



Participación territorial

Las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República Oriental del Uruguay) y Entre Ríos (Argentina)

Participación territorial : las experiencias de las mesas de gestión en Salto, República Oriental del Uruguay, y Entre Ríos, Argentina / Natalia Bisio Carvallo ... [et al.] ; compilado por Viviana Marcela Verbauwede ... [et al.]. - 1a ed. - Paraná : Universidad Nacional de Entre Ríos. UNER, 2018.

Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-698-435-9

1. Políticas Públicas. 2. Bienestar y Política Social. 3. Política Social.
I. Bisio Carvallo, Natalia II. Verbauwede, Viviana Marcela, comp.
CDD 320.6



Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de Entre Ríos

Compiladores:
Viviana, Verbauwede;
Leonel, Del Prado;
Gabriela, Romero;
Evangelina, Benassi;
Melisa, Perez

Diseño y Compaginación: Rubén G. Rodriguez

Índice

Prefacio	Página 4
Presentación	Página 5
Mesas de gestión interinstitucionales, rurales y ciudadanas de la República del Uruguay (Artigas, Paysandú, Salto) Expositora: Mg. Natalia Bisio	Página 7
Comentario Etelvina Main	Página 10
Mesas de gestión rurales en Entre Ríos (María Grande) Expositores: Ing. Agrónomo Sergio Alí y Licenciada en Trabajo Social Leticia Bochatón	Página 16
Comentario Martínez, Karina y Saboldelli, Antonella	Página 19
Mesas de gestión interinstitucionales en Entre Ríos (Diamante) Expositores: Dra. Virginia Bordón y Licenciado en Trabajo Social Sebastián Muñoz	Página 21
Comentario. Cabrera, Marta; Lanterna, Paola; Milano, Danisa; Traverso, Graciela	Página 23
Mesas de gestión ciudadanas en Entre Ríos (Paraná) Expositores: Dr. Luis Garay y Dra. Irina Chausovsky	Página 26
Comentario: Citelli, Sofía; González, Rocío; Walingre, Fatima	Página 32
A Modo de Cierre; Pablo Kriger	Página 35
Bibliografía	Página 40

Reseñas de libros

La gestión pública descentralizada: una reflexión sobre las entidades institucionales territoriales en el litoral norte uruguayo Viviana Verbauwede	Página 42
Organizaciones territoriales que construyen políticas para la infancia Gabriela Romero	Página 47



Prefacio

En el ciclo lectivo 2018, continuamos trabajando en forma conjunta la cátedra Política Social de la Licenciatura en Ciencia Política¹, de la Facultad de Trabajo Social, el Proyecto de investigación: Las Protecciones Sociales en el Servicio Doméstico², de la misma facultad y el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) de la Sede Salto de la Universidad de la República (UdelaR)³. En este caso, a través de un Proyecto de Innovación e Incentivos a la docencia a partir del cual pretendimos recuperar, sistematizar y difundir uno de los intercambios realizados en el marco del proyecto de internacionalización de la UNER (Res. CD 510/16- Res. CS 429/16), enriquecido con los aportes de los estudiantes cursantes de la asignatura Política Social en el ciclo lectivo 2018.

El proyecto de innovación e incentivos a la docencia, que da origen a esta e-book se denominó “Produciendo nuevas formas de comunicar nuestros espacios de aprendizajes”, y a través del mismo procuramos incorporar al espacio áulico de enseñanza/aprendizaje de la asignatura Política Social la participación de los/las/les estudiantes en la producción y divulgación de tecnologías de información y comunicación (TICs), tomando como material básico una selección de contenidos del programa de la asignatura y un dossier elaborado con las presentaciones realizadas en la charla “Participación territorial: las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República Oriental del Uruguay) y Entre Ríos (Argentina)”⁴.

Tomando las exposiciones de los disertante como punto de partida se propuso a los estudiantes que evalúen de los contenidos a publicar en e-book y elaboren en forma individual y/o grupal *comentarios* de las exposiciones incorporando los materiales propuestos y trabajados durante el cursado de la cátedra en forma conjunta con las reflexiones que les significaron las presentaciones retomadas. Los objetivos del proyecto fueron: a) que los estudiantes logren participar en el armado de un producto comunicacional, estableciendo criterios, prioridades y señalando intereses; b) que a través de una estrategia pedagógica de armado de dossier se logre la discusión sobre la relevancia e interés de los contenidos temáticos trabajados; c) que se alcance a distinguir las políticas sociales en su etapa de implementación identificando tanto los actores involucrados como los espacios profesionales puestos en juego.

El fundamento teórico y metodológico en que sostuvimos nuestra propuesta fue potenciar la relación docente/alumno/espacio áulico en el proceso de enseñanza aprendizaje vinculando a los estudiantes en el uso de las TICs desde un lugar diferente, no solo como consumidores de datos sino como partícipes en la producción de los mismos, de esta forma no solo se abordan los contenidos de la asignatura desde un aspecto diferente sino que también se los insta a participar en el uso de las tecnologías desde otras formas.

Consideramos importante destacar la trama institucional, económica, política, social y también específicamente universitaria en la que este proyecto de innovación e incentivo a la docencia se desarrolló en el presente ciclo lectivo.

Desde el cambio de gestión en el gobierno nacional en Argentina, y puntualmente desde principios del año 2018, los docentes y estudiantes universitarios nos hemos movilizado en defensa del sostenimiento de la Universidad Pública, en el marco de discursos gubernamentales que revalorizan la educación en sus diferentes niveles y simultáneamente menosprecian los recursos para lograrla.

En este contexto, la Facultad de Trabajo Social en el marco de luchas docentes y estudiantiles permaneció durante 21 días tomada, con una importante participación de los claustros que componen la universidad: estudiantil, docente, administrativo y de servicios, en la cual se expusieron/trabajaron diferentes problemáticas que no pueden resumirse solo al reclamo salarial como se intentó manifestar en los medios de comunicación y por el gobierno nacional, siendo uno de los temas trabajados una mayor accesibilidad a la universidad pública, mayores partidas presupuestarias para las Becas de Formación, de Iniciación a la Docencia y para el Comedor Universitario; la no desfinanciación de la investigación y la extensión, cuyo objetivo principal es generar mayor inclusión y participación de todos los actores sociales favoreciendo la democratización del conocimiento, entre otros. Las cuales, fueron insatisfactoriamente atendidas otorgando respuestas insuficientes y fragmentadas en forma paliativa, no abordando directamente los problemas denunciados sobre la educación universitaria y su funcionamiento institucional.

A cien años de la reforma universitaria, sus postulados sobre la extensión universitaria, la jerarquización docente y la investigación se encuentran en riesgo, limitados y condicionados por el ajuste presupuestario. Así como el deterioro del poder adquisitivo instalado en la sociedad argentina hace cada vez más difícil el ingreso de los hijos de los trabajadores a la universidad.

La educación pública materializada en las instituciones estatales ha sido históricamente una política social democratizadora y universalizadora de derechos, y en la actualidad al igual que otras, viene siendo seriamente afectada en términos presupuestarios para su funcionamiento como también así para el salario de los trabajadores, en el marco de políticas restrictivas de ajuste que afectan directamente a casi todos los ministerios como estructura gubernamental. Estas transformaciones institucionales tienen su correlato en el deterioro cotidiano

de las condiciones de vida (materiales y simbólicas) de todos los ciudadanos, en forma directa e indirecta en un contexto de inflación y recesión económica, con medidas concretas en el sector tales como las que se denuncian en un informe de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU).

Un nuevo informe elaborado por el IEC-CONADU sobre la evolución de las finanzas del sistema universitario público argentino contabilizó que el Gobierno de la alianza Cambiemos realizó en el primer semestre del año un recorte de más de 1000 millones de pesos al presupuesto asignado por el Congreso Nacional para 2018. Además, en el período que va de enero a junio, el Poder Ejecutivo retuvo pagos por nada menos que 13.500 millones de pesos. La síntesis de ese informe fue puesta en circulación a mediados de julio.

En lo que se refiere al recorte directo, la cifra exacta es de 1.056,4 millones. La mayoría fueron sustraídos de los fondos que maneja la Secretaría de Políticas Universitarias, con áreas muy afectadas como las de Proyectos Especiales (que perdió el 90,9% de lo previsto); Infraestructura (-40,3%) y Conducción, gestión y apoyo a las políticas de educación superior (-31,2%). También se recortó aquella línea destinada al fomento de la investigación de los docentes universitarios (-3,7%).

Pero, a su vez, como ocurrió desde su llegada al poder, Cambiemos realiza una sistemática subejecución de las pautas presupuestarias que, en los hechos, se traduce en un nuevo ajuste por inflación. Este semestre, esa demora en los pagos alcanzó a 13.552,4 millones de pesos. Quiere decir que la SPU no pagó un cuarto (24,9%) de un financiamiento que ya de por sí era exiguo. Las cifras de subejecución son alarmantes en Proyectos Especiales (100%), el Programa Bec.Ar (93,7%) y Gastos para Funcionamiento (73,3%), pero también son graves en los rubros Investigación de los Docentes Universitarios (53,5%) y Financiamiento de los Hospitales Universitarios (49,5%).

En ese sentido, no podemos dejar de mencionar con mucho pesar y enojo que una de las trabajadoras que participo de la charla como profesional del Programa de Agricultura Familiar la Licenciada en Trabajo Social Leticia Bochatón fue despedida de su lugar de trabajo, donde se desempeñaba con una trayectoria de más de 21 años y el programa fue desmantelado.

De todos modos, aún en un contexto de alta precariedad, seguimos apostando a lo colectivo como modo de construcción de saberes y encuentros. Así, como docentes/investigadores agradecemos a los estudiantes de la asignatura Política Social de la Licenciatura en Ciencia Política, su compromiso en la tarea y el sostenimiento de este proyecto de innovación que con esfuerzo y compromiso en este año lectivo tan complicado han logrado transitar.

Presentación

En este dossier compartimos las presentaciones realizadas en la Charla denominada Participación territorial: las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República Oriental del Uruguay) y Entre Ríos (Argentina)⁵, la misma tuvo lugar en el marco de un Proyecto Estimulo a la Internacionalización de la UNER denominado Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Sociales (Res. CD 510/16- Res. CS 429/16)⁶ que fue financiado por la Universidad Nacional de Entre Ríos, en el ciclo lectivo 2017, y que tiene como finalidad para la universidad el fortalecimiento institucional a partir de la «proyección y apoyo a la docencia, el aumento y la transferencia de conocimiento científico y tecnológico, la contribución a la cooperación para el desarrollo de la comunidad» (Res. CS 298/16).

Esta charla fue parte de una de las instancias de intercambio en la cual se pusieron en debate los modos de construcción de la política social en una sinergia entre las políticas sociales emanadas desde organismos gubernamentales nacionales y los espacios territoriales, la misma constituyó una experiencia que nos permitió comprender, analizar, comparar las mesas de gestión que se crearon en cada uno de los territorios locales de los diferentes países, como espacio relacional de actores gubernamentales, pertenecientes a la sociedad civil y al mercado, como espacio político de debate y resolución de diversas problemáticas sociales.

El intercambio prometía ser muy valioso, nosotros creemos que ese objetivo se cumplió ampliamente, los lectores podrán descubrir diversos puntos de contacto en los relatos de las experiencias de mesas gestión, ya sea en los modos de formulación como en las dinámicas que las mismas fueron adquiriendo.

En la convocatoria de este espacio de intercambio como equipo organizador tuvimos en cuenta ciertas especificidades de la gran diversidad de temáticas que son abordadas a través de la estrategia de participación en mesas de gestión, una característica central y aglutinante es que todas las experiencias convocadas a ser relatadas corresponden a espacios locales o territoriales, es decir experiencias llevadas a cabo en un espacio relacional pero principalmente geográfico delimitado con la contribución de actores que se constituyeron ineludibles para dicha participación.

Por otro lado en forma intencional se priorizó el compartir de ambas nacionalidades experiencias vinculadas a mesas de gestión interinstitucionales, mesas de gestión rurales y mesas de gestión ciudadanas, identificando por un lado



actores gubernamentales, por otro actores portadores de intereses de la producción agropecuaria, y en tercer término actores pertenecientes a la sociedad civil y/o organizaciones de la sociedad civil.

Desde el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) de la Universidad de la República (UDELAR), la Mg. Natalia Bisio expuso las experiencias de: las Mesas de Desarrollo Rural (lideradas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca), las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (lideradas por el Ministerio de Desarrollo Social) y las Mesas de Seguridad Ciudadana (conformadas a partir de intereses y demandas de la comunidad o actores de la sociedad civil).

Estas tres experiencias desarrolladas en diferentes territorios de la República Oriental del Uruguay tienen sus puntos de vinculación temática con tres experiencias que se llevaron y se están llevando a cabo en diferentes territorios de la provincia de Entre Ríos.

La Lic. en Trabajo Social Leticia Bochatón y el Ingeniero Agrónomo Sergio Alí nos describen la experiencia de mesas de gestión en espacios rurales dependiente de la Sub-secretaría de Ejecución de Programas para la Agricultura Familiar del Ministerio de Agroindustria.

Así mismo pudimos contar con la narración de la experiencia de participación de jóvenes en la mesa de gestión del Centro de Integración Comunitaria (CIC de Diamante), cuyo relato estuvo a cargo de los propios actores institucionales gestores de la misma el Lic. en Trabajo Social Sebastián Muñoz y la Dra. Pediatra de Adolescentes Virginia Bordón.

En la charla se compartió también una experiencia de mesa de gestión ciudadana y otros conocimientos logrados en el marco de las acciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Paraná comentadas por el Defensor del Pueblo Dr. Luis Garay y la Dra. Irina Chausovsky.

También en este encuentro y como parte del intercambio se presentaron dos libros, uno de ellos denominado La gestión pública descentralizada: una reflexión sobre las entidades institucionales territoriales en el litoral norte uruguayo cuya exposición estuvo a cargo de uno de sus coordinadores el Dr. Alejandro Noboa, otro de los libros presentados fue el titulado Organizaciones territoriales que construyen políticas para la infancia, el mismo estuvo a cargo de su autora la Dra. Viviana Verbauwede. Al finalizar el presente dossier se incluyen reseñas de los mismos.

A continuación se transcriben las presentaciones en el orden que fueron llevadas a cabo por cada uno de los expositores con los comentarios realizados por los estudiantes de la cátedra Política Social, de la carrera Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social – UNER.

¹ El equipo docente de cátedra está compuesto por la Asociada Ordinaria Dra. Viviana Verbauwede, Adjunta Ordinaria Dra. Evangelina Benassi y como alumna becaria de la Licenciatura en Ciencia Política la estudiante Melisa Pérez.

² El equipo de investigación está compuesto por la directora Mg. Gabriela Romero, Co-directora Dra. Viviana Verbauwede, Integrantes Docentes: Dra. Evangelina Benassi, Dra. Melina Pervellini, Dra. Victoria Taruselli., Becaria Anahí Salva, Integrantes graduadas: Lic. en Trabajo Social Magali Rolón, Lic. en Trabajo Social Marianella Braffa.

³ Conforman este equipo de Estudios como Coordinador el Dr. Alejandro Novoa, Integrantes Lic. Natalie Robaina, Especialista en Abordaje Comunitario Leonel Del Prado, Mg. Natalia Bissio, Mg. Mariano Suárez, Lic. Marisabina Minteguiga, Lic. Rosmari Negrin.

⁴ Esta charla tuvo lugar en el intercambio realizado entre UNER-UdelaR, en el marco del proyecto de internacionalización de la UNER. La charla fue grabada, desgravada y enviada a cada uno de los expositores para ser revisado. Este documento se constituye en el presente proyecto de Innovación Pedagógica el material de base para trabajar con los estudiantes cursantes del ciclo lectivo 2018 en el armado del e-book sobre participación territorial y mesas de gestión.

⁵ La charla estuvo organizada por: La cátedra de Política Social de la Licenciatura en Ciencia Política FTS-UNER; el proyecto de investigación Protecciones Sociales en el Servicio Doméstico. FTS-UNER; y el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) de la Universidad de la República (UDELAR).

⁶ El proyecto tiene como integrantes a docentes investigadores de las dos cedes involucradas en el mismo. Los Profesores responsables: Dra. Viviana Verbauwede (UNER) y Lic. Leonel Del Prado (UDELAR). El Equipo Participante: Lic. Evangelina Benassi, Lic. Nahuel Escalada, Estudiante Ludmila Fernández, Lic. Gabriela Romero, Dra. Melina Perbelini, Lic. Victoria Taruselli (UNER); Dr. Alejandro Noboa, Mg. Natalia Bisio, Mg. Mariano Suárez, Lic. Marisabina Minteguiga, Lic. Rosmari Negrin y Lic. Natalie Robaina (UDELAR).

Mesas de gestión interinstitucionales, rurales y ciudadanas de la República del Uruguay (Artigas, Paysandú, Salto)

Expositora: Mg. Natalia Bisio

Representación Institucional: Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) de la Universidad de la República (UDELAR). Salto República Oriental del Uruguay⁷.

Yo les voy a hablar del Uruguay desde el 2005 en adelante cuando asume el Frente Amplio en el gobierno nacional con un discurso más explícito a una forma de descentralización. La descentralización y la centralización conviven; de hecho en este contexto se crea un multiespacio desde los diferentes ministerios donde conviven con un esfuerzo para articular con la sociedad civil a la gestión de la política pública a resolver las problemáticas en competencia con la nación; algo que es competencia de cada Ministerio -como bien decía Viviana-, el Ministerio de Ganadería, las mesas de desarrollo rural son unos de esos espacios -nosotros estamos participando en uno de ellos- de poder convocar los recursos para el funcionamiento, en definitiva cuales son estas debilidades y fortalezas que están identificando los propios participantes en términos de éxito o no de la política de descentralizadora. En la política están más preocupados en desconcentrar que en descentralizar; nuestro debate es un poco sobre lo que nosotros trabajamos como grupo de investigación, entonces en ese marco las ideas centrales en que nosotros nos manejamos tienen que ver con la idea de gobernanza y la articulación con la sociedad civil en esa idea de pensar la gobernabilidad de determinado gobierno en el territorio en una lógica más de cooperación y de distintos niveles, no? Y eso es lo que a nosotros en Uruguay nos está constando un poco bastante porque esta matriz fuertemente Estado-céntrica pero no solo Estado-céntrica sino que el espacio de la sociedad civil quedó como muy relegado sino la forma en cómo se pensó la política y el lugar de la gestión de la política y el abordaje de la problemática social fue siempre muy fragmentado y sectorializado, entonces a cada ministerio le tocaba un determinado problema: el ministerio de salud le tocaba salud, el de vivienda le tocaba vivienda; bueno, todos conocemos las consecuencias de estos limitantes muy lineales, reducidos en pensar la problemática y la vida social en esos términos. Estas mesas tratan un poco de revertir eso porque colocan en espacios comunes todas las problemáticas, estas mesas de desarrollo rural toman todas las problemáticas del territorio que no son las capitales departamentales sino las problemáticas que el sector rural trae en términos desde la producción como también problemáticas de salud, educación; se trata un poco de romper con esa idea que las mesas son solo para trabajar temas vinculados a la producción.

Una de las primeras mesas en las que comenzamos a trabajar, porque también como universidad formamos parte, son las mesas interinstitucionales de políticas sociales, nosotros les decimos las MIPs, no sé si capaz Uds. acá tienen, estos espacios son netamente interinstitucionales, este espacio lo crea, es una de las primeras leyes que crea cuando asume Tabaré Vázquez en el 2005, de hecho en su discurso crea un nuevo ministerio que es el Ministerio de Desarrollo Social que va a tener como mandato organizar todo lo que tienen que ver con las prestaciones en términos de política social, programas sociales, ahí Uds. ven, y que está mucho más desarrollado que en el libro⁸, que se está trabajando y hay mucho más por hacer tiene que ver con la tarea de colocar en los territorios, en los departamentos a partir de la representación de todas sus instituciones con representación territorial -que no todas la tienen-, porque cada ministerio tiene su representación central que tienen su base operativa a nivel territorial que depende enteramente y de presupuesto del organismo central, entonces para imaginar un poco la centralidad de cómo se organiza, cómo se va conjugando esa dinámica dado que hasta ese entonces ese ministerio siempre trabajó en forma centralizada; en ese contexto es elaborar agendas de desarrollo social para cada departamento y tratar de articular lo que puede aportar cada institución para resolver las problemáticas centrales, entonces en general las mesas interinstitucionales tienen lógicas de funcionamiento diferentes.

Nosotros desde el CENUR (Centro Universitario Regional), la pata que tenemos desde la universidad de la república es como una dependencia, un centro universitario regional, también se corresponde con esta idea de descentralización, de reciente creación que también impulsó la universidad sobre esta zona, que es la zona de influencia donde también está nuestra casa universitaria, son cuatro departamentos en realidad, Fray Bentos

⁷ Desgravación realizada por Viviana Verbauwede, corrección realizada por la autora.

⁸ Hace referencia al libro presentado en la misma jornada de intercambio denominado La gestión pública descentralizada: una reflexión sobre las entidades institucionales territoriales en el litoral norte uruguayo (2017) Compiladora Natalia Bisio.



(Río Negro) es el último, los tres son linderos, acá nosotros tenemos, compartimos el río Uruguay con Uds. desde Monte Caseros con Artigas, Salto con Concordia, Paysandú con Colón y Río Negro es con Gualeduaychú, pero estos tres son con los departamentos. Y bueno la frecuencia con los espacios acá es bien rico lo que nosotros pudimos recoger de los diferentes actores, porque primero hay un fuerte condicionamiento va en función del color del partido de gobierno departamental si va o no en sintonía con el gobierno nacional, entonces la política fue más acompañada en aquellos departamento donde no había cohabitación política de hecho allí hubo más recursos, igualmente lo que pasó que de hecho fue algo bien interesante que tienen que ver con la dinámica y las características de las organizaciones del lugar, es que en Artigas, lo fuimos viendo, el Frente Amplio a nivel nacional y a nivel departamental tampoco lograron avanzar en la consolidación del espacio como el espacio que se pueda pensar más allá de los propios lineamientos centrales; esto es, seguían ejecutando las políticas y en muchos de los casos las mesas se transforman en espacios donde cada institución informa lo que hacen donde está ya predefinido y quedan como esto, como instancias netamente informativas y que en algún que otro caso han podido cohesionar. En Salto y Paysandú hay otro nivel de desarrollo y gestión del espacio, es que tienen como otra historia en este sentido con mayor apropiación y de darle la impronta territorial a todo esto; en Paysandú que tienen su propia historia por su dinámica de descentralización y apropiación la formación de la propia población y de crear estos espacios previos a estos mandados por el Estado, en ese sentido lograron esa solidez y bueno esto que yo les decía esto comienza con un decreto en el 2005 de las MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) que tiende a formar la convocatoria para estos espacios y de ahí también ya genera de pique una diferencia porque se supone que las mesas no son del MIDES pero hay una asociación del MIDES por parte de la sociedad y las instituciones, que las mesas son del MIDES, en realidad no son del MIDES, sino que tiene el mandato de convocarlas y de generar estos espacios, si bien esto hasta el día de hoy es una limitación porque es lo que pasa en estos espacios cuando uno quiere convocar la voz del territorio, el MIDES asume la responsabilidad de ir superando el “chacrismo” o las miradas muy fragmentadas o muy sectoriales. Paysandú ha tenido más espacios de hacer propuestas propias de su territorio que no han estado para nada ajenas a muchas disputas con la centralidad que tenían asentada en sus propias instituciones, entonces fue crear una nueva propuesta en relación a lo que salía del territorio, entonces tuvo que hacerse cómo adecuar los presupuestos en función de lo que salía, pero no es que tampoco sea la panacea pero hay una valoración importante del espacio en términos del espíritu que pretende recoger y como forma de ejercicio de cómo ejercer el gobierno en los territorios; eso lo repito, lo remarcan todos los actores que son instituciones, este es un espacio netamente institucional creado por ley; no faltan problemas en estas cuestiones, en 2011 fue necesario un nuevo decreto del MIDES, del Ministro en ese momento, para llamar la atención en aquellas instituciones que no estaban conformadas, porque todavía existe esta cuestión de considerar que es una pérdida de tiempo, queda colocada la participación muchas veces en las personalidades que asisten, no hay representatividad en términos de la institución, muchos tampoco lo incorporaron en su forma propia de funcionamiento, entonces va uno u otro a una reunión, no hay continuidad eso se nota mucho más todavía en Artigas donde fue un departamento que en el segundo período fue tomado como vedette entonces todas las fuerzas se colocaron ahí porque fue el primer año en toda la historia del Uruguay que el departamento era gobernado por las fuerzas políticas de izquierda, entonces fue toda una invasión desde el centro que tampoco pudo consolidar un proceso institucional o un plan que había sido pensado desde el territorio. Los ejes sobre qué se decide esto lo tenemos que pensar cuando analizamos qué pasa con la participación en cuanto al manejo a los fondos públicos, en realidad tienen cero recursos, no tienen un peso para nada, entonces todo el trabajo que se tiene que hacer al interior de cada uno de los ministerios -ministerio de salud, de educación del interior, en la universidad...-; en el caso de las intendencias departamentales, uno de los niveles de articulación fue con las intendencias departamentales que son las diferentes áreas de gobierno? y pasa esto cuando son del mismo color (político) cuando en realidad es el único actor o institución del territorio que tiene autonomía total presupuestaria porque no depende de lo que tenga un ministerio o no, es la única que tiene autonomía para poder incidir y sin embargo no está. Como que el decreto reafirmó eso, nosotros en ese sentido terminamos este estudio hace dos años, en este tiempo se ha hecho como un avance por parte de los actores locales, hay como una pregunta si es más de lo mismo o no, hay encuentros que se hacen una vez al año, va saliendo en cada una de las mesas de las diferentes regiones, las potestades que tienen las mesas; bueno en relación a carecer de presupuesto propio es una de las limitantes que se tienen, es un tema central, y la forma en general, se toman, el acuerdo, el consenso, son acuerdos y consensos sobre cuestiones donde muchas veces resolvemos que se va a convocar a consultar a la población que es lo que se va a hacer; es decir, la decisión no es vamos a hacerlo, sino vamos a hacer un proyecto para después presentarlo, esa es un poco la dinámica sobre qué se decide, en esto -como les decía- se rescata mucho el espíritu cooperativo, la puesta de la relación Sociedad Civil/Estado en Paysandú, tratar de pensar a largo plazo, superar la urgencia o a veces el campo de atención que tienen más reservado, una instancia más territorial que es en la proximidad en la chiquita, que

habitualmente se hace en la chiquita, resolvemos con los fondos que tenemos en la caja chica, el corazón del asunto no entra en discusión, esto más bien tiene que ver con cuestiones generales que las van a encontrar mejor desarrolladas en el libro.

Ahora el desafío que se plantea el gobierno Uruguayo tiene que ver con la representatividad de las instituciones y de las personas que representan a las instituciones, ese es el tema que tenemos que ver ahora, y es un tema bien interesante que en realidad sale como preocupación en las mesas, salvo en las mesas que son autoconvocadas como la mesas de seguridad ciudadana, sale como preocupación la poca formalización que tienen, la continuidad, pero no la representatividad.

Las mesas de desarrollo rural – como bien decía Viviana – también son espacios creados, mandatados por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ¿para qué? para fomentar el desarrollo rural, también no nace el Ministerio con el Frente Amplio pero sí el presupuesto destinado al Ministerio de Ganadería; sí se invirtió mucho en la apuesta al desarrollo rural, en lo que es la agricultura familiar, los espacios territoriales [Intervención de Natalie Robaina] «es importante se encarga de la política en el territorio que se implementa desde desarrollo rural»; es una política que se viene trabajando desde el 2007, y en tiempo que son para la transformación de una sociedad, para una política de Estado, cortos y si tenemos unas diferencias sustanciales entre las mesas de desarrollo rural y las MIPS que son fuertemente institucionales y queda librada a la voluntad si quieren de articular con la sociedad civil, esto sí es muy fuerte porque están tratando de resolver el eterno problema con la sociedad civil, porque se supone que es la idea de gobernanza de ver los espacios de participación sigue quedando como muy reducida a “se viene el próximo congreso de..” entonces hay que llamar; en el caso de las mesas de desarrollo rural la propia conformación son de actores del territorio en general representantes de asociaciones de productores, que tienen diferentes niveles y trayectorias, ahí tenemos grupos de productores que están preocupados por diferentes cuestiones, diversidad de actores con lógicas e intereses muy contrapuestos, y tenemos que ver si logramos potenciar la riqueza justamente de la diferencia para lo que tiene que ver con el desarrollo del territorio en cuestión, entonces esas son las mesas de desarrollo rural que están apegadas a las lógicas de las capitales departamentales. En el caso de Paysandú es una mesa bien interesante y diferente porque es una única mesa que rota por todas las localidades entonces eso permite y obliga a los distintos actores a ir pensando las problemáticas y permite trascender la frontera de la preocupación de lo que pasa en términos de proximidad, entonces se puede colocar en el lugar del otro para pensar la política pública y ver cómo se prioriza los recursos que siempre son escasos; en realidad tampoco está claro el espacio de participación y acá hay algo que sale que tienen que ver con la discusión del tipo de rol del ciudadano que también queremos que muchas veces se promueve de la cuestión académica, desde el Estado pero que no se vive y que no se siente parte de la ciudadanía, entonces nosotros decimos: éste [los técnicos] no sabe lo que necesitamos por qué tenemos que volver a hacer tal proceso, no sabemos que... se necesita volver a reunirnos para entonces esta cuestión ya lo agotamos ya sabemos lo que tenemos que hacer, entonces esta idea si del ciudadano otrora del siglo XIX, y ahora del siglo XX que en realidad pide otro rol y otro lugar en realidad hay como un ideal donde si está muy arraigado; este departamento (Artigas) tiene muchas características vinculadas a eso, es este que está casi en el borde con Brasil, el Estado es diferente, las rutas todas las mejoras llegan hasta Salto, no es menor la propia forma de cómo se van apropiando algunas personas a los territorios; y Salto tiene tres espacios donde se declaran las diferencias y en eso volvemos también, hoy hablábamos en una de las reuniones que como no tenemos fondos, y eso está bueno para pensarnos a ver cómo nos valoramos, cómo nos arreglamos, entonces nos juntamos, generamos una nueva forma de gobernar y de ver las problemáticas sino porque nos juntamos, en el caso de las mesas de desarrollo rural es un caso bien interesante, porque en las que están más al este de las capitales y se da también cuando se dan las mesas en Paysandú, aparecen problemáticas de los productores que no tienen nada que ver con mejorar la productividad para mejorar el ingreso de los propios productores, sino mejorar aspectos que hacen a la continuidad de la gente en el territorio, en términos de servicios básicos para que la gente no se vaya y no seguir promoviendo y reforzando el proceso de poblamiento en ¿Río Grande? Pueblo Fernández, es una preocupación muy fuerte por todas las problemáticas sociales que a priori establecen la razón de ser de espacios que quieren, hay más preocupación de los productores por traer recursos como por ejemplo la educación media porque quieren que esté presente la escuela a mejorar otras cosas.

No es que tenga que crear la mesa porque la mesa ya funcionaba en el territorio y en función de lo que va surgiendo como se va conformando, si quieren corregirme... eso es lo positivo del espacio, pensar la seguridad más allá del robo y del policía en la calle, en realidad es una cuestión muy fuerte que hace al tema de lo que hace falta en el lugar, es decir alumbrado barrido y demás, pero también la preocupación de los gurises de que puedan ir a la escuela; todos esos espacios se suman a otros espacios también que hemos pedido o mesas de vecinos que toman un tema, y nos piden que vayan y vemos que podemos hacer, y ahí se suman como espacios paralelos así surgen también mesas locales.



Comentario (Autora: Etelvina Main)

Pertenencia Institucional: Estudiante de la Carrera Licenciatura en Ciencia Política- Facultad de Trabajo Social- UNER.

Introducción

En el marco del Proyecto Estímulo a la Internacionalización de la UNER denominado *Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Sociales* (Res. CD 510/16-Res. 429/16), con la finalidad de alcanzar el fortalecimiento institucional a partir de la «proyección y apoyo a la docencia, el aumento y la transferencia de conocimiento científico y tecnológico, la contribución a la cooperación para el desarrollo de la comunidad» (Res. CS 298/16), se desarrolló la charla denominada *“Participación territorial: las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República Oriental del Uruguay) y Entre Ríos (Argentina)”* que conto con las exposiciones de Natalia Bisio; Sergio Alí; Leticia Bochatón; Virginia Bordón; Sebastián Muñoz, y Luis Garay; Irina Chausovsky⁹. En este intercambio de experiencias “...se pusieron en debate los modos de construcción de la política social en una sinergia entre las políticas sociales emanadas desde organismos gubernamentales nacionales y los espacios territoriales...” (Dossier 2017; 1).

Interesada en la relación Estado, Mercado y Sociedad Civil a continuación presento un breve análisis crítico-teórico de una de las experiencias de participación ciudadana, presentada en la charla anteriormente citada, que se está llevando a cabo en el país limítrofe República Oriental del Uruguay. Para el análisis recupero material sugerido por la cátedra de Política Social de la Facultad de Trabajo Social, de la Universidad Nacional de Entre Ríos, como así también aquellas lecturas que he incorporado y que permiten visualizar y tensionar estas experiencias de participación ciudadana.

¿Pero qué se entiende por participación ciudadana? Guillen, A., y otros dicen que la:

Participación ciudadana, significa diferentes cosas para diferentes personas, pero esencialmente es la participación que hacen la personas para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas. (Oakley, 1991), aunque en general, se reconoce que «la participación ciudadana desafía cualquier intento de definición o interpretación». En términos generales, este concepto según Cunill (1991) ha sido definido como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público. Actualmente, el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad (2009: 179).

A partir de lo dicho en el párrafo anterior *entiendo a la Participación Ciudadana como la forma de potenciar la ciudadanía, constituyendo así a los sujetos como personas autónomas, libres y responsables que se involucran en los asuntos del Estado*. Veo así que la Participación Ciudadana impulsa instrumentos que permiten que la toma de decisiones pueda ocurrirse involucrando un mayor número de actores pertenecientes a la sociedad civil¹⁰. Espacios participativos como las “mesas de gestión”, “asambleas ciudadanas”, presupuestación¹¹ participativa, etc., suelen ser los instrumentos que permiten cuestionar los mecanismos formales de representación (para mejorarlos o, si se cree necesario, cambiarlos).

En este breve escrito analizamos que la participación ciudadana, al menos en lo que se puede caracterizar en Uruguay, se desarrolla de una forma particular, encontrándose atravesada por: la constitución particular de la sociedad civil, las significaciones que imprimen los territorios, los movimientos sociales, los actores territoriales, la cultura territorial y cierta incapacidad del Estado¹² para desplegar las políticas sociales de manera descentralizada.

La reflexión se estructurará de la siguiente manera: cuatro (4) apartados, en donde el primero se dividirá en tres secciones las cuales contendrán cuatro sub-secciones. El esquema del trabajo es el siguiente:

⁹ La charla estuvo organizada por: La cátedra de Política Social de la Licenciatura en Ciencia Política FTS-UNER; el proyecto de investigación Protecciones Sociales en el Servicio Doméstico. FTS-UNER; y el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPAD) de la Universidad de la República (UDELAR)

¹⁰ Para que exista sociedad civil, según Laura Acotto (2003) se deben presentar tres condiciones básicas: a) la presencia de un conjunto de organizaciones de las más diversa naturaleza, lo que se llama una red de asociaciones (asociacionismo) que surgen desde los espacios de la comunidad; b) que esta red se organice y actúe en la vida pública de manera independiente del Estado, sus agentes y los poderes fácticos, lo cual significa que su autonomía les permite oponerse o aproximarse a los poderes públicos; c) que las asociaciones contribuyan de forma significativa a trazar el curso de la vida social, especialmente el que se origina en las estructuras del poder público.

¹¹ Según el Diccionario de la RAE presupuestación se define como “la acción de presupuestar”.

¹² Esta afirmación será explicada en las consideraciones finales.

a. Mesas de Gestión en Uruguay: qué, cómo y para qué. En este apartado se busca realizar una breve reseña y caracterización de cada una de las mesas analizadas para comprender la presentación realizada por la autora Bisio Natalia. Para ello se realizará un breve cuadro comparativo de las tres mesas de gestión (Mesas de Desarrollo Rural, Mesas Interinstitucionales de Política Social y Mesas Locales de Convivencia de Seguridad Ciudadana) mencionando: dependencia gubernamental, objetivos que persiguen, principales características y funcionamiento, y conflictos y desafíos.

b. Relación macro-micro en la configuración de la territorialización. Aquí se intenta visualizar que los conceptos utilizados por Grimson para abordar dicha relación sirven para comprender las dinámicas que se desarrollan en las distintas mesas de gestión.

c. Consideraciones finales. Por último, en este apartado, realizaré una breve reflexión acerca de mi opinión sobre las mesas de gestión.

a. Mesas de gestión en Uruguay: qué, cómo y para qué

Antes de comenzar a desarrollar las experiencias de mesas de gestión en Uruguay, creo se hace necesario especificar la división política-territorial de dicho país, para que ubique al lector espacialmente respecto de los lugares en donde se desarrollan las mesas de gestión que en este trabajo citaré.

Uruguay, oficialmente nombrada República Oriental del Uruguay, es una república presidencialista subdividida en diecinueve departamentos y 112 municipios, como se observa en el mapa.

Las experiencias sobre las cuáles reflexionaremos se sitúan al nordeste del país y se concentran en los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú.

Desde el 2005, con la asunción al poder del Frente Amplio, se proyecta como iniciativa gubernamental la propuesta de descentralización del Estado Nacional a través de las mesas de gestión, política que se desarrolla de arriba hacia abajo, clasificándose así como una Política Pública “top down” (Harlan Mills y Niklaus Wirth; 1970).

Las mesas de gestión se desarrollan a través de distintos ministerios nacionales que tienen una fuerte presencia territorial y se inmiscuyen en la vida política y organizativa de los diferentes municipios.

A continuación realizaré una breve síntesis de las tres mesas de gestión analizadas a partir de un cuadro comparativo. Allí quiero dar cuenta de la estructura gubernamental en las que se encuentran, los objetivos que persiguen, las principales características y funciones de las mismas, así como también los conflictos y desafíos que cada una de ellas conlleva y plantea.





Dependencia
Gubernamental

Objetivo que persigue

Mesas de Desarrollo Rural¹³

Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR), del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Son un instrumento de política pública para el desarrollo rural y territorial teniendo su origen a través de la Ley N° 18.126 promulgada el 12 de mayo de 2007.

Llevar a la realidad los derechos humanos y ciudadanos en el medio rural, o sea, la construcción del sujeto político, del sujeto de derechos que, históricamente, se los ha vulnerado.

Mesas Inter-institucionales de Política Social¹⁴

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Iniciaron su funcionamiento en abril de 2006 y cuentan con un marco legal que respalda su accionar, a partir del Decreto del Poder Ejecutivo N° 336, del 1° de agosto de 2011.

Definir y acordar anualmente la Agenda Social Departamental, con delimitación de prioridades y cronograma de ejecución de acciones.

Impulsar la elaboración de planes quinquenales departamentales de desarrollo social.

Coordinar y articular la planificación y ejecución del conjunto de políticas públicas sociales nacionales a nivel departamental y local, observando los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión.

Instrumentar las resoluciones del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales.

Elevar a consideración del Consejo Coordinador Nacional de Políticas Sociales (CNPS) las propuestas, proyectos e iniciativas acordadas en su seno.

Mesas de Convivencia de Seguridad Ciudadana¹⁵

Fueron creadas en el 2006 en un trabajo conjunto del Ministerio del Interior y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que cuenta con la ayuda de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana.

Tienen como objeto principal la construcción de espacios de gobernanzas local de seguridad ciudadana a partir de la participación ciudadana e interinstitucional y de los gobiernos locales junto a la institución policial.

Se constituyeron como respuesta institucional orientada a la promoción de espacios con formato horizontal de participación institucional y ciudadana, integrando nuevos mecanismos de negociación e interacción entre la policía como actor convencional de la seguridad pública y los nuevos actores (públicos y sociales).

Son espacios de debate y participación entre diferentes actores sociales, con el fin de realizar análisis de la situación referida a la seguridad pública y a la resolución de conflictos de convivencia, elaborar un Diagnóstico Zonal y a partir del diagnóstico presentar un diseño de posibles líneas de intervención, con el objetivo de elaborar un Plan de Acción Local.

Características y Funcionamiento

Mesas de Desarrollo Rural

Son un espacio donde se encuentran los representantes de las organizaciones de productores (principalmente familiares), asalariados, mujeres, jóvenes con técnicos extensionistas públicos (los Equipos Técnicos Territoriales de Desarrollo Social en adelante ETDS- del MGAP) y otros actores colectivos de la ruralidad (por ejemplo, maestros rurales coordinadores de área de los Centros de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales -CAPDER-). Ocasionalmente, también participan otros actores institucionales públicos.

Mesas Inter-institucionales de Política Social

Son ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión territorial departamental. Están presididos por Directores Departamentales del MIDES e integrados por los representantes de mayor nivel jerárquico de los ministerios y organismos públicos que integran el CNPS.

Ante la necesidad de organizar y comunicar la información surgida en las MIPS, en 2010, se generó un Sistema de Información (SI) que contribuyera a su seguimiento y aportase a la sistematización. Iniciativa conjunta entre la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES.

Mesas de Convivencia de Seguridad Ciudadana

Se integran por la seccional del barrio con la Policía Comunitaria, representantes de los Consejos Vecinales, representantes de instituciones estatales a nivel local y también vecinos interesados en participar.

Cuentan con una agenda de problemas que tratan de trabajar y darle solución (consumo, venta y distribución de drogas; los niños en situación de calles y vulnerabilidad social; el maltrato infantil y los niños y jóvenes en conflictos con la ley, entre otras¹⁶).

¹³ Todo lo desarrollado en esta sección ha sido relevado de Clavijo Villalba, Clara (2014): "Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión"; Investigación a partir de un convenio entre la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Uruguay y la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP; disponible en <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/2676/1/BVE17038756e.pdf>.

¹⁴ Todo lo desarrollado en esta sección ha sido relevado del "Informe de la Dirección Nacional de Gestión Territorial -MDS-; 2014".

¹⁵ Todo lo desarrollado en este apartado sobre las MLCSC es relevado: del trabajo de Abal Sabaño, Víctor (2017), de la página oficial del Ministerio del Interior de Uruguay (https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=102), de la página uruguaya Latino (<https://www.latinno.net/es/case/18057/>) y del archivo de la presidencia de la República Oriental del Uruguay (<http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/12/2009121608.htm>).

¹⁶ Ver otras problemáticas en agenda en: Archivo de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/12/2009121608.htm>



Conflictos y Desafíos

Mesas de Desarrollo Rural¹³

Uno de los principales desafíos es la construcción de institucionalidad inclusiva de realizar los derechos humanos, de la conciencia de los sujetos sobre sus propios derechos, de la construcción o transformación de situaciones de derechos en lugares donde la situación de abuso se fue naturalizando.

Estas mesas también intentan de ir contra una forma de abordar la problemática rural, tampoco ajena a la forma en general de abordar las problemáticas sociales en general, de forma fragmentada y sectorializada donde a cada ministerio le correspondía resolver una problemática particular. Por el contrario, ellas "...colocan en espacios comunes todas las problemáticas... toman todas las problemáticas del territorio que no son las capitales departamentales sino las...que el sector rural trae en términos desde la producción como también...de salud, educación; se trata un poco de romper con esa idea que las mesas son solo para trabajar temas vinculados a la producción" (Bisio Natalia, 2017:4 en Dossier).

Mesas Inter-institucionales de Política Social¹⁴

Uno de los principales conflictos y condicionamientos que han tenido éste tipo de mesas de gestión (siguiendo especialmente lo expuesto en el dossier por la Mg. Natalia Bisio) es el color del partido del gobierno departamental, y ello se debe a que si éste está o no en sintonía con el gobierno nacional. Pero a su vez ello depende (sobre todo en los lugares que la Mg. nombró en el dossier: Fray Bentos (Río Negro), Artigas, Salto y Paysandú) de la dinámica y características de las organizaciones del lugar.

Otro de los conflictos en este tipo de mesas de gestión es la falta de institucionalidad y formalidad de las organizaciones que participan. Compartido con las MDR, se observa por este motivo, la existencia de rotación en los representantes de cada organismo participante, instalando así un clima de permanente comienzo del proceso, debilitando los procesos de acumulación y avance.

Los desafíos de las MIPS están dados por la posibilidad de que ellas se conviertan en ámbitos de trabajo, sensibles y conocedores de las dinámicas territoriales, y capaces de lograr niveles de reconocimiento como espacios de referencia interinstitucional de carácter departamental. Ello mostrará la capacidad que tienen para identificar los problemas sociales acordes a los diversos énfasis o manifestaciones de las realidades locales. De este modo ellas pueden operar como referencia para la propia institucionalidad pública, al momento en que nuevos programas o iniciativas de lo social se instalan.

Mesas de Convivencia de Seguridad Ciudadana¹⁵

Fueron creadas en el 2006 en un trabajo conjunto del Ministerio del Interior y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que cuenta con la ayuda de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana.

b. Relación macro-micro en la configuración de la territorialidad

La configuración de los diferentes territorios, en este caso el de las diferentes mesas de gestión para promover la participación ciudadana, depende de diferentes factores. Para describirlos he seguido el planteo de Grimson (2014) donde su principal punto nodal de reflexión se basa en la relación entre territorio y política, y a su vez en ella aquella relación que se da entre la política macro (pensando en las políticas sociales diseñadas desde arriba, desde el gobierno central) y la política micro (la política directamente implementada en los territorios) en la constitución de los sujetos.

Antes de continuar hay que aclarar que el texto expone experiencias concretas de Argentina, pero como la mayor parte de los trabajos que llevan algunos contenidos conceptuales pueden ser trasladados a otras experiencias. Hecho esto se puede continuar.

Sintetizando las dos ideas centrales del autor, a mi entender, se puede decir que él parte de dos hipótesis:

1) la forma de constitución de los sujetos en un período determinado es el efecto del rediseño de las políticas macro;

2) la implementación efectiva de las políticas diseñadas desde arriba serán más efectivas en tanto y en cuanto se comprenda los modos de interlocución, los modos del conflicto, las conflictividades, las demandas, los reclamos, las formas de organización específicas de cada territorio.

Analizando la primer hipótesis a la luz de las experiencias de las Mesas de Gestión se ve como el Gobierno Nacional realizó previamente una lectura de la realidad donde veía la necesidad de repensar las dinámicas sociales poniendo énfasis en la participación ciudadana. Para ello fue necesario ir creando a nivel nacional diversas instituciones estatales (descritas en el apartado A sobre las Mesas de Gestión, en las sub-secciones sobre Dependencia Gubernamental) y sus respectivas instituciones estatales locales. El objetivo principal de las mesas, a mi modo de entender a partir de lo leído, fue reconfigurar la concepción que los sujetos convocados a participar de las mismas tenían sobre las políticas públicas diseñadas desde el gobierno nacional. Teniendo presente que el autor resalta que "...a veces estamos leyendo, en un síntoma o en un efecto, procesos que son muy anteriores y que están vinculados a transformaciones estructurales de alcance muy vasto..." (Grimson; 2014: 78) puedo inferir que quienes pensaron llevar adelante este cambio cultural en la manera de hacer políticas públicas visualizaron procesos que ya se estaban dando con anterioridad y que eran necesarios formalizarlos e institucionalizarlos para darle mayor efectividad; es decir que, parafraseando al autor, el gobierno nacional vio ciertas tendencias como procesos dentro de una coyuntura. A partir de aquí el autor se pregunta: *entre la fábrica y el barrio, entre el territorio y el lugar de trabajo, entre la zona de producción y la de la reproducción, ¿dónde está la política?* Y dice que existe una tensión, una ida y vuelta, un diálogo complejo entre el trabajo, la organización de los trabajadores, la organización de los sectores populares, la vida del territorio. Es aquí donde comenzamos a analizar la segunda hipótesis.

Las configuraciones territoriales micro han sido en algunos casos de las mesas de gestión analizados tendientes a la colaboración y participación de la propuesta. Aun así en otros casos se vio una tendencia de resistencia al cambio y a la propuesta, ya sea ello porque los participantes, especialmente los gobiernos departamentales, no estaban alineados con el gobierno nacional. Otro aspecto a tener presente es la falta de institucionalidad formalizada de las organizaciones participantes de las mesas de gestión. Hasta aquí podemos afirmar que la hipótesis del autor debe ser tenida muy presente a la hora de pensar e intentar implementar estos cambios desde niveles macros.

c. Consideraciones finales

En este apartado deseo realizar algunas aclaraciones y conclusiones respecto a lo desarrollado, así como también manifestar que ha significado en lo personal éste trabajo.

Una de las primeras afirmaciones que he realizado es que hay una "incapacidad del Estado para desplegar las políticas sociales de manera descentralizada". Esta afirmación se observó, a mi entender, en la falta de continuidad de forma periódica de las mesas: - muchas veces los participantes de la sociedad civil no contaban con la formalidad institucional necesaria para que la toma de decisiones sea efectiva y se concrete en acciones; -lo anterior me lleva a reflexionar sobre la falta de un minucioso (hasta donde más se pueda) análisis situacional y relevamiento de las condiciones en las que se encontraban los actores involucrados en las mesas de gestión;- decir ello, por lo tanto, implica afirmar que no se pensó la planificación con un método específico que pueda presentar de forma concisa la complejidad de la realidad social sobre la que se quiere transformar, debería haberse pensado desde una Planificación Estratégica Situacional (Matus; 1985), buscando de este modo elaborar una planificación conjunta entre los diferentes actores, junto a ello elaborando Agendas Estratégicas Departamentales de Desarrollo Social.

Teniendo en cuenta lo dicho en el último punto del párrafo anterior creo necesario la realización de reportes sistemáticos y sistematizados para que si se incorporasen nuevos actores puedan ponerse al día y evite un retroceso negativo (negativo entendido como un volver a empezar de cero). También sería necesario, como lo manifiesta el informe del



Ministerio de Desarrollo Social, diseñar un reglamento de funcionamiento estableciendo criterios comunes de trabajo y que opere como orientador de las tareas de quienes integran estos espacios.

Asimismo se hace de suma importancia crear mejores canales de comunicación y decisión en las mesas de gestión, permitiendo de este modo una eficaz y efectiva implementación de los proyectos que vayan surgiendo en ellas. En este sentido se hace necesario contar con mayor frecuencia y fluidez, con información relativa a lineamientos estratégicos, que marquen criterios comunes de actuación, y potencien las capacidades de intervención, así como con espacios y/o canales para la interlocución, que permitan trasladar a la centralidad aquellos aspectos que no pueden ser resueltos en el ámbito de lo local.

Respecto a las MLCSC hay que aclarar que si bien lo descrito sobre ellas se basan en el caso concreto de las mismas llevadas adelante en la ciudad de Montevideo, los desafíos que allí se presentaron pueden extenderse a todo el territorio nacional, especialmente porque la visión negativa de la policía, vista como un actor de represión, no es sólo a nivel local sino que es a nivel general, en todo el país, según se puede inferir. Lo mismo habría que concluir respecto a la percepción que se tiene sobre la seguridad.

Hay que agregar en continuidad con el párrafo anterior, que las metodologías de trabajo se piensan, según lo expuesto, desde la posibilidad de homogeneizar una forma concreta de trabajo, promoviendo especialmente la participación de los gobiernos locales mediante la predisposición de recursos necesarios para efectivizar los proyectos que de ellas surjan.

Las configuraciones territoriales, en esa relación macro-micro, no atienden a formas de significación homogénea, institucionalizadas, uniformes, sino que están atravesadas por la diferencia. “Cada uno de esos territorios son configuraciones culturales específicas. Algunos de los cuales tendrán muchas similitudes, y otros de los cuales tienen muchas diferencias (Grimson; 2014: 82) (...) Entender los modos de significación y los lenguajes de los habitantes de los territorios es crucial, si queremos pensar seriamente los objetivos de nuestras formas de intervención” (Grimson; 2014: 84).

He llegado al final de éste trabajo. Éste ha constituido un esfuerzo que tiene mucha significación en lo personal. También ha significado superar muchos desafíos y compromisos personales que me he propuesto para el año 2018. Agradezco a las docentes, especialmente, por haberme mantenido incentivada para ir culminando mis pequeñas, pero sumamente importantes y necesarias, metas. Realizar un trabajo siempre supone, o por lo menos debería suponerlo, descubrir nuevas herramientas y puntos de vistas que nos ayuden a crecer profesionalmente, y éste ha logrado ese cometido.

¹⁷ Desgravación realizada por Walter Serrano, corrección realizada por los expositores.

Mesas de gestión rurales en Entre Ríos (María Grande)

Expositores: Ing. Agrónomo Sergio Ali y Licenciada en Trabajo Social Leticia Bochatón

Pertenencia Institucional: Secretaría de Agricultura Familiar – Ministerio de Agro Industria de la Nación¹⁷

Intervenciones: L (Leticia Bochatón); S. (Sergio Ali); O (oyente del público); W (Walter Serrano).

L: Pertenece al Ministerio de Agroindustria de la Nación y funcionamos dentro de la Secretaría de Agricultura Familiar, actualmente se está modificando la orgánica.

S: Mi nombre es Sergio Ali, soy Ingeniero Agrónomo, ella es Leticia Bochatón, Licenciada en Trabajo Social, los dos trabajamos en la Secretaría de Agricultura Familiar. Además soy docente en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la UNER. La experiencia que vamos a exponer es en un territorio, en la ciudad de María Grande.

En principio haremos una breve reseña de la Secretaría de Agricultura Familiar, originalmente la Secretaría era el Programa Social Agropecuario que se creó en 1993, este programa fue muy conocido, pero sobre todo tuvo mayor importancia desde el año 1998 hasta el 2011 momento en el que ejecutamos un programa llamado PROINDER, era un proyecto de desarrollo para pequeños productores agropecuarios, con financiamiento del Banco Mundial.

L: En esa etapa (1998 -2011) tuvimos presupuesto propio nosotros como organismo.

S: Fue una fortaleza muy importante. A partir del conflicto con el campo en el año 2008 se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar, pasamos de ser un programa a ser una subsecretaría, dependiendo del Ministerio de Economía, un año después se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, hoy Agroindustria. Pasamos a tener mejor nivel institucional pero el presupuesto se acabó, prácticamente fue así.

L: Lo que ganamos en jerarquía y estructura perdimos en presupuesto. Al no disponer de fondos propios para funcionar nos hizo perder la impronta institucional propia que sosteníamos en la intervención en el territorio. Había un mecanismo ágil para el manejo de fondos, a través de un organismo administrador, y los proyectos se aprobaban a nivel local con una mesa interinstitucional de evaluación. La dependencia es nacional con sede en todas las provincias, en cada provincia hay una delegación de la Secretaría de Agricultura Familiar. En los departamentos de nuestra provincia donde trabajamos hay equipos de técnicos funcionando con sedes físicas, este es uno de los grandes logros que hemos tenido en todo este devenir entre idas y vueltas.

S: En el año 2007 incorpora el enfoque socioterritorial, siendo técnico de terreno nos produjo un cambio importante en el enfoque de trabajo, hasta el momento trabajábamos con grupos, se asignaba un técnico y teníamos un presupuesto, al pasar hacia un enfoque socioterritorial cambió la visión de trabajo. En lo personal me costó, teníamos un vínculo directo con productores con visitas prediales, se elaboraban proyectos a partir de diagnósticos participativos y se hacía seguimiento. Con el enfoque socioterritorial tuvimos que hacer otra mirada, incluso estructuralmente.

L: En principio se trabajó con grupos de productores, después pasamos a una mirada socioterritorial, y hoy por hoy estamos más mirando hacia lo organizativo, se va fortaleciendo a estos productores más en organizaciones, asociaciones, cooperativas, estamos en un proceso, no es que trabajamos directamente con cooperativas y organizaciones. La participación en las mesas locales constituye un aprendizaje para nosotros, en el reconocimiento de las diferencias, con diversas lógicas y estructuras institucionales, alguna más verticalista, otra más atravesada por lo político, otra con una mirada mucho más técnica, y en esa dinámica se da el aprendizaje y se va construyendo un espacio. El proceso de descentralización se ha reflejado en el trabajo territorial en la formación de mesas locales, la aparición de las mesas de gestión como solución, como caja de herramientas para dar respuestas. Las mesas locales son un espacio de oportunidad, donde es necesario el diálogo, el consenso y el acuerdo de los actores que participan.

S: La mesa local que mayor participación tenemos es la de María Grande que es una ciudad que está a 75 kilómetros de Paraná, pertenece al Departamento de Paraná. Mi experiencia de trabajo es en zona de María Grande Segunda a 30 kilómetros de la ciudad, una zona rural. Nos empezamos a juntar con otras instituciones cuando no teníamos presupuesto, en las malas se tiene que buscar la fortaleza. Esta mesa está dentro de un proyecto que se llama Ruta



127 - 12 que es netamente comercial, para tratar de solucionar los canales de comercialización entre los productores. La formación de esta mesa fue con la excusa de este proyecto que ha dado buenos resultados. Es una zona muy amplia de trabajo, predomina la ganadería y pequeños productores de agricultura familiar con actividades productivas muy diversificadas. Trabajamos no sólo la asistencia productiva sino también con proyectos de agua e infraestructura. Como técnicos nos faltaba el vínculo con la ciudad, con las instituciones locales que no lo teníamos y no se lo podía solucionar. Participar de la mesa local, ayudó a dejar de lado un poco el egoísmo que uno como técnico tiene, es un proceso de trabajo que cuesta entregarlo a un montón de instituciones, porque a partir de ahí el proceso es de todos. Las instituciones somos totalmente diferentes, siempre trabajé en esa zona pero no soy de la ciudad de María Grande y somos foráneos a la mesa como tal, terminamos cumpliendo el papel de facilitadores en cierta forma y estamos transitando ese camino. Actualmente estamos con un proyecto bastante ambicioso, el proyecto es Ruta 127-12 que como les dije es comercial, hay diferentes lugares sobre la ruta que va a Federal para Corrientes y que pasa por La Paz, bordeando la costa del Paraná, hay puestos de venta que eran muy sencillos. Tal es así que el año pasado los de María Grande los voló una tormenta. Estamos con un proyecto para reconstruirlos totalmente con el Ministerio de Trabajo que se llama Construir Empleo.

L: Esta también fue una excusa que nos nucleó, porque eso es uno de los temas que tratamos como mesa, es un espacio donde tratamos de repensar hacia dónde vamos y eso fue un trabajo que como mesa local nos llevó muchas reuniones. Lo importante es que la mesa local sea generadora de acciones para apropiarse del espacio. El desafío que tuvimos como mesa fue acercar las instituciones a la realidad. Porque el sector rural es el más postergado y siempre se incrementan las necesidades, si no es el precio del mercado, son los caminos, es la luz, el agua, o sea son un sinfín de cosas. En Argentina nosotros no tenemos muchas experiencias en desarrollo rural, el Programa Social Agropecuario fue uno de los pioneros, que marcó un fuerte desafío. Hoy estamos en un punto donde no hay una institución todopoderosa. No hay uno que tenga recursos por sobre el otro, hay algunas con algo de recursos económicos y no tienen recursos humanos, hay otros que tienen recursos humanos y no tienen estructura, entonces es como que la realidad nos fue encontrando y fuimos diciendo: "Bueno, a ver qué hacemos". Las amenazas y resistencias que tuvimos para juntarnos en algún momento, hoy se han transformado en oportunidades. La mesa en la que participamos está conformada por referentes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), nosotros de la Secretaría de Agricultura Familiar, Caritas, Concejales, el Municipio con un referente de producción, una cooperativa de productores, una representante de productores y otra de artesanos. La dedicación de cada integrante está relacionado por la representación que tiene, es decir si soy un técnico rentado o si soy un productor que vivo a 30 km en camino de tierra y pertenezco a una organización, mis condiciones de posibilidad de participación en reuniones o gestiones va a diferir una de otra misma dedicación de cada uno de los integrantes. No estamos a la par con las tareas, esto tiene que ver con la identidad que va tomando la mesa y la dinámica así como las metas que se puede proponer como grupo. Si no lo vemos vienen las frustraciones y los tironeos, empiezan a salir los egos institucionales. También están las distintas lógicas institucionales, esas identidades de las instituciones están puestas en esa mesa y nos impregnan. Hay que reconocer las diferencias para que el funcionamiento de la mesa sea fluido y que va a haber alguna fluctuación de integrantes. Entender las posibilidades de cada uno.

O: ¿Más allá de los programas, de lo que era el PROINDER y demás, esta mesa sigue en el marco de algún proyecto?

L: Esta mesa que nosotros estamos contando está vinculada más que nada a este proyecto de red de comercialización.

O: ¿Qué pasa cuando no hay un proyecto?

L: Nos llevó muchas reuniones discutir cuáles eran las incumbencias de la mesa, cuál era el límite, hasta dónde cada institución entrega, porque parece que al principio íbamos más a ofrecer quién da más, quién trae, qué es tuyo, qué es mío, discutíamos cuándo un proyecto era de la mesa y cuándo era de la institución. Este proyecto de red comercial tiene una estructura de funcionamiento, a través de mesas, una mesa institucional que es de diferentes instituciones públicas y privadas, otra mesa operativa que es una mesa más chica y después tiene las mesas locales. En esto ya teníamos una referencia, contamos con algunos documentos y avances para decir qué es una mesa local, cómo tenía que funcionar, qué objetivos, eso nos ayudó. Firmamos un acta acuerdo como resultado de la discusión, no como instrumento que nos encorseta sino como resultado de acuerdos.

S: Y tenemos un montón de cuestiones frustradas, que no hemos podido concretar.

O: ¿Y la mesa se hace en María Grande o en el Segundo?

S: En María Grande, en dos oportunidades la mesa se reunió en el campo para tratar temas puntuales como el tema brotomológico, faena y traslado de la producción, las actividades de capacitación siempre se desarrollan en la zona donde vive la gente, generalmente en escuelas.

O: Pero la cooperativa

S: Esa cooperativa está en formación, se generó desde el municipio y estamos acompañando.

O: Pero ¿Es de productores?

S: Sí, es de productores de animales menores de todo María Grande, de alrededores, incluso creo que hay uno o dos de Viale.

L: También está el tema de la participación de los pequeños productores que hay que resolverles el traslado para que vengan a las reuniones. El acta nos sirvió para definir un poco las incumbencias, que es un tema muy finito. Tenemos muchas actividades pendientes, una es lograr hacer un buen diagnóstico de la zona con un mapeo y demás, para ir teniendo elementos que nos ayuden a tener en claro por dónde andamos, qué hacemos.

S: Quiero aclarar que acá la participación en las mesas es pura voluntad, no hay un lineamiento, porque se trata de personas que estamos dentro de instituciones y participamos.

L: Hay otras mesas en otros territorios que están funcionando y gestionando proyectos en otros ministerios. Hay que tener en claro que una mesa local es un grupo humano y que algunas instituciones están representadas por una sola persona. A veces pasa que la figura de un facilitador, de alguien externo que pueda colaborar en los procesos ayuda, no genera dependencia, ayuda mucho.

W: Esto de gestionar.

Comentario (Autoras: Martínez, Karina, Saboldelli, Antonella)

Pertenencia Institucional: Estudiantes de la Carrera Licenciatura en Ciencia Política- Facultad de Trabajo Social-UNER.

El tema principal que abordamos en este comentario es el de participación ciudadana, y en esta experiencia se relaciona al trabajo desempeñado por los profesionales Ingeniero Agrónomo Sergio Alí y Licenciada en Trabajo Social Leticia Bochatón en la localidad de María Grande en el desarrollo de actividades en el marco del Programa Social Agropecuario de la Secretaría de Agricultura Familiar, que si bien comenzó en el año 1993, en el marco del este cobro mayor importancia entre 1998- 2011, el PROINDER, que estaba dirigido al desarrollo de pequeños productores agropecuarios con financiamiento del Banco Mundial. Dicho programa pasó a depender de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, que dependía del Ministerio de Economía, creándose luego el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, actual Ministerio de Agro Industria de la Nación.

En ese entonces la nueva institucionalización (al constituirse la Subsecretaría de Agricultura Familiar - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) generó una serie de modificaciones en la manera de actuar por parte del equipo de trabajo, pasando desde un trabajo con los grupos de productores generando vínculos directos con los diferentes hacia un enfoque territorial donde se fortalecieron las organizaciones, asociaciones y cooperativas de los productores. Desde la perspectiva de los trabajadores, los profesionales advierten que la descentralización de las instituciones se refleja en el trabajo territorial. A partir del cambio de enfoque se comienza a poner la mirada en el aspecto organizativo, colocando especial énfasis en el tipo de participación, lógicas de funcionamiento y estructuras institucionales, pensando en cooperativas y otros tipos de organizaciones.

En esta experiencia en particular, que relatan los profesionales, se buscó implementar la participación de mesas locales, con el claro objetivo de acercar las instituciones a los productores de la localidad de María Grande.

Esta mesa se constituye dentro de un proyecto denominado "Ruta 127- 12" que pretendió mejorar y fomentar los canales de comercialización entre los productores. En el amplio espacio territorial de intervención que abarca los departamentos de Federal, La Paz y Paraná y las localidades que atraviesan este trayecto, se resalta la asistencia productiva, la gestión de servicios agua, luz, caminos e infraestructura que implica un entramado de relaciones que involucra a otras instituciones estatales y no estatales.



El equipo de trabajo, que quedó a cargo de la mesa, estuvo compuesto por representantes de diferentes instituciones: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Secretaría de Economía, artesanos, representantes del municipio, cooperativas de productores, concejales, etc.; quienes conformaron la mesa, resaltaron la importancia de pensar su constitución atendiendo las necesidades específicas del territorio y de los actores que participan en su conformación. En este sentido retomando a Grimson (2014) comprendemos que la intervención en los territorios debe entenderse con sus lenguajes específicos y, atendiendo a sus formas de significación que no resultan homogéneas, institucionalizadas ni uniformes sino que están atravesadas por la diferencia. Esto se hace visible en la conformación de la mesa en cuya configuración se tiene en cuenta la particularidad de cada uno de sus integrantes, sus funciones, perspectivas socio-económicas y culturales, lo cual a su vez posibilita una determinada identidad.

Esta experiencia en particular -donde la creación de una mesa de gestión está pensada desde la articulación de diferentes actores estatales y no estatales, diversas disciplinas y visiones- nos lleva a rescatar la importancia de diseñar y estructurar las políticas sociales atendiendo a las particularidades del territorio en el cual se decida intervenir. Los Estados dependiendo tanto del momento histórico, la concepción que tenga el gobierno sobre éste y la forma en qué se entiende a la intervención estatal influyen en la manera que se llevarán a cabo las intervenciones en el territorio, cómo acercarán las instituciones estatales a las personas y grupos y, en qué medida.

En este sentido, no queremos dejar de nombrar el peso que adquiere el factor ideológico, por parte de quienes toman las decisiones, al momento de pensar las intervenciones territoriales. Si las gestiones gubernamentales entienden al Estado y a sus instituciones como garantes de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos, las políticas públicas que sean producto de esta perspectiva, tendrán en cuenta a los sujetos desde el enfoque de derechos y el conocimiento situado de los problemas públicos, lo cual implica abordarlos poniendo especial atención en la construcción que de éste hagan los actores involucrados en un espacio y tiempo concretos.

De esta manera, las prácticas de territorialización también son vistas por los actores estatales y los ciudadanos como una forma de fortalecimiento del Estado, como parte de políticas integrales pensadas para y con los actores sociales que participan en cada situación particular, teniendo en cuenta cada contexto, al cambiar la metodología de trabajo en la experiencia llevada a cabo en María Grande, surgen intereses por parte de los actores que son tenidos en cuenta a la hora de intervenir, atendiendo las múltiples particularidades que surgen a raíz de esto.

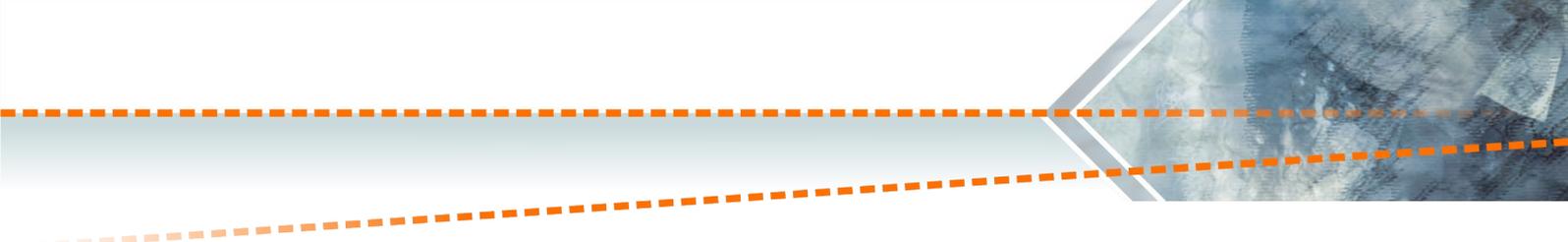
En la intervención se evidencian también las diferentes situaciones particulares que atraviesan los sujetos relacionados al lugar en donde desarrollan sus actividades cotidianas, las cuales implican luchas de poder, ya sea sobre el territorio, sobre las acciones que se pretenden llevar adelante; quienes pertenecen al lugar tienen conocimiento sobre estas circunstancias ya establecidas, las cuales deben ser tenidas en cuenta por los miembros del equipo de trabajo. En el caso particular de esta mesa, encontramos:

El desafío que tuvimos como mesa fue acercar las instituciones a la realidad. Porque el sector rural es el más postergado y siempre se incrementan las necesidades, si no es el precio del mercado, son los caminos, es la luz, el agua, o sea son un sinfín de cosas. En Argentina nosotros no tenemos muchas experiencias en desarrollo rural, el Programa Social Agropecuario fue uno de los pioneros, que marcó un fuerte desafío. Hoy estamos en un punto donde no hay una institución todopoderosa. No hay uno que tenga recursos por sobre el otro, hay algunas con algo de recursos económicos y no tienen recursos humanos, hay otros que tienen recursos humanos y no tienen estructura, entonces es como que la realidad nos fue encontrando... (Dossier: Ingeniero Agrónomo Sergio Alí, 2017).

Las organizaciones ejercen demandas sociales al Estado, es importante resaltar esto a la hora de pensar en las políticas que se aplican en los territorios ya que, la formación de estas no son el resultado de un proceso unilateral, en el cual sólo el Estado toma decisiones sin vincularse con otros sujetos u organizaciones, las demandas pueden generar la puesta en agenda de un tema, reflejando las decisiones de acción u omisión del organismo o sector en el cual se lleva adelante la política a implementar. Las instituciones estatales están relacionadas en su accionar a múltiples intereses y actores sociales que están ubicados en diferentes posiciones y capacidades de negociación.

Un programa que nos resulta pertinente citar en este comentario como forma de vinculación entre Estado y Participación Ciudadana es el Programa "Agro emprende" que pertenece al Ministerio de Agroindustria de la Nación y se encuentra articulado con del Ministerio de Producción de la Provincia de Entre Ríos, el mismo promueve el acompañamiento en la formulación de negocios y recursos para el fortalecimiento de emprendimientos agroindustriales para los jóvenes rurales, en post de fomentar el desarrollo local.

Dicho programa se ejecuta abriendo la Convocatoria a Proyectos Productivos que contemplen actividades de formación y apoyo. Así mismo, se capacita y asiste técnicamente a los titulares de los proyectos, orientando la capacitación a la detección de oportunidades de negocios en las cadenas productivas. Se articula con diferentes organismos públicos y privados, conformando una red de instituciones de promoción del emprendedurismo entre



jóvenes rurales de todo el territorio nacional, fortaleciendo el conocimiento de la población sobre la vinculación entre el emprendedurismo, el desarrollo territorial y el cuidado ambiental.

“Agro emprende” tiene como principal objetivo el desarrollo local- rural y la generación de empleo genuino a través del involucramiento de los jóvenes que viven en zonas rurales, como también la participación de las empresas que desarrollan sus actividades en el sector y que estas puedan apoyar los proyectos que sean de su interés.

Este tipo de programas da cuenta de los vínculos que se generan desde el Estado con los múltiples actores estratégicos que tienen un lugar preponderante en el área rural.

En este sentido se pone especial atención en la responsabilidad social empresarial, porque más allá de la creación de empresas, fomentar el desarrollo local y generar empleo, el programa tiene un sentido social que brega por el desarrollo de las futuras generaciones rurales.

A modo de cierre, queremos destacar que en ambos programas, uno relatado por sus protagonistas y otro que comentamos en estas líneas, visualizan puntos en común respecto de la participación ciudadana y la vinculación entre el Estado y el territorio.

En primer lugar, la participación ciudadana se da en torno a las necesidades concretas del espacio en el cual se trabaja. Los actores sociales, las instituciones públicas y privadas, así como también las idiosincrasias e intereses que estos tienen son específicas del territorio en el cual se interviene, por lo tanto siempre se construye dicha participación de manera particular y diferenciada de otras experiencias. En segundo término, el enfoque territorial apunta al fortalecimiento de la relación entre Estado y Sociedad; fomentando el involucramiento de los diversos actores con su medio, en este caso, el desarrollo local-rural. Por último, dichas experiencias tienen una fuerte presencia del Estado como gran articulador de estas, lo cual nos muestra un claro posicionamiento político-ideológico que se hace explícito en la práctica por parte de los profesionales, las instituciones y los sujetos con quienes se trabaja.



Mesas de gestión interinstitucionales en Entre Ríos (Diamante)

Expositores: Dra. Virginia Bordón y Licenciado en Trabajo Social Sebastián Muñoz

Pertenencia Institucional: Centro Integrador Comunitario Dr. Domingo Liotta – Diamante Entre Ríos – Argentina¹⁸
Referencia: V (Virginia Bordón); S. (Sebastián Muñoz)

Buenas tardes. Soy Virginia Bordón, pediatra, y tengo formación en salud social y comunitaria también porque somos parte del Programa de Médicos Comunitarios desde el año 2006. Este es un programa donde se fortaleció el equipo de salud con una capacitación con herramientas para el trabajo comunitario y, fundamentalmente, los profesionales trabajamos en Centros Integradores Comunitarios (CIC). Yo hace 7 años que vine a vivir a Diamante y es el tercer CIC en el que me toca trabajar con una Mesa de Gestión Local. Yo había trabajado previamente en otras Mesas de Gestión.

Mi nombre es Sebastián, trabajo en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) que tiene Centros de Atención Local en diferentes localidades, entre ellas, Diamante desde el año 2006.

S: Como equipo de adolescencia del CIC nos conformamos a partir de las reuniones de Mesa de Gestión Local. Vamos a compartir hoy una experiencia que es con adolescentes.

Diamante es una localidad ubicada a 50km de Paraná, sobre las orillas del río, muchos barrios ubicados en zonas de barrancas y en este contexto está ubicado el CIC, a unas 10 o 15 cuadras del centro.

V: Lo que nosotros les vamos a contar es un poco el camino que hemos hecho, que tiene que ver con diversas estrategias comunitarias que transitamos pensando en cómo hacer un abordaje con diferentes problemáticas de la salud de los adolescentes de la comunidad.

En el año 2012, se consolida el área de salud en el CIC. Para los que no conocen, los CIC tienen un Área de Salud y un Área Social, donde se realizan talleres y demás actividades. Entonces, en ese año se presentan integrantes del Programa de Salud Integral para los y las Adolescentes que se contactan con el equipo de salud del CIC y, a través del inicio de ese programa, se incrementa el conocimiento del equipo y la preocupación de trabajar con y para adolescentes. Para empezar a acercarnos a esa población se realizó un diagnóstico inicial de las necesidades a partir de buzones de inquietudes que se dejaban en las escuelas locales y en el mismo Centro de Salud, lo que se podría considerar como una primera estrategia de acercamiento. Simultáneamente nos fuimos capacitando mediante cursos que realizamos en Paraná y también de manera virtual. Así comienza a funcionar un consultorio interdisciplinario para el adolescente donde había un Médico General o Pediatra y una Psicóloga o profesional del área de la Salud Mental. Se empezaron a realizar diversas actividades con las instituciones locales a fin de tejer un vínculo con quienes trabajaban con la misma población. Al año siguiente, ya más capacitado el equipo, se empiezan a ver las primeras dificultades. Los adolescentes no se acercan al Centro de Salud y el buzón permanece vacío, entonces se escribe y diseña un proyecto para trabajar más directamente con la escuela (con la presencia del equipo de salud en la escuela) al cual denominamos "Espacio Adolescente en la Escuela". Ahí participamos como equipo de salud en la Mesa de Gestión Local del CIC, que ya venían funcionando con reuniones semanales.

S: Yo en ese momento venía participando de la Mesa de Gestión, que se inicia incluso antes de la construcción del CIC. Este era un espacio en el que había muchos adultos y adultos mayores, la mayoría eran representantes de instituciones pero también iban muchos vecinos.

Entonces, cuando el equipo de salud se suma a la mesa, viene con esta propuesta y con la inquietud de trabajar con adolescentes. Justo, en ese momento, nosotros estábamos discutiendo -típica discusión de Mesa de Gestión- sobre los chicos que habían roto el playón, o los que consumían abajo del árbol que está al lado del CIC. Los vecinos estaban enojados por esta situación respecto de los adolescentes. Así empezamos a hacer un diagnóstico participativo de aquellas problemáticas o necesidades más importantes del CIC, de los recursos con los que contábamos y de las propuestas que había para esta población. Pusimos sobre la mesa, qué había y qué ofrecía el CIC para estos adolescentes que estaban vistos como "delincuentes", como "drogadictos". En ese marco, muchos de los que estábamos participando de la Mesa de Gestión nos sumamos voluntariamente a la propuesta que acercó el equipo de salud, con el mismo fin de trabajar para los adolescentes. Es por esto que muchos de los que participamos de este proyecto no teníamos relación previa, como por ejemplo yo, con el equipo de salud. Yo trabajo en la SENAF y me sumo al trabajo a través de este proyecto en la Mesa de Gestión, como otros integrantes de la misma.

¹⁸ Desgravación realizada por Ludmila Fernández, corrección realizada por los expositores.

V: Nosotros, como equipo de salud, habíamos identificando cuales eran las barreras para trabajar. Bueno, una de las más importantes era la identificación del adolescente como que siempre está en riesgo, o es un potencial delincuente, esta visión que tiene la sociedad respecto del adolescente. Entonces la idea fue de poder trabajar desde otro paradigma, poder verlo vinculado al uso del tiempo libre, trabajar proyectos de vida y poder construir eso con la comunidad, fortaleciendo estos espacios, y ayudando a disminuir estas barreras. Partimos de una encuesta de interés que realizamos directamente en escuelas secundarias y en el propio barrio, preguntando cuales eran los temas de interés de los chicos. Sin embargo, nosotros teníamos también nuestro propio temario que involucraba temas de sexualidad, adicciones, diversidad, violencia en el noviazgo que fue nuestra propuesta para trabajar con los docentes y los chicos. Esto implica partir de un supuesto acerca de las necesidades de los jóvenes y ellos fueron receptores pasivos de la información que les llevamos. Sin embargo, a fin de año se entusiasmaron bastante con la actividad de cierre donde tuvieron la palabra a través de una actividad de pintura-mural donde pintaron las paredes del CIC. Allí, mediante expresiones artísticas como la música, pudieron plasmar algunos mensajes donde la consigna era “mensajes saludables para otros”, en relación a los temas que se habían discutido durante el año. En paralelo también trabajamos con los docentes tratando de disminuir barreras, en protocolos de abuso sexual infantil y adicciones.

S: Para poder transmitir la experiencia, describiremos en principio, una primera etapa ubicándola en los años 2012-2013, que es cuando comienzan a aparecer estos actores, como el equipo de salud, que querían trabajar con adolescentes pero no sabía cómo y empezó a vincularse con otras instituciones. También aparece en escena la Mesa de Gestión, discutiendo sobre los adolescentes y aparece el surgimiento de la propuesta. Se evalúa cómo aparece la participación en ese momento, que era más asociada a los adultos y los adolescentes solo participaban desde la asistencia a los talleres. En esa actividad del mural, los chicos empiezan a expresarse de otra manera respecto de lo querían hacer, entonces se hace en el año 2014 una encuesta de intereses pero de actividades en relación al tiempo libre. No de las actividades escolares sino que se les empieza a preguntar qué querían hacer fuera de ese horario.

De esta encuesta realizada a alrededor de 70 u 80 chicos, se realiza una sistematización que luego se presenta como devolución en la Mesa de Gestión Local, a la que se convoca a instituciones y actores referentes que tenían recursos, ya que la Mesa no tiene recursos propios. A partir de lo que habíamos identificado como necesidad, convocamos por ejemplo al Director de Deportes Municipal, ya que los chicos querían hacer fútbol y hándbol, y así con la Dirección de Cultura, Área de Niñez, y otros actores.

A partir de esto se crea el taller de cocina, el taller de deportes, uno de pintura-mural con adolescentes, percusión, desayuno de chicas y colonia de vacaciones. Todo a partir de los recursos que surgieron en la Mesa de Gestión.

V: Llegamos así a una tercera etapa en la que decidimos buscar fondos propios para fortalecer estos espacios y presentamos el proyecto “Espacio Adolescente” para continuar lo que veníamos haciendo. Se logra sostener en el tiempo, a través del financiamiento de las actividades que se venían realizando con recursos locales. Además de poder adquirir bienes, como instrumentos musicales y demás.

S: y acá lo que aparece como importante es la Mesa de Gestión Adolescente. Los chicos ya venían participando de otra manera. Cuando se hizo el taller de cocina ellos mismos quisieron hacer una actividad para las madres, el día de la madre. Ahí ya los vimos participando desde otro lugar. Después quisieron empezar a participar de la Mesa de Gestión Local pero la misma coincidía con el horario de la escuela, entonces se crea por la mañana la Mesa de Gestión Adolescente. Las primeras reuniones se hicieron en el CIC y como los chicos no iban ahí, sólo 4 o 5, decidieron empezar a hacerlas en la cancha del Club Puerto Nuevo, un Club cercano al CIC, donde se realizaba el taller de deportes. De esa manera se fueron convocando y a partir de la Mesa organizaban todas las actividades que tenían que ver con los talleres, como las convocatorias y demás actividades. Como por ejemplo el día del niño, que fue organizado enteramente por ellos con la colaboración de la Mesa de Gestión Local. También empezaron a recolectar recursos y así se fue conformado el grupo de adolescentes del Espacio Adolescente, desde donde se organizaron por ejemplo, un viaje a Rosario donde presenciaron un partido de Rosario Central. También participaron de un Foro de la SENAF que se hizo en Paraná, una actividad en La Paz organizada por el Programa Médicos Comunitarios y en el aniversario de la Convención de los Derechos del Niño realizada en Buenos Aires. Estos son muchos de los encuentros de los que participaron como grupo.

Por último, queremos graficar como se llevó adelante el proceso desde que se inició hasta esta tercera etapa, realizando un ejercicio a través de la escalera de la participación. Teniendo en cuenta los inicios donde había ausencia de participación en la que el equipo de salud empezó a diagramar y planificar tareas pero con poco vínculo con los adolescentes. Después, avanzamos hacia una participación de los chicos en calidad de asistentes, que es esto del consultorio adolescente y los talleres en la escuela. Después a través de la opinión, donde hay una encuesta de intereses que los escucha para planificar y ejecutar desde la Mesa de Gestión Local. Ya desde un escalón más alto, se puede ubicar a la toma de decisiones y la participación compartida, una gestión asociada entre adultos y adolescentes para llevar adelante las actividades, como las acciones llevadas adelante desde la Mesa de Gestión Adolescente.



Comentario (Autoras: Cabrera, Marta; Lanterna, Paola; Milano, Danisa; Traverso, Graciela)

Pertenencia Institucional: Estudiantes de la Carrera Licenciatura en Ciencia Política- Facultad de Trabajo Social- UNER.

Introducción

La UNER a fin de lograr un fortalecimiento institucional a partir de la «proyección y apoyo a la docencia, el aumento y la transferencia de conocimiento científico y tecnológico, la contribución a la cooperación para el desarrollo de la comunidad» (Res. CS 298/16), insta a la presentación de proyectos de internacionalización, y en el ciclo lectivo 2017 la Cátedra Política Social de la LCP en forma conjunta con el Grupo de Estudios de la Participación y la Descentralización (GEPADE) desarrolló un proyecto denominado Participación de las Organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales.

En el mismo, una de las instancias fue, realizar presentaciones de experiencias vinculadas a la temática de la participación en una charla que se denominó “Participación territorial: las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República oriental del Uruguay) y Entre ríos (Argentina)”. Esta charla fue una instancia mediante la cual se pusieron en debate las formas de construcción de políticas públicas, con el fin de analizar, comprender y comparar las mesas de gestión de los territorios locales en cada uno de los países; relacionando los actores gubernamentales, los actores con participación de la sociedad civil y el mercado, tanto en espacios políticos de debate como de resolución de problemas sociales.

A partir de la propuesta de los docentes de la cátedra de política social realizamos una lectura, reflexión y escritura de un comentario sobre una de las charlas.

Experiencia participación de jóvenes

Una de las tres experiencias expuestas en la charla, fue la narración de la participación de jóvenes en la mesa de gestión del Centro de Integración Comunitaria (CIC) Dr. Domingo Liotta ubicado en la localidad de Diamante provincia de Entre Ríos, Argentina.

La misma estuvo a cargo de los propios actores institucionales, la Dra. Virginia Bordón (especialista en pediatría adolescente) perteneciente al personal del CIC y el Licenciado en Trabajo Social Sebastián Muñoz perteneciente al personal del SENNAF (Secretaría Nacional de Niñez, adolescencia y familia).

Los profesionales relatan el camino que hicieron y las estrategias comunitarias que transitaron a fin de poder

abordar las diferentes problemáticas de salud de los adolescentes de la localidad. En el momento del inicio del “*Programa de salud integral para los y las adolescentes*” se ponen en contacto integrantes del programa con personal de salud del CIC de Diamante.

Esta integración de actores locales y nacionales a fin de desarrollar el programa se sustenta en la base misma de los motivos por los cuales se crearon los CIC; ya que estos fueron pensados como “...espacios de participación y organización «comunitaria» donde se integran diversos agentes locales (organizaciones religiosas, sociedades de fomento, mutuales, movimientos sociales, vecinos en general)...” (Perelmiter, 2015:73) A nivel local son referentes institucionales mediante los cuales se inscribe y se expande el Estado Nacional, pudiendo abordar la problemática en un “cara a cara”.

Retomando a Grimson (2014) observamos que para poder intervenir de manera efectiva es imprescindible comprender los modos de conflicto, las demandas, los reclamos, las demás particularidades de cada territorio.

Teniendo en cuenta lo expresado, y al tratarse de problemáticas que alcanzan a adolescentes el equipo de trabajo consideró necesario el abordaje desde la participación territorial integrada por instituciones gubernamentales, adultos y adultos mayores. Desde ese espacio se fue gestando en distintas etapas una manera de construir políticas públicas inclusivas.

Por esto, consideraron importante contar con un diagnóstico inicial de las necesidades, para lo cual recurrieron como primera estrategia de acercamiento a buzones de inquietudes que se dejaban en las escuelas y en el CIC.

Si bien Silvina Perelmiter (2015) considera que esta estrategia constituye un medio de expresión espontánea, donde las personas dan testimonio de sus necesidades y solicitan ayuda; los expositores dan cuenta que no bastó con cartas, sino que hubo que realizar distintas actividades locales a fin de tejer un vínculo con quienes trabajaban con la misma población, profundizar el contacto, lograr la participación tanto de adolescentes como de adultos.

Para esto tuvieron que desarrollar otras estrategias como encuestas de interés de los chicos, talleres, deportes, actividades artísticas, entre otras. Rescatando además que los profesionales no dudaron en capacitarse para poder seguir brindando apoyo a los mismos realizando tareas interdisciplinarias para dar respuestas a las distintas problemáticas presentadas por los adolescentes.

Como esa primera estrategia dejó de ser atrayente se propuso trabajar desde otro paradigma, vincular a la población objetivo al uso del tiempo libre, trabajar proyectos de vida y poder construir eso con la comunidad, reforzando estos espacios, y ayudando en la disminución de barreras, como una forma de integrar los mismos a la sociedad. En esta segunda etapa el equipo de trabajo se acerca a los adolescentes, de lo que resulta que a los jóvenes les interesaba practicar deportes. Y en la tercera etapa de esta actividad que busca alejar a los jóvenes de las drogas, delincuencia, los adolescentes toman las riendas del proceso y forman una mesa adolescente desde la que organizan viajes y actividades a seguir.

A partir de lo que habían identificado como necesidad, convocaron por ejemplo al Director de Deportes Municipal, ya que los chicos querían hacer fútbol y hándbol, y así con la Dirección de Cultura, Área de Niñez, e instituciones y actores referentes que tenían recursos financieros, debido a que la Mesa no contaba con recursos financieros propios suficientes para poder hacer frente a los gastos que demandaban las actividades; se crearon distintos talleres en los que los adolescentes participaban.

En el proceso de trabajo de la Mesa de Gestión, las particularidades y configuraciones del territorio comienzan a ser tenidas en cuenta y esto resultó altamente favorable, ya que se establece una nueva configuración de estrategias, organización y realización de actividades que se dan desde lo micro hacia lo macro.

Si bien esta experiencia del CIC de Diamante fue exitosa, es una experiencia que no puede ser implementada en cualquier otro territorio de la misma manera, debido a que cada territorio tiene una configuración cultural específica, atravesada por la diferencia y la desigualdad. Grimson (2010) sostiene que si cada territorio tiene una significación específica, las políticas, actividades y estrategias que se desarrollen serán interpeladas por los habitantes de diferentes formas. Aunque se pretendan y establezcan objetivos uniformes tendrán efectos divergentes. Entender los modos de significación y los lenguajes de los habitantes de los territorios es crucial, si es que se piensan seriamente los objetivos de las intervenciones, si tenemos presente que el programa que se implementa desde la mesa de gestión local es una política macro, que ya viene determinada por generalidades de un territorio y no prestan atención a sus particularidades, podemos generar desinterés en el sector con el que vamos a trabajar, estas particularidades son de gran importancia para saber no solo como se organizan sino cuáles son sus gustos, a donde focalizan sus actividades, que atrae más el interés de esa población y de esta manera lograr implementar una política social que llegue realmente al territorio, que cumpla con los objetivos deseados y que pueda intervenir satisfactoriamente en el sector con el que se está trabajando. Así se llevó a cabo por la mesa de gestión.

Desde la perspectiva de Javier Broncoli (2010) en la modernidad es más complejo generar vínculos o lazos comunitarios en las grandes ciudades, o sea que en pequeñas comunidades es más fácil o proclive a que se den los mismos; siendo la sociedad lo nuevo y la comunidad lo viejo, pero esta permite que la voluntad humana, la unión de grupos, que cuentan con la proximidad, intimidad, familiaridad, necesidades similares, llevan a los individuos o pequeños grupos a trabajar por el bien común y que la coincidencia en lo emocional y en cuanto a las mismas necesidades o similares reproducen los lazos comunitarios.



La experiencia llevada a cabo, generó los lazos comunitarios a partir de la mesa de gestión de adolescentes logrando la participación de distintos actores como modo de construcción de políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo expresado por Javier Broncoli (2010) en los párrafos anteriores en relación a lo definido sobre la comunidad, otra opinión es la vertida por González Bombal (1994) la relación entre Estado y mercado se efectúa mediante un extenso tejido asociativo en las cuales se encuentran desde las sociedades de fomento, entidades de beneficencia, colectividades, etc.; y en este caso se estableció el vínculo desde una iniciativa gubernamental de participación territorial por medio de las mesas de gestión y los CIC conjuntamente con actores de la sociedad civil.

Si bien no fue expuesto si la recuperación de injerencia en políticas públicas por parte del gobierno central generó recelo de los gobernantes locales, tanto gobernadores como intendentes, es importante tener presente la lucha por la territorialidad ya que estas disputas podrían entorpecer el desarrollo de los programas en los cuales se desdibujarían las responsabilidades, los créditos por resultados, la financiación, la información, superposición de programas, base de datos, formas de hacer diagnóstico, etc. (Perelmiter, 2015).

Para concluir, rescatamos que la experiencia del CIC de Diamante fue muy importante, no sólo por el espacio de encuentro, de esparcimiento y de recreación que fue posible gracias a la intervención institucional (SENNAF y CIC), sino también por el lugar que se fue asignando a los jóvenes en la construcción de ése espacio que fue pensado para ellos y por ellos. Esto además de generar un lugar de pertenencia, el hecho de sentirse parte de la construcción de un espacio propio, como prevención inespecífica sirve de contención frente a las posibles situaciones de consumo problemático de sustancias. Más allá de eso, la experiencia otorgó a la comunidad un rasgo importantísimo que viene de la mano de la contención que se da al grupo y del sentimiento de pertenencia que eso genera.

Mesas de gestión ciudadanas en Entre Ríos (Paraná)

Expositores: Dr. Luis Garay y Dra. Irina Chausovsky¹⁹

*Pertenencia Institucional: Defensor del Pueblo de Paraná y Coordinadora del Centro de Mediación de la Defensoría del Pueblo.
Intervenciones: L. (Luis), I. (Irina)*

Facilitación en conflictos públicos y comunitarios
Diálogos para transformar realidades
Aportes y reflexiones desde la práctica



LUIS GARAY
IRINA CHAUSOVSKY



L: Celebro la posibilidad de compartir con amigos uruguayos. En Uruguay la Defensoría del Pueblo se organiza con un sistema diferente, que es colegiado, acá es unipersonal.

La Defensoría del Pueblo es un órgano estatal no gubernamental, que no depende del gobierno de turno, y en el caso de la Argentina, a partir del año 1994 está establecida su existencia y funcionamiento en la Constitución Nacional. En nuestra provincia también, a partir del año 2008 aunque lamentablemente Entre Ríos aún no ha podido nombrar un Defensor del Pueblo provincial. En la ciudad de Paraná la Defensoría fue creada en el año 2002 mediante la Ordenanza N° 8391 y en 2003 comenzó a funcionar, a cargo del Lic. Jorge Kerz como titular y la Prof. Martha Benedetto como adjunta, quienes fueron los primeros defensores. En mi caso, fui electo en el año 2009, luego de presentar un proyecto, con el aval de cierta cantidad de ciudadanos, se pasa a una presentación ante el Concejo Deliberante, después de la cual los concejales deben elegir entre los postulantes, mediante mayoría especial. En esa oportunidad fuimos 25 postulantes y cumplido el período de 5 años, me presenté nuevamente en 2014 y fui reelecto por 5 años más. En ambas ocasiones el Defensor Adjunto es el Prof. Pablo Donadío.

Se trata ésta de una Defensoría pequeña, en comparación a otras Defensorías locales de nuestro país de ciudades similares en cuanto a cantidad de población (como pueden ser las de Río Cuarto o Neuquén). Esto se refleja tanto en la estructura como en el presupuesto y el personal con el que contamos. Pero en vez de retraernos esto nos ha fortalecido. Tenemos la posibilidad de decir muchas cosas con autoridad porque hemos demostrado independencia del poder político, lo

¹⁹ Desgravación y corrección realizada por Nahuel Escalada



que no implica que la Defensoría sea “neutral”. La Defensoría del Pueblo es una institución política y en ese sentido estamos siempre apoyando y buscando proteger a los sectores más vulnerables, cuando hay una violación de derechos de parte del Estado ya sea por acción o por omisión. Además, la misión de la Defensoría del Pueblo, tal como nosotros la entendemos, es la promoción de ciudadanía activa. O sea, personas que puedan conocer, ejercer y reclamar sus derechos.

Cuando asumimos en 2009 nos encontramos con una Defensoría joven pero ya muy reconocida a nivel local. Tomando los proyectos y programas en marcha quisimos sumarle una faceta que incorporara con mayor protagonismo al Centro de Mediación Comunitaria, considerando que además de atender reclamos, trasladarlos a los órganos pertinentes y emitir recomendaciones, podíamos también habilitar la posibilidad de encontrar nuevos canales de diálogo para así articular políticas y necesidades. Esto no significa de ninguna manera abandonar la identidad de una Defensoría del Pueblo en cuanto a gestionar reclamos de los ciudadanos desde una mirada crítica, sino buscar la forma de trabajar en conjunto con instituciones estatales y de este modo acortar la distancia entre la ciudadanía y los funcionarios, generando espacios de escucha directa.

La Defensoría del Pueblo de Paraná tiene una característica que es única en el país y es que el Centro de Mediación es establecido como parte de la institución en la misma ordenanza que la crea. Y además la persona a cargo del Centro se define por concurso de antecedentes y oposición, en el que el Defensor no tiene injerencia. Esto le da transparencia e independencia para actuar en procesos de diálogo, en los cuales la convocatoria y coordinación de los mismos la hace el Centro de Mediación, y yo actúo como una parte más. Lo que sí hago es sugerir que en ciertos temas considero pertinente convocar a una mesa de facilitación de diálogo. Luego el trabajo técnico lo realiza el Centro. Muchas son situaciones que antes se tramitaban con reclamos por escrito, y ahora definimos que es más provechoso convocar a determinadas áreas municipales para que puedan encontrarse directamente con la necesidad del vecino, buscando respuestas más ágiles y habilitando el contacto directo entre los funcionarios y los ciudadanos. Otra ventaja de estos procesos es reunir en una misma mesa, y al mismo tiempo, a diferentes organismos o funcionarios que tienen que ver con una temática particular y poder intercambiar opiniones, buscar soluciones en conjunto, y que los ciudadanos puedan hacer preguntas e incluso propuestas que atiendan sus inquietudes. “Ser parte de la solución”, es también estimular el protagonismo de los ciudadanos en los temas que los involucran.

Tenemos experiencias diversas para comentar de nuestra práctica en estos años. Con diversos resultados también. Esto depende del contexto, la complejidad de la situación, la disposición de los participantes, entre otros factores. A veces se critica este tipo de intervención sugiriendo que puede implicar una renuncia a derechos, cronificar situaciones o aplacar reclamos. Nuestra experiencia nos muestra que estos pueden ser espacios enriquecedores y valiosos para los ciudadanos. Por eso los sostenemos y sabemos que desarrollándolos de manera cuidada pueden convertirse en ámbitos de participación y ejercicio de ciudadanía activa.

I: Lo que yo puedo agregar a todo lo ya hablado por quienes nos precedieron relatando sus experiencias es un aporte más técnico, ya que a eso me dedico específicamente: a facilitar diálogos. Lo bueno de las experiencias que cuentan es lo útiles y positivos que son los espacios de diálogo y a su vez se revela lo necesarios que son en ocasiones los expertos facilitadores técnicos.

Como les decía, mi dedicación específica es la facilitación de diálogos con la aspiración de consenso. Hay muchas formas de diálogo diversas que se pueden dar (Filmina 1) y por tanto implican diferentes tipos de intervenciones en los diversos contextos, a veces incluso no son conflictivos sino que son de planificación o espacios para generar acciones colaborativas. Algo que es muy interesante también son los procesos internos en instituciones o grupos en los que muchas veces surgen crisis y con la ayuda de un tercero pueden pensar nuevas direcciones o reformularse a sí mismas.

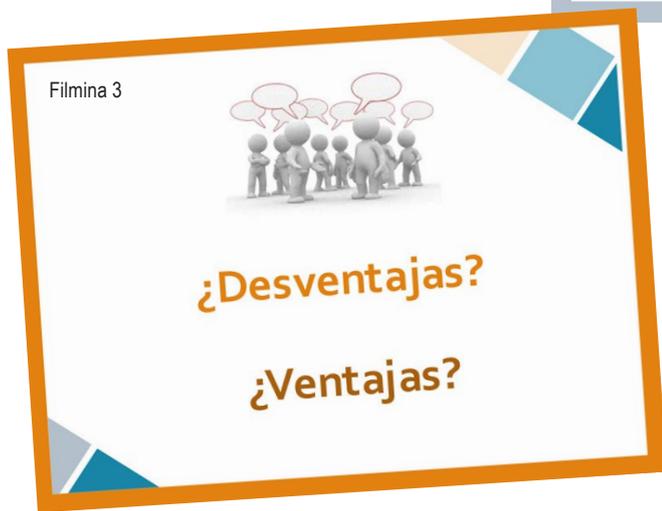
Filmina 1

Facilitación de diálogos

- Procesos de planificación colaborativa
- Procesos de construcción de consenso
- Intervención en conflictos públicos o comunitarios
- Procesos internos de instituciones o grupos

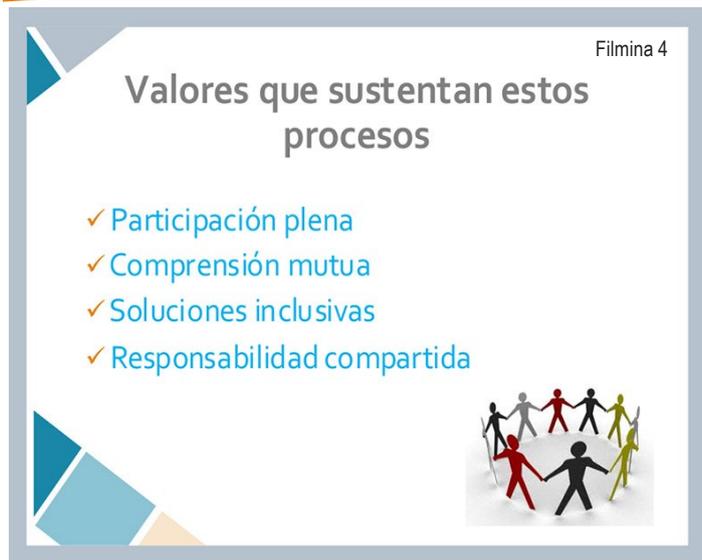


Estas son las experiencias sobre las que nos hemos ido formando (Filmina 2), y si bien no todas tuvieron resultados positivos, lo que sí podemos rescatar son muchos aprendizajes. Por ejemplo los ámbitos de “planificación colaborativa” son espacios que dan mucho trabajo y que no hemos podido sostener (algunos son pedidos por instituciones y otros son sugeridos por nosotros), debido a la dedicación que demandan. Otra instancia distinta, que ha resultado muy interesante, es el trabajo dentro de los grupos. Hay instituciones muy reconocidas en la ciudad, que en momentos de crisis recurrieron a esta posibilidad de facilitación de diálogo interno, y se evaluó junto a ellos, mediante la propuesta de conversaciones y actividades, cuál era la necesidad de transformación de la institución en ese momento.



En esta filmina (Filmina 3) proponemos pensar las ventajas y las desventajas. Algunas ya se comentaron. Yo creo que, lamentablemente, una de las desventajas grandes que tienen estos procesos son los tiempos. En una sociedad de modernidad líquida pensar en procesos largos es complejo y a veces se hace difícil de sostener y esto resulta una contra, pero lo cierto es que estos son procesos que requieren tiempo. Una gran ventaja es la posibilidad de la participación real de las personas en las instituciones y los temas que los preocupan.

Este tipo de participación se sustenta en estos valores (Filmina 4). Estos son los nortes que nos guían en estos procesos y creemos que esto es lo que los hace valiosos: la participación plena, la búsqueda de la comprensión mutua y de soluciones inclusivas, y las responsabilidades compartidas. Hay que destacar que estos no son espacios de mero reclamo, sino que son espacios de participación, lo que implica escucha e intercambio.



Volviendo al tema de la extensión temporal es necesario tener en cuenta estos procesos tienen etapas que deben transitarse para su correcto desarrollo (Filmina 5) y que para llevarlas adelante requieren, inevitablemente, tiempo. No siempre se cuenta con esos tiempos y como muchas veces el pedido o convocatoria surge en las crisis empezamos a andar ante la urgencia, sin realizar, por ej, evaluación y análisis. Pero de alguna manera aunque sea mínima necesitamos recorrer estas etapas en las que vamos avanzando para identificar ¿quiénes son los actores? ¿Con quiénes vamos a trabajar? ¿Quiénes no pueden estar ausentes? ¿Por qué? ¿Cuáles son las situaciones e intereses



de cada uno?, etc. y eso se realiza por medio de entrevistas con cada una de las personas o de los grupos. A partir de ahí debemos diseñar un proceso y la planificación del mismo incluye la construcción de equipos. Luego, el desarrollo en sí mismo del proceso de facilitación de diálogo. Concluido éste, no deberíamos olvidar una etapa posterior de monitoreo y seguimiento (que no siempre se cumple, por motivos diversos).

Por otro lado, es necesario pensar que los procesos de diálogo consisten en “mucho más que una reunión” (Filmina 6) y en ocasiones, como dijimos antes, eso es lo que dificulta los tiempos. Es inviable pensar en resolver o abordar cuestiones complejas en una reunión, en un solo encuentro. Valoramos que estos procesos involucran múltiples conversaciones, así como la intervención de muchos actores. Decimos que no hay receta ni modelo único posible, ya que no hay forma de estandarizar un procedimiento porque debemos tomar en cuenta las particularidades de cada caso y cada situación. Otra cuestión significativa a considerar es la definición de los objetivos, que pueden no aparecer con claridad desde el principio, pero aún así es importante pensarlos para empezar a vislumbrarlos. Asimismo, fomentar la participación amplia, que no siempre es sencilla de sostener, y sobre todo porque requiere capacidad de adaptación de todos a espacios de participación plena. Para esto hay que acostumbrarse a que la utilización de la palabra debe regularse para que no haya monopolización de parte de unos pocos. En esto el facilitador tiene un rol clave, y que en ocasiones puede resultar “antipático” para algunos, pero es vital en este punto. Es indispensable la flexibilidad para ir adaptándose a cada contexto, así como el compromiso personal e institucional con el proceso y con el tiempo que éste requiere.

Es importante analizar algunas condiciones necesarias para que esto funcione (Filmina 7) y que son las que a veces faltan. Por ejemplo, el tema del convocante es fundamental y esto lo podemos comentar desde nuestra propia experiencia. Nosotros cuando somos convocantes nos separamos con el Defensor. El Defensor del Pueblo siempre tiene un lugar del lado de los más vulnerables, o de los ciudadanos que requirieron su actuación, porque entienden que tienen algún derecho vulnerado o solicitan una respuesta de parte del Estado. El Centro de Mediación como convocante actúa de manera imparcial en ese sentido. El hecho de que el Centro de Mediación sea ajeno a la situación facilita la creación de confianza. Para generar transparencia en el proceso, otra de las condiciones, hay que hacer un encuadre adecuado desde el inicio, dejar en claro las pautas del intercambio y de qué se trata el proceso, posibilitar que todos tengan información sobre los temas que se van a tratar -o propiciar que esto ocurra-

Filmina 5

Sobre los procesos de facilitación de diálogo

ETAPAS

- Evaluación y análisis del problema /situación
- Identificación de preocupaciones e intereses de los involucrados
- Diseño del proceso
- Conducción del proceso
- Monitoreo



Filmina 6

Los procesos de diálogo

- ✓ Mucho más que una reunión
- ✓ Involucran muchas conversaciones, diferentes agendas y múltiples intereses
- ✓ No hay receta o modelo único posible
- ✓ Objetivos claros
- ✓ Participación amplia
- ✓ Requieren capacidad de adaptación, respeto, flexibilidad, compromiso y tiempo



chequear la representatividad de quienes están participando, etc. Se suele pensar que la participación amplia consiste en que vengan todos, y eso muchas veces dificulta el desarrollo de una reunión (una excesiva cantidad de participantes) y por otro lado, el hecho de que haya mucha gente no garantiza que todos los actores estén representados. Debe cuidarse la convocatoria también en el sentido de que sea clara y concreta, para que no se sumen personas afectadas por otros temas que no van a tratarse en este marco, ya que no verán respuesta a sus expectativas.

Condiciones necesarias para que funcionen estos procesos

- ✓ Confianza en el/los convocante/s
- ✓ Confianza en el/los facilitador/es
- ✓ Transparencia del proceso
- ✓ Información amplia, confiable y accesible para todos
- ✓ Inclusión y representatividad de los involucrados
- ✓ Balance de poder entre los participantes
- ✓ Momento y contexto adecuados
- ✓ Voluntad política



Filmina 7



Filmina 8

Esta viñeta (Filmina 8) ilustra un riesgo que se presenta en estos espacios, que es aparición de los “discutidores”, esas personas que vienen solo a discutir, en un tono predominantemente agresivo y de reclamo, que plantean sus necesidades sin acompañarlas de propuestas y sin voluntad de escuchar a los demás. Suele ser una figura constante y es poco lo que puede aportar de manera constructiva. Esto también tiene que ver con confundir los espacios de participación con espacios de queja; transformar la queja en demanda es el trabajo de los facilitadores. La queja es pasiva, le reclama la acción solo a los otros. La demanda es activa, requiere de mi participación e involucramiento.

Volviendo a nuestros aprendizajes (Filmina 9), y de manera breve, rescataremos la importancia de estimular el trabajo en red. Lo que nos pasa a nosotros como institución “de afuera” es que nos encontramos con referentes de instituciones que a veces no se conocen entre sí, personas que tienen las mismas necesidades con grupos similares o respecto a las mismas familias, etc. Otra cosa es la necesidad de contención mutua que tienen las personas que trabajan en estas instituciones que notamos que cuando empezaron a encontrarse valoraron un espacio donde podían acompañarse en trabajos muy demandantes en relación a personas a las que dedican mucho tiempo y muchas veces comparten incluso angustias por esos temas. La posibilidad de que los directivos de las escuelas se encuentren con efectores de salud, o con organizaciones de la sociedad civil permite generar una red que está latente pero que no se materializaba en la práctica. Al hacerse explícita la red, esto facilita que las personas de las institucio-



nes sostengan el proceso porque eso no lo pueden hacer los facilitadores externos, y a la vez no es fácil porque a veces están tan desbordados por el trabajo y la demanda del contexto, que sostener estos espacios es un extra que se hace difícil.

Otra cuestión técnica es la de organizar la demanda. A veces puede hacer falta para esto generar talleres con un grupo determinado, para pensar las necesidades y ver cómo pedimos lo que necesitamos. Otra cosa importante es la redacción de los resúmenes y llevar una memoria del proceso, esto es porque a veces las personas que participan van cambiando entonces los resúmenes permiten llevar un registro y no tener que volver a empezar cada vez que nos encontramos.

Por otro lado es necesario dejar de lado la ansiedad y trabajar con mucha paciencia, la ansiedad es una contra en este tipo de espacios.

*Por último,
queremos dejar
esta frase de
Fernando
Savater ...*

Algunos aprendizajes

Filmina 9

- Falta de contacto entre instituciones que trabajan en el mismo territorio y no se conocen ni se comunican ni aprovechan su potencialidad (ESTIMULAR TRABAJO EN RED, por ej. mediante circulación de los datos de todos)
- IDENTIFICAR: Instituciones que siguen siendo respetadas por la mayoría
- Ayudar a organizar la demanda / capacitación previa cuando lo amerite
- LEGITIMACIÓN de la institución convocante (per se y por continuidad en el tiempo)
- Difusión/comunicación (quiénes/qué/cómo)
- Concluir cada reunión con objetivos de convocatoria a la siguiente
- Tiempos: no ansiedad – paciencia
- Redacción de resúmenes / Memoria del proceso



"Es muy importante abrir los ojos a que somos una sociedad cuyos asuntos públicos debemos gestionar entre todos.

Se llama sociedad por eso, porque somos socios, y no hay ninguna empresa de la que te puedas desligar"

Fernando Savater. "Ética de urgencia"



Comentario (Autoras: Citelli, Sofía; González, Rocío y Walingre, Fatima)

Pertenencia Institucional: Estudiantes de la Carrera Licenciatura en Ciencia Política- Facultad de Trabajo Social- UNER.

La presentación que comentaremos a continuación versa respecto del Centro de Mediación de la Defensoría del Pueblo y, para hacerlo, nos resulta interesante poder pensar el momento en que se establece la existencia y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en 1994 (a nivel nacional), debido al contexto que se desarrolla en nuestro país: la década de los '90. Un momento de contracción o retirada del Estado y una fuerte presencia del mercado como ordenador de la sociedad; que tiene como contracara el surgimiento de un tercer sector (González Bombal, 1995), que irrumpe en escena ante la tensión existente entre Estado – mercado.

El período pos Malvinas, de acuerdo a Inés González Bombal (1995), lleva adelante cambios en los procedimientos de relación entre el mundo asociativo y el Estado: surgen partidos políticos y la representación de las instituciones. El tercer sector (ONG), al que refiere como irruptor en la tensión entre Estado y Mercado, es el que participa en los espacios de la defensoría llevando distintas demandas. Estas organizaciones se han desarrollado, de acuerdo a la autora mencionada anteriormente, como generadoras de derechos y garantías para el pluralismo político.

En nuestro país el auge del mercado como ordenador, se llevó adelante durante la presidencia de Carlos Menem (1989 – 1999) que propone la modificación del régimen de indemnizaciones, suprimir los convenios colectivos de trabajo, entre otros²⁰. Para esto, el mandatario, convocó a construir *consenso* sobre las propuestas de flexibilización laboral. De acuerdo a Brancoli (2010) se denomina consenso a la “inclinación recíproca, común y unitiva” a lo cual le agrega que este trabajo común, que genera contacto entre los hombres, se da en momentos de crisis.

Es válido preguntarnos si existe una tensión entre el consenso que propone una defensoría pensada como ayuda mutua y el consenso que, desde el ejecutivo nacional durante los 90, requería para instalar el mercado como ordenador privilegiado. A lo cual, podemos respondernos que ya la necesidad de la creación de una defensoría y el establecer su funcionamiento, da cuenta de las fallas del mercado para ser garante de un orden social.

Y, por otro lado, de acuerdo a lo planteado por el mismo defensor, el “ser parte de la solución” para fomentar una ciudadanía activa, lo podemos vincular con lo que sostiene Nisbet (1966) cuando plantea que “La sociedad no puede hacer sentir su influencia a menos que esté en acción, y no está en acción si los individuos que la componen no se asocian y actúan en común” (Brancoli; 2010: 37) en un momento histórico que, tomando la caracterización de Tönnies (Brancoli; 2010) de la sociedad, los hombres que la componen están separados. Incluso, esto podemos vincularlo con el proceso de homogenización y heterogenización que plantea Svampa (2005) en los '90.

Es interesante, para cerrar esta tensión de los consensos que se buscaron llevar adelante, retomar palabras de Irina Chausovsky, desde una perspectiva complementaria como coordinadora del centro de mediación de la defensoría del pueblo, caracteriza el proceso de mediación como conversaciones, diálogos y/o reclamos que se dan a través de procesos largos que están compuestos por diversas etapas y sostiene que una gran ventaja que tiene esta instancia propuesta por el centro es la real participación de las personas en las instituciones y los temas que los preocupa, por otro lado afirma que *no son espacios de mero reclamo*. Se busca “facilitar diálogos”, lo que nos remite a que el consenso solo se puede construir por medio del lenguaje.

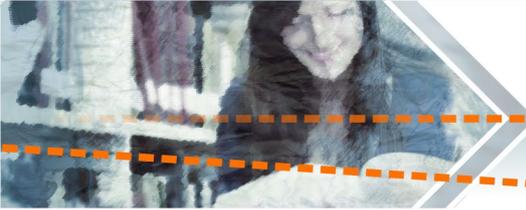
Debemos tener en cuenta que en el mencionado período de tiempo, de acuerdo a Grimson (2014), comenzó a tener mucha fuerza la territorialización en torno a las políticas sociales.

El territorio, tomando a Perelmiter (2016: 81), es “el lugar de encuentro con las personas que sufren”, para lo que debemos tener en cuenta las palabras de Grimson (2014) “cada uno de los territorios tiene forma de significación específica, esa política será interpretada por los habitantes de esos territorios de modos divergentes”. A esto lo podemos relacionar con lo expuesto por el defensor y la coordinadora del Centro en que se busca crear el espacio de participación e intercambio en base a una misma temática o problemática y lo planteado por Grimson (2014; parr. 4) “no es lo mismo si en esos lugares están haciendo reclamos de urbanización, si están haciendo reclamos ambientales, si están haciendo reclamos de un tipo, si el tema es la inseguridad”.

La coordinación debe tener en cuenta los diferentes capitales que aportan los sujetos que participan en los espacios que ofrece la defensoría “para poder intervenir de manera efectiva, es imprescindible comprender los modos de interlocución, los modos de conflicto, las conflictividades, las demandas, los reclamos, las formas de organización específicas de cada barrio” (Grimson 2014: 80). Y, podemos ampliarlo, no solo de cada barrio sino de cada institución que pide intervención para facilitar procesos de coordinación o dialogo.

Llevar adelante la coordinación, delimitar objetivos (y no solo la problemática) demanda tiempo y reiterados

²⁰ <https://www.lanacion.com.ar/168498-menem-lanzo-su-propuesta-de-flexibilizacion-laboral>



encuentros, pero también implica la delimitación “técnica” para que, de acuerdo a Irina Chausovsky, no se auto convoque un ciudadano por otra problemática que no sea la que se va a tratar; por otro lado, el ver el número de los afectados, denunciantes que, como sostiene González Bombal (1995), cuestionan el desempeño y la eficacia de las instituciones del Estado con respecto a libertades, garantías y derechos.

También, debemos tener en cuenta, que en esta época se empezó a estudiar el fenómeno de la transformación de las políticas universales a las políticas focalizadas y asistenciales. En ese sentido, son este tipo de políticas las que el defensor del pueblo utiliza en su trabajo cotidiano para articular sus intervenciones, es decir, con políticas focalizadas. Siguiendo a Grimson (2014), podríamos decir que para poder intervenir de manera efectiva es necesario entender todo lo acontecido como un proceso donde intervienen relaciones políticas para su satisfacción; esto se logra a través de la organización, mediante las diferentes organizaciones que se fueron generando y agrupando. En esta línea el defensor del pueblo de la ciudad de Paraná afirma que:

“...considerando que además de atender reclamos, trasladarlos a los órganos pertinentes y emitir recomendaciones, podíamos también habilitar la posibilidad de encontrar nuevos canales de diálogo para así articular políticas y necesidades [...] trabajar en conjunto con instituciones estatales y de este modo acortar la distancia entre la ciudadanía y los funcionarios, generando espacios de escucha directa”.

Advertimos que en la presentación, no se explicita claramente lo que los actores entienden por ciudadano. De igual manera, podemos encontrar algunos disparadores sobre este último, por ejemplo, cuando Garay expone que la defensoría buscan *estimular el protagonismo de los ciudadanos en los temas que los involucran*; podemos visualizar que la figura del ciudadano para él no es meramente un sustento legal y no construido desde lo económico, sino como una construcción que se da en la interacción intersubjetiva de actores para la solución de disputas, conflictos, etc. Aquí nos hacemos eco de los planteos de Nora Aquín (2003) sobre esta categoría, que es de experiencia histórica, es decir, el contexto le da sentido, contenido y prácticas.

Siguiendo a Nora Aquín (2003), la ciudadanía, en el caso latinoamericano retoma centralidad en la década de los 80 -periodo de transición a la democracia- que se fundamenta, desde lo negativo, en que la ciudadanía solo se ejerce por elección de autoridades y desde la pérdida de confianza en el Estado como dirección de la sociedad, entre otras. Y el lado positivo, como fortalecimiento del espacio público y construcción de una autoimagen social colectiva. Esto da cuenta del carácter problemático de la ciudadanía.

Esta última se construye entre relaciones de fuerza, diferentes actores y espacios donde se dirimen disputas - un claro ejemplo de estos espacios es el centro de mediación- teniendo en cuenta que se fortalece en la defensa de intereses, con identidades colectivas y desarrollo de organizaciones.

Aquel ciudadano activo que se reúne con otros sujetos, atravesados y motivados por la misma problemática, da cuenta que no tiene un goce real de sus derechos sino que queda plasmado en una mera formalidad su acceso. Un ejemplo de ello son las declaraciones de la defensoría paranaense en contra de la violencia; reclamos relacionados con el transporte público; en adhesión con la defensoría nacional el rechazo al decreto sobre las Fuerzas Armadas, etc.

Por su parte, Irina Chausovsky, desde una perspectiva complementaria como Coordinadora del Centro de Mediación de la Defensoría del Pueblo, sostiene que tiene una gran ventaja esta instancia de mediación propuesta por el Centro en la real participación de las personas en las instituciones y los temas que los preocupa. Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente no se logra comprender cómo está organizado hacia adentro el Centro y su relación con la Defensoría; sobre estos claros oscuros nos surgen las preguntas ¿actúan siempre en los mismos casos?, ¿actúa independiente a la defensoría?, entre otras.

Podemos percibir que en la Defensoría del Pueblo conviven diferentes lógicas la autoridad moral de los expertos y la autoridad del número, que se ponen en acto en el arbitraje, dirección de la coordinación de la mediación de la Defensoría para garantizar por medio de la técnica la no monopolización de la palabra y no desvirtuar el espacio de participación y que se convierta en un lugar de quejas.

La experiencia de la mediación en las Defensorías, da cuenta de lo que sostiene Perelmiter (2015): una relación personalizada. Hay un énfasis en la idea del cara a cara, una revalorización de los recursos humanos y de construir espacios, lugares de quienes sufren, tienen demandas, necesidades insatisfechas, etc. mediante el uso de la palabra para construir consensos.

A modo de cierre

Autor: Pablo Kriger

Pertenencia Institucional: Estudiantes de la Carrera Licenciatura en Ciencia Política- Facultad de Trabajo Social- UNER.

La construcción de una ciudadanía participativa en la definición de la política social regional en las últimas décadas. El valor de las voces de la población y de las mesas de diálogo, en la delimitación de las demandas. Algunos casos a ambas orillas del Río Uruguay.

En cada una de las presentaciones de este dossier se pudieron distinguir problemáticas transversales diversas, sobre todo vinculadas a presupuestos acotados, a una débil autonomía institucional para implementar los programas, y a conflictos inherentes a los diseños centralizados y descentralizados de las instituciones públicas.

Pero lo que se tratará de rescatar en este apartado —a modo de cierre— tendrá que ver con aquel fenómeno que aparece como novedoso en el espacio de las políticas públicas en los últimos años, que es la incorporación de las voces de los involucrados en los procesos de generación y aplicación de políticas sociales. En lo que se entiende como un desarrollo de una nueva ciudadanía social, implicada.

Este trabajo pretende reconocer tres condiciones —entrelazadas prácticamente, pero perceptibles analíticamente— entendidas como preponderantes que, desde la imbricación sociedad-Estado, operaron en la construcción de esta nueva ciudadanía:

- La estructura político-económica neoliberal que negó las condiciones estructurales de la pobreza, y obligó de alguna forma a la ciudadanía a replegar sus demandas de manera más individual, a prácticas autogestivas para salir de su crisis, y a experiencias comunitarias participativas.
- Una coyuntura económica y política de la década del 2000 que, en el marco de recursos muy limitados para el gasto social, propició programas de gobiernos reactivos a estas nuevas demandas, en el intento de hacer eficaz su ingreso a terreno y generar legitimidad, que se materializaron en políticas de intervención particularizadas y localizadas.
- Una ciudadanía que, atenta a estas condiciones, promovió sus demandas personalizadas, territorializadas y comunitarias, generándose espacios participativos como las mesas de diálogo.

En este sentido, se entiende que la territorialización de prácticas políticas descritas en cada trabajo requiere de una cierta “solidaridad social”, puntos de acuerdo, que suele manifestarse en espacio de escucha directa como son las mesas de diálogo, para la construcción del problema. En dichas prácticas, los agentes del Estado terminan cumpliendo un papel de “facilitadores” —según propias palabras del Ing. Sergio Alí y la Lic. Leticia Bochatón—, acortando las distancias entre la ciudadanía y los funcionarios —según expresa Luis Garay— lo que da un protagonismo especial a la población objetivo, antes no reconocido.

Debates en torno a nuevas ciudadanía, un proceso histórico

La participación ciudadana en la construcción de la política social y de sus formas de territorializarse, se ha hecho de mayores espacios en las últimas décadas en la región. La puesta en práctica de políticas públicas que involucren las percepciones de los individuos afectados por ellas, da cuenta de una resignificación de la idea de ciudadanía.

Las prácticas de los '90 alejaron las instituciones del Estado del escenario de respuestas a la cuestión social, lugar en el que emergieron nuevas prácticas para dar soluciones a este tipo de situaciones. En algunos casos surgieron ONG para ocupar ese vacío que dejaba el Estado, a la vez que el malestar y la creciente pauperización intensificaba la protesta social.

La noción de ciudadanía social acuñada por Thomas Marshall (1998) indica aquel status que se le concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. El devenir del reconocimiento de los derechos individuales y de la comunidad significaba en el Marshall de mediados del siglo XX, un complejo proceso de capas que se fueron sedimentando históricamente en diferentes períodos de determinadas comunidades. Esta teoría fue ampliamente discutida. Sin embargo, los propios detractores argumentan que trajo claridad analítica a estos procesos y una lectura muy atinente para explicar qué estaba sucediendo en Europa, y qué comenzaba a notarse en países menos desarrollados. En Inglaterra, nota el autor que fue un extenso período donde se reconocieron, desde el S. XII hasta su actualidad, derechos que por su tipo coinciden con lo que podríamos entender “aspectos” o “elementos” de la ciudadanía: civil, político y social.

En Latinoamérica estos procesos de *adquisición de ciudadanía* han sido más recientes, muchas veces los mismos entraron en crisis, fueron menos lineales que en las democracias tradicionales europeas (Nora Aquín, 2003: 21), y se discute la real existencia de ellos en determinados países. Argentina tuvo un progresivo reconocimiento



de ciertos derechos civiles que estuvieron promovidos por un modelo de producción tradicional, derechos entre los que habría que destacar: de propiedad o de concluir contratos válidos. Mientras que otros derechos como los de libertad de expresión, de pensamiento y fe, y el derecho a la justicia fueron cercenados en diferentes períodos críticos de la historia nacional.

Los derechos políticos, en tanto, también sufrieron idas y venidas, como también se observa en Inglaterra (Marshall y Bottomore, 1998). Si bien se reconocieron progresivamente el derecho a votar, a formar asociaciones políticas y participar en el gobierno, en muchos hechos de la historia argentina estas capacidades han sido coartadas o limitadas por gobiernos de derecha, conservadores, mediante golpes militares, civiles y económicos.

Por último, los derechos sociales —en los que se pretende enfocar esta obra, en tanto es la dimensión que está puliendo en esta nueva idea de ciudadanía social— vinculados al bienestar económico y al acceso a servicios básicos (salud, educación, vivienda, protección sociolaboral, etc.), nacidos a fines del S. XIX pero profundizados a mediados del XX, también sufrieron desarrollos irregulares y reactivos. Como ejemplo, si bien el derecho a la educación se indicó en la Constitución de 1853, recién en el último cuarto del siglo XIX se expandió la cantidad de escuelas que posibilitó gozar de tal derecho a un creciente número poblacional. Aunque cien años después este derecho se resignificó bajo el modelo neoliberal, pasando de propiciar escuelas y hospitales públicos y gratuitos, a procesos de creciente privatización de la educación y de la salud: “Entonces esta idea si del ciudadano otrora del siglo XIX, y ahora del siglo XX, en realidad pide otro rol y otro lugar. [...] Hay como un ideal, donde sí, está muy arraigado...” (Dossier, 2017 Natalia Bisio).

Un repaso sobre la historia argentina reciente

Si bien toda actividad política significa un cúmulo de acciones en un entramado de solidaridades entre miembros de una sociedad territorialmente delimitada, exceptuando las dos últimas décadas, pocas veces la historia de la política argentina ha podido dar muestra de involucrar a la población objetivo, en el diseño y en la definición de políticas sociales concretas. De existir, los canales que absorbían y generaban las demandas sociales estaban habitualmente estructurados bajo partidos políticos y sindicatos que dirigían los malestares por la vía electoral, legislativa, o la presión al ejecutivo a través de protestas.

Pero en las últimas décadas se notaron señales claras de una transformación y renovación de estos actores. Por un lado, la creciente pérdida de legitimidad de los partidos políticos y del poder de las asociaciones gremiales —con una consecuente represión de sus manifestaciones—, y por otro lado la aparición de nuevas instituciones no estatales que emergieron en los '90 para contrarrestar la creciente cuestión social producto de la retirada del ámbito político estatal.

El Estado, cuando no ausente, desarrolló políticas focalizadas paliativas de las manifestaciones de la pobreza, pero no destinadas a mitigar sus causas —derivadas principalmente de las inequidades del mercado—, achicó y derivó sus gastos en los consumidores, flexibilizó las relaciones laborales, mientras que puso en el sujeto (individuo o familia) vulnerable la responsabilidad de resolver y gestionar su propia pobreza a través de un desempeño más eficaz de sus prácticas en el mercado. Este proceso que podría expresarse como de creciente individuación de la cuestión, fue acompañada por una creciente heterogeneidad de las condiciones de cada una de estas *unidades* (individuos o familias), dificultándose en algunos casos la identificación con una clase o un colectivo, o con las condiciones materiales de una población ubicada en un determinado espacio geográfico. Por otro lado, propició la aparición de voces —individualizadas o no tanto— que se alzaron en busca de una respuesta a su situación apremiante, generándose espacios que promovieron un desencanto de lo estatal y una promoción de lo comunitario y la autogestión.

La conducta liberal con respecto al lugar que ocupa el individuo influyó fuertemente la última década del S. XX y por tanto las políticas de ésta y de la siguiente década. Pueden sintetizarse en la idea de las *capacidades* de Amartya Sen para convertir los derechos en libertades reales, o en la crítica neoconservadora al Estado de Bienestar que promovió la idea de políticas que incentiven la iniciativa y la responsabilidad individual, por dar dos ejemplos concretos.

Luego de los '90, las prácticas asistenciales implementadas desde el 2003 debieron ser sensibles a lo local y territorial, y a esta conformación de actores y prácticas que dejaba el neoliberalismo, para hacer factible su intervención en terreno. Se entendía como imprescindible un trato más particularizado, que a la vez daba respuestas a las demandas individuales que llegaban a los ministerios, se lograba dar legitimidad a la intervención y al modelo político. Por ejemplo, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) a cargo de Alicia Kirchner, si bien se lo planteó en forma de mística entre el Estado y los ciudadanos más desfavorecidos, se realizaron en el comienzo de este período prácticas personalizadas con los sujetos afectados. Sostiene Luisina Perelmiter (2016: 71) que “...la personalización del vínculo asistencial se asociaba más al tratamiento particularizado y próximo de las demandas que a la falta de procedimientos para darles curso...”. Se logró una burocracia más próxima al ciudadano, a la vez que se respondía a las demandas individualizadas.

Junto a la masificación de beneficios, se pusieron en marcha una serie de estrategias orientadas a personalizar la protección asistencial y a penetrar el espacio local. Para Perelmiter, aquí se concentraron los cambios de mayor relevancia en el funcionamiento de la asistencia a partir de 2003.

Las últimas décadas: de un acondicionamiento “desde abajo” a una reestructuración estatal

El modelo de Estado mínimo de la década del '90, sometió a las víctimas de la pauperización y la pobreza persistente a recurrir a una asistencia focalizada y no estructurada en planes que no reconocían la complejidad del fenómeno. Como se comentó en los apartados anteriores, el Estado daba respuestas a demandas individualizadas, lograba ingresar a los barrios más afectados, mientras que lograba una burocracia más próxima con las poblaciones vulnerables. En este sentido, durante la primera década del 2000, procesos políticos lograron promover una conciencia de derechos sociales ya sean desplegados sobre la condición de trabajadores, o en condición de población vulnerable. Es un período de empoderamiento de la población.

La identidad y el rol de la población objetivo de las políticas sociales, tuvo cambios graduales que acompañaron los diseños y las formas de intervención estatal. Así, se comienza a construir una nueva ciudadanía, más activa, participativa, en los procesos de política pública. Una ciudadanía “desde abajo”, “[...] a partir de la construcción social de los derechos y el carácter resolutivo de los mismos, en tanto sean capaces de generar conciencia colectiva” (Elizabeth Jelin, en Aquín, 2003: 23). Los procesos reestructuradores de la asistencia en los '90, promovieron nuevas formas paraestatales y más territorializadas, localizadas, de intervención sobre la población afectada y olvidada, que se caracterizaron por tener una sensibilidad diferente de las condiciones particulares de los afectados, y que los ponían en un lugar participativo en la construcción de la demanda, en un espacio de redes solidarias. Durante esta década, la construcción de esta nueva ciudadanía se gestaba en la medida en que se entendía que:

“[...] las virtudes ciudadanas —tales como civilidad y el autocontrol— no se adquieren a través del mercado ni de la participación política, sino mediante la participación a través de organizaciones voluntarias de la sociedad civil, tales como sindicatos, escuelas, cooperativas, asociaciones de vecinos u otras. El aprendizaje de prácticas solidarias, el reconocimiento de asuntos comunes, pueblan la escena pública, revalorizando diversas y renovadas formas de interacción, las cuales se expresan en distintas organizaciones que se fortalecen en la medida en que se produce la comprensión de que las cuestiones políticas y sociales son asunto de todos.” (Aquín: 2003, 23-24).

Ese *asunto de todos*, es a la vez también un asunto de cada uno. Mientras, se reconoce una asociación de complementariedad entre el Estado y la sociedad donde “la ciudadanía de la sociedad civil se fortalece en la defensa de intereses, en el desarrollo de organizaciones y en la profundización de identidades colectivas.” (Aquín: 2003, 24).

Una reestructuración de los modos estatales de hacer política social, fue necesaria para acompañar y responder a las condiciones políticas y sociales que había generado su propio desempeño antaño. Para Perelmiter (2016: 81) tuvo potencia explicativa la noción de territorio, bajo la cual se “constituyó en un nuevo mantra organizacional y definió una espacialidad social y política peculiar para nuestra burocracia.”

«Habilitar la posibilidad de encontrar nuevos canales de diálogo para así articular políticas y necesidades. [...] Y de este modo acortar la distancia entre la ciudadanía y los funcionarios, generando espacios de escucha directa...» (Dossier, 2017 Luis Garay).

Se trató de cambios hacia dentro de la propia lógica funcional estatal orientados hacia una sensibilización de las demandas de las bases de la población, que se entendía debía ser resuelta de manera tan heterogénea y particularizada como su propia constitución mostraba ser. “Un trabajo microscópico de visibilización, fijación, trasvasamiento y circulación del centro en esos lugares.” “La asistencia kirchnerista navegó en la tensión entre el centralismo y el basismo.” (Perelmiter: 81) En el marco de las tensiones centralismo-descentralismo que generaba su involucramiento en distritos más locales, que en algunas de sus manifestaciones permitieron la conformación de mesas de diálogo, reiteradamente apreciados en las exposiciones de este dossier.

El proceso de descentralización se ha reflejado en el trabajo territorial en la formación de mesas locales, la aparición de las mesas de gestión como solución, como caja de herramientas para dar respuestas. [...] El desafío que tuvimos como mesa fue acercar las instituciones a la realidad (Dossier 2017, Leticia Bochatón).

La revalorización de lo comunitario

Cada una de las exposiciones muestran una relación conceptual positiva con la idea de comunidad —identitaria, cohesiva, popular, emotiva—, en contraste con la de sociedad —mediados por las reglas del mercado y de la elite. Son estos los espacios de lo comunitario-colectivo donde se vuelven a canalizar las aspiraciones de una nueva ciudadanía, más implicada y comprometida con la política social, tanto más, cuanto más porosa esté la estructura político estatal a sus demandas particularizadas.

El autor Javier Brancoli recurre a Nisbet quien sostiene que la comunidad se puede caracterizar como un modo de relación social definido por la intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral, cohesión social y continuidad en el tiempo. “Para pertenecer a la comunidad es importante que los sujetos resignen una porción de su libertad individual y obtener la seguridad que esta pertenencia a la comunidad les ofrece.” (2010: 50)



Afirma que mientras los centros de ciudades están marcados por el predominio de relaciones societarias (el comercio, los centros de poder e información, espacios culturales de elite y los lugares públicos no comunitarios, plazas —parques—, estadios, teatros...) las periferias (no necesariamente físicas o separadas por vallas materiales) están caracterizadas por una vinculación de tipo comunitario. En estas:

[...] se materializan comunidades basadas en las semejanzas. Estas comunidades —reales o ilusorias— se realizan en los márgenes de la ciudad. Por lo tanto, no resulta tan aventurado afirmar que las relaciones comunitarias son centralmente comunidades de proximidad, es decir, son comunidades locales (Brancoli, 2010: 51-52).

Se entiende que esta nueva conformación de ciudadanía, que por un lado aparece más individualizada, también se advierte ligada a nuevas formas de solidaridad (la familia, el barrio, los vecinos). Que requieren a la vez que hacen posible, como se dijo más arriba, una intervención más próxima y no generalizada, con una sensibilidad especial por las particularidades que adquiere el territorio. La función esperada entonces del Estado requerirá de vínculos adecuados que consideren que en estas comunidades se desarrolla una nueva ciudadanía. Esta fortalece elementos más comunitarios, pero también prácticas individuales para salir de la crisis, considerando que las instituciones clásicas que otrora encauzarían sus demandas hoy desaparecieron de la escena, les son desconocidas o no confiables.

Recapitulando: la importancia de escuchar, territorializadas, las demandas

Las condiciones territoriales se alteