hacia campos específicos. Los siguientes dos casos pueden ejemplificar con claridad la prioridad y orientación en la búsqueda de soluciones:

En el campo del Hábitat

– El acceso a la propiedad colectiva de tierra urbana destinada a 30 Organizaciones de Base (O.B) que nuclean a 2.801 familias.

– La regularización jurídica de la tenencia de la tierra, mediante la escrituración de los lotes de 16 OB, beneficiando a 1.263 familias.

– La mensura, el amojonamiento y los estudios de suelo, la apertura de calles; la provisión de infraestructura básica, redes de agua potable y energía eléctrica destinada a 8.173 familias.

– La edificación de 30 salones comunitarios para las actividades de 30 OB, que incluyen a 4.322 familias.

– La construcción de unidades habitacionales mínimas y el mejoramiento (completamiento / ampliación) de viviendas existentes destinado a 3.447 familias de 66 OB.

En Salud y nutrición

– El acondicionamiento y equipamiento de 10 postas sanitarias.

– El control y refuerzo nutricional de 2.925 niños de 0–5 años de 1.855 familias pertenecientes a 13 OB.

Cabe destacar que además de lo señalado, entre 1996 y 1998 la UOBDS distribuyó 7.000 cajas mensuales del Programa de Apoyo a la Niñez para su refuerzo nutricional (PRANI), de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y desde 1997 hasta comienzos de 1999, 10.000 cajas alimentarias mensuales de la Dirección de Emergencia Social de la Provincia de Córdoba.

También en ese período y por convenio con la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y las ONGs, se pusieron en marcha 23 Comedores Comunitarios en otras tantas villas de emergencia.

1. Resultados en relación a procesos de fortalecimiento de las Organizaciones de Base

El proceso permitió consolidar un Actor Social a nivel de Organizaciones de Base con reconocimiento de la sociedad civil y a su vez claramente representativo de un sector social marginado de los debates y decisiones sobre pobreza y políticas sociales, decisiones que finalmente tienen impacto en la evolución de su calidad de vida. Su organización como sector en la UOBDS facilitó y consolidó las posibilidades de reconocer su propia problemática, plantear reivindicaciones y propuestas, coparticipar activamente en la solución de sus problemas y plantear alternativas de políticas sociales más adecuadas a sus necesidades. Cada una de las Organizaciones de Base representadas en la Unión han comprobado el beneficio de estar contenidas y expresadas en un espacio de representación sectorial. Esto ha incidido en forma directa y constatable en la constitución de numerosas nuevas organizaciones locales, en la continuidad y el fortalecimiento de las existentes y en la creación de una trama social de capacitación y solidaridad horizontal entre las organizaciones de barrios y villas. Por tanto, estas organizaciones pudieron consolidarse como espacios de participación, democráticos y solidarios, donde sus asociados crecieron ejerciendo destrezas relacionadas al acuerdo participativo de objetivos y prioridades, definición de proyectos, gestión, gerenciamiento y ejecución de los mismos.

Este proceso, el cual estuvo acompañado regularmente por el apoyo interdisciplinario de las ONGs, significó a nivel individual, familiar y grupal un proceso de crecimiento de la autoestima, desarrollo de conocimientos y consolidación identitaria; contrarrestando la supuesta debilidad estructural del sector, derivada de la heterogeneidad de su composición y precariedad de recursos materiales y simbólicos.

IV. PARTICIPACIÓN Y CONCERTACIÓN

La idea y experiencias relacionadas a la concertación provienen del mundo del trabajo, en un momento en que éste constituía el eje central de la organización de la vida social, y el Estado asumía un papel monopólico en la provisión de ciertos servicios. Sin embargo, la idea toma fuerza luego ante el derrumbe del Estado de Bienestar para dar paso a mecanismos, supuestamente más eficaces, para la implementación de Políticas Sociales. Así, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a ser convocadas por un lado, o a forzar espacios de participación en relación al Estado por otro, cambiando el eje confrontativo más histórico, por el de experiencias en gestión asociada. Evidentemente, en estos modelos, las posiciones relacionales de los diferentes actores que conforman los espacios de negociación son desiguales, como son diferentes los objetivos e intereses finales que se ponen en juego. Los actores significan aspectos diferentes de las resoluciones a alcanzar y esto se traduce en el proceso de toma de decisiones y en los resultados.

El Estado y el gobierno que lo administra juegan una posición transmisora del encuadre en donde las negociaciones se llevarán a cabo, restricciones manifestadas por limitaciones externas como la globalización, la política económica, situación general del país, posibilismo, realismo, etc. En definitiva, el Estado es el actor que plantea las imposibilidades, al tiempo que también es el actor que garantiza la efectivización de los acuerdos. Esto no significa que los actores de la sociedad no puedan imprimir a los mecanismos concertados sus propios intereses y dinámicas ya que todos los involucrados modifican sus niveles de autonomía relativa tratando de resguardar al máximo su capital social, simbólico y cultural, capitales de donde obtienen su entidad y capacidad política-social para establecer negociaciones.

La complejidad de la sociedad civil manifestada en el conjunto heterogéneo de organizaciones que se observan nos remiten a la idea de la participación ciudadana como un reaseguro para la adecuación de los mecanismos concertados a las necesidades reales para el desarrollo social de una determinada región o ciudad. Las organizaciones de la sociedad civil ponen en crisis el discurso y prácticas individualistas del modelo neoliberal vigente. La lógica imperante se manifiesta con una fuerte tendencia a subordinar la acción de ONGs y Movimientos Sociales, partiendo de la premisa de que la única racionalidad vigente y posible es la empresarial o de mercado. Las ONGs y movimientos sociales necesitan del reconocimiento estatal como interlocutores válidos para solicitar su intervención en la resolución de problemas, o incluso para el funcionamiento legal de las organizaciones; por lo tanto el riesgo de una participación subordinada siempre está presente, es más, en diferentes coyunturas de un proceso como el de la MCPS se manifiesta claramente con efectos negativos para las organizaciones de la sociedad, traducidos en una reducción de la criticidad y en la posibilidad de fragmentación del movimiento social, aligerando la relación negociadora a un plano instrumental no demasiado estratégico.

Sin embargo, planteada ya la asimetría existente en la relación entre los actores y los riesgos que esto implica, es

bueno destacar los esfuerzos permanentes realizados en torno a esa tensión. La autonomía de las organizaciones de la sociedad se construye desde los niveles de participación, de acumulación identitaria, de representación y legitimación ante el conjunto social. Desde allí se pueden poner en jaque los aspectos más negativos del modelo actual, cuya exigencia fáctica para el consenso es una subordinación “modernizada”.

La expansión del espacio público, colectivizando y articulando actores, pueden ser entonces bases para contrarrestar los efectos clientelares de la mayoría de las políticas sociales generadas por nuestro Estado.

1. Institucionalidad, Política y Recursos

La concertación se manifiesta como un intercambio de recursos disponibles, materiales o simbólicos. Intercambio este que se salda por los atributos de carácter político de cada actor interviniente, su legitimidad, su capacidad movilizadora, su creatividad, y las posibilidades reales de ceder parte de su poder a otro(s). Esto supone una gran capacidad de representación en los líderes sociales, como así también una importante voluntad delegativa en las bases del movimiento social. Es imprescindible para los líderes sociales poder establecer mínimos acuerdos estables con el resto de los actores, situación que muchas veces los somete a una práctica negociadora que encuentra dificultades de traducción hacia sus bases. Es difícil dimensionar, en algunos casos, el límite entre la representación del movimiento y la defensa argumental de la dinámica de la negociación con otros actores. El Estado cede parte de su poder decisorio con una claridad mucho mayor sobre sus necesidades de reciprocidad y en general establece, con criterios criticables pero muy claros, los límites de lo que da, cede o le sacan, relacionados con la obtención de sus propios réditos.

Aún en experiencias como la que nos ocupa, los diferentes niveles del Estado Argentino gestionan sus políticas sociales con fuertes tendencias clientelares, individualistas. Es más, se podría aventurar que hoy por hoy, la base de reciclaje de poder por parte de los partidos políticos se basan en una dinámica de “clientela política”, asentada en una determinada manera de abordar las políticas sociales. En el mismo orden, el avance de la crisis económica y sus nefastas consecuencias generan campos de acción más propensos a ese tipo de concepciones.

Dada la tendencia anterior, la institucionalidad del espacio aparece como una condición fundamental e indispensable para la sustentabilidad de los modelos concertados y para su replicabilidad, por ende para que se generen modificaciones estructurales en la gestión de políticas sociales. Si los procesos de concertación quedan librados a la voluntad política de una determinada gestión de gobierno, de un funcionario o aún de un partido, la debilidad de ese proceso será manifiesta en todos los niveles. Sin institucionalidad el Estado podrá mantener su estructura clientelar más allá del método, los niveles de criticidad no serán los aptos para una negociación seria, y la participación de los sujetos de las políticas será meramente instrumental.

González y Aquin (1998), siguiendo a Fraser, plantean que la lucha por las necesidades no se reduce a los proce-

sos de asignación de recursos, sino que por el contrario éste es el último dispositivo dentro de un proceso, que comienza mucho antes en una disputa fuertemente político simbólica, y que culmina con la asignación del recurso necesario para la resolución de una determinada problemática, sugiriendo tres momentos que conforman la política de necesidades: la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o por clasificarlo como un tema no político; la lucha por la interpretación de la necesidad, por el poder definirla y así determinar con qué satisfacerla; y si estos dos momentos de la lucha se resuelven favorablemente, es posible enfrentar el momento de la asignación de los recursos.

Por lo tanto, para concertar se hace necesario disputar política y simbólicamente la estructura de las políticas sociales en un proceso histórico determinado. El plano de la asignación de recursos no es menor, pero no se lograrán transformaciones estructurales sólo con el acceso concertado y participativo a los mismos. Institucionalizar esta disputa no resolverá todo, pero se manifiesta como un camino más sólido si analizamos estas experiencias como procesos. De otra forma, los flujos y reflujos coyunturales de los movimientos sociales, la tan ansiada "voluntad política" de los funcionarios, el posibilismo contextual, convertirán a los mecanismos concertados en metodologías volátiles, vacías de contenido transformador.

V. EL EJERCICIO CIUDADANO

La experiencia de la MCSP fue un mecanismo de negociación que generó la constitución y/o consolidación de un Movimiento Social urbano con una fuerte identidad y sentido de pertenencia, la concreción de respuestas materiales a los sectores más desprotegidos de la sociedad, y puso en debate dentro del Estado y frente a la opinión pública la situación de la pobreza en Córdoba. Sin embargo, el modelo no logró romper con las características clientelares de funcionamiento estructural del Estado y demostró una sostenida debilidad político-jurídica.

En el proceso de la MCPS se construyó ciudadanía entendiendo el concepto como el derecho legítimo de las personas a tener y ejercer derechos; por lo tanto se trata de un concepto dinámico, histórico y en permanente construcción. Esa construcción se desarrolla en función de los contextos temporales y los procesos particulares de los colectivos que defienden e intentan conquistar esos derechos. Convirtiendo a la ciudadanía en una práctica, un proceso de acumulación que se define, se ejerce, se conquista y se defiende. Si se asume la ciudadanía en referencia a un espacio de pertenencia colectivo desde donde se generen identidades, adhesiones, solidaridades y cultura. Si la ciudadanía es la capacidad para ser miembro de una sociedad, la lucha por la inclusión en la misma, por el acceso a los derechos que consagra esa sociedad, donde también se pone en juego la relación o vínculo que se establece entre el Estado y los miembros de la comunidad, estableciendo esa disputa en el plano de la superación de las desigualdades, de acceso y ejercicio de los derechos tanto formales como reales, la experiencia

de la MCPS y, fundamentalmente la existencia de la Unión de Organizaciones de Base por los Derechos Sociales, construyó ciudadanía.

En otro orden se combatió decididamente la estructura clientelar de asignación del recurso social, fortaleciendo la autonomía de las organizaciones de los sectores populares. Entendiendo a la autonomía como la posibilidad y capacidad de definir proyectos propios y estrategias para concretarlos de manera libre e independientemente de las relaciones con los otros. Desde la autonomía, las organizaciones de base ejercitan y fortalecen su capacidad de relacionamiento y negociación con los sectores de poder, establecen alianzas, realizan acuerdos y pactos. El desarrollo de la autonomía, la capacidad de negociación y el posicionamiento de las organizaciones en la definición de la agenda pública, consolidó una generación de dirigentes sociales capaces de interpretar y representar a su sector con la suficiente ductilidad como para establecer acuerdos estratégicos con otros actores.

Otro aspecto relevante del proceso fue el sistema de capacitación establecido junto a las ONGs de apoyo, sistema que permitió abrir un panorama donde las Organizaciones de Base lograron:

- Un franco reconocimiento del lugar que ocupan en la trama de relaciones sociales, políticas y económicas. Lo que la sociedad espera de los sujetos populares. Un reconocimiento objetivo de sus necesidades y carencias.

- El descubrimiento de su potencial y la valorización de sus necesidades, de su derecho a reconstruir su historia, enmarcado en un fuerte proceso de constitución como sujetos autónomos y autoafirmados.

- El conocimiento y desarrollo de las habilidades para ejercer los derechos consagrados por la legislación vigente.

- El desarrollo de capacidades para traducir sus necesidades en demandas con propuestas, intentando modificar el orden establecido.

El proceso pedagógico que enmarcó las relaciones entre ONGs y OB fue una de las aristas que más contribuyeron a los emergentes sociales posteriores en Córdoba, de sobremanera, aquellas contribuciones ligadas a la organización y gestión comunitaria, ya que en los momentos donde el Estado rehuyó su responsabilidad sobre la concertación, la UOBDS pudo mantener sus diferentes capitales, aún sin la contrapartida (en apariencia estructuralmente necesaria para la experiencia) de recursos que debía proveer el Estado. Las comunidades pudieron continuar sus acciones solidarias, desarrollar nuevas propuestas, generar acciones de lucha y demanda, dentro de un proceso de capacitación permanente, donde la aprehensión analítica del contexto que les tocaba vivir, fue una herramienta fundamental para sostener una suerte de espera activa.

VI. REFLEXIONES FINALES

La experiencia de la MCPS permitió un proceso de acumulación de capital cultural y constitución de identidades de los sectores excluidos o en vías de exclusión. El escenario alentó un proceso de participación y movilización, que además se manifiesta claramente en el aumento del capital

social de las organizaciones de base, desde su representación y legitimidad social. Permitted, además, morigerar los efectos de la crisis económica y el desempleo en la ciudad de Córdoba, generando una expresión social organizada con objetivos transformadores, demostrando la multiplicidad de posibilidades que la participación ciudadana otorga a los sectores más desprotegidos. Sin embargo, esta experiencia demostró también que no bastan las experiencias aisladas basadas en variables no replicables o demasiado coyunturales, sino que es necesario consolidar procesos de apertura sostenibles en el tiempo y que involucren a una multiplicidad de actores sociales y políticos más amplios y heterogéneos, tan heterogéneos como nuestras propias sociedades. La concentración de poder político y económico en determinados sectores minoritarios de la sociedad va en detrimento de la posibilidad de acceso a los derechos de los grupos históricamente postergados, independientemente de las herramientas más o menos "novedosas" que se pongan en práctica. Lo discursivo, el seguimiento de tendencias internacionales, la asunción de funcionarios capacitados en el área social, etc., no garantizan el establecimiento sostenido de la dinámica negociadora. Es decir, el establecimiento de dispositivos como el comentado en este artículo, en tanto y en cuanto no logren generar procesos participativos conexos, tangenciales, diversos, que fueren la necesidad de múltiples vías de contacto, articulación y negociación con impacto en las zonas duras de las políticas públicas, no habrán promovido verdaderas transformaciones.

Del aprendizaje en la experiencia se pueden esbozar algunas propuestas ejecutivas que mejoren y fortalezcan la experiencia participativa y negociadora y que permitan formalizar un vínculo más equilibrado entre la disposición e involucramiento de la sociedad civil y las acciones del Estado.

Estas propuestas mínimas son:

1) La generación de espacios de concertación de políticas, en donde los actores involucrados en la problemática contribuyan activamente y acuerden formas de resolver sus diferentes problemáticas. En este espacio es importante que se fijen prioridades de acción, se acuerden programas y proyectos, se les asigne presupuesto a éstos, se acuerden mecanismos de implementación y se coordinen, controlen y evalúen las acciones.

2) La promoción de la participación de los beneficiarios y de otros actores de la sociedad civil, en los procesos de solución de las problemáticas sociales. La cuestión de la vivienda por ejemplo, por responder a una necesidad sentida fuertemente por la población que la sufre, permite que las organizaciones de pobladores y de la sociedad civil se involucren, estudien y elaboren propuestas, presenten proyectos y consigan mejores beneficios con los mismos recursos. Todo esto, fortalece las organizaciones de la sociedad civil y por ende favorece el desarrollo de procesos democráticos.

3) El desarrollo de modelos de autogestión comunitaria, con financiamiento y control estatal. Se posibilita con ellos que las familias organizadas se constituyan en un actor social, sean capaces de definir sus necesidades, formular una propuesta de solución, gestionar su financiamiento y ejecu-

tar las soluciones con la correspondiente Asistencia Técnica, siendo el Estado el ente financiador y de contralor. De este modo la participación organizada de los pobladores, facilita su integración social y a la vez asegura la adecuación de las soluciones a las necesidades y prioridades, pautas culturales y valores de cada grupo.

4) Que se posibilita la generación de empleo temporario entre la población beneficiaria para hacer frente, de este modo, a uno de los mayores problemas que enfrenta la sociedad cordobesa en la actualidad. La problemática del desempleo y del subempleo que se relaciona directamente con los porcentajes de población con necesidades básicas insatisfechas y de la nueva pobreza de los sectores medios.

5) Que se articulen recursos, programas y acciones a nivel nacional, provincial y municipal y que paralelamente se incorporen acciones de motivación y capacitación a los municipios para que desarrollen este tipo de políticas coordinadas. Y no sólo abarcando el ámbito público sino también incorporando en el juego a los actores privados, fijando políticas de articulación y concertación con las empresas concesionarias de los servicios básicos privatizados y de los organismos de contralor.

6) Que considere encuadres diferencial respecto a tasas y servicios, impositivo y legal de los proyectos para facilitar el acceso (en la ejecución) y el mantenimiento del bien una vez asignado a cada familia.

Estas son algunas de las muchas propuestas que hay que analizar y desarrollar para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y favorecer el desarrollo de procesos democráticos; para que los procesos participativos se vinculen esencialmente al desarrollo de nuevas políticas públicas acordes a las verdaderas necesidades de la sociedad y a la transformación de aquellas otras que no se relacionan con las efectivas demandas de la población.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARBEITO, A., LO VUOLO, R. (1992): *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF- CIEPP-Losada.
- FRASER, N. (1991): "La lucha por las necesidades". *Revista Debate Feminista* n° 3. México.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995): *Consumidores y ciudadanos. Conflictos culturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- (1993): "Nacionalismo y globalización". El Debate multicultural, entrevista en *Revista Sociológica* N° 21.
- GARCÍA DELGADO, D (1994): *De la movilización de Masas a los nuevos movimientos sociales*. FLACSO.
- GONZÁLEZ, María C. y AQUÍN, N. (1998): *MCPS ¿modelo para replicar?* Buenos Aires: Espacio.
- KEANE, J. (1992): *La vida pública y el capitalismo tardío*. México: Alianza Editorial.
- LECHNER, N. (1990): *Los patios interiores de la democracia*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- LÓPEZ, A. (1998): *La Alianza que no fue* (Documento del Equipo de Investigación Equis). Buenos Aires
- MINUJIN, A. (Comp.) (1993): *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la Política Social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF-Losada
- OFFE, C. (1992): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. España: Sistema.

SABSAY, D. y ONAINDIA, J. (1997): *La Constitución de los Argentinos - Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*. Buenos Aires: Errepar. THOMPSON, A. (Comp.) (1995): *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF- Losada.

REVISTA LA PIRAGÜA: Colección - CEAAL

REVISTAS DESAFÍOS URBANOS (1992-1999): Colección completa. Cecopal Córdoba.

SEHAS-SERVIPROH-MUTUAL MUJICA-COOP. LA MINGA-CECOPAL (1992-1999): Documentos de análisis (varios) y Propuestas para el gobierno de Córdoba (varios), (Documentos de Trabajo) - Córdoba.

Seminario:

Los Partidos Políticos ante los retos del siglo XXI

1 y 2 de Junio de 2000

Día 1

Sesión de mañana: **Financiación**
Sesión de tarde: **Institucionalización**

Día 2

Sesión de mañana: **Partidos y gobierno**
Sesión de tarde: **Disciplina interna**

Participan:

MANUEL ALCÁNTARA, Universidad de Salamanca
SERGIO ALFARO SALAS, Universidad de Salamanca
LATEUY CAMPS, (PRA) (República Dominicana)
CÉSAR CANSINO, Centro de Política Comparada (México)
PILAR GANGAS, Universidad de Salamanca
ISMAEL CRESPO, Universidad de Salamanca
DELIA FERREIRO, CEPPA (Argentina)
FLAVIA FREIDENBERG, Universidad de Salamanca
CARLOS IRIBARREN, Fundación Ebert
CARLOTA JACKISCH, CIEDLA (Argentina)
DIETER KONIECKI, Fundación Ebert
STEVEN LEVITSKY, Universidad de Notre Dame (Estados Unidos)
IVÁN LLAMAZARES, Universidad de Salamanca
ANTONIA MARTÍNEZ BARAHONA, Universidad de Salamanca
ELENA MARTÍNEZ BARAHONA, Universidad de Salamanca
SCOTT MORGUENSTEN, (UNCH-Duke) (Estados Unidos)
RICARDO NÚÑEZ, (PS) (Chile)
MARISA RAMOS, Universidad de Salamanca
LETICIA RUIZ RODRÍGUEZ, Universidad de Salamanca
HELMULT WITTELSBÜRGER, Fundación Konrad Adenauer

Lugar de Celebración: Instituto de Iberoamérica y Portugal
C/. San Pablo, s/n.
37001 Salamanca - España



Instituto de Estudios de Iberoamérica
y Portugal

Konrad
-Adenauer-
Stiftung

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



Asociación Castellano-Leonesa
de Ciencia Política
y de la Administración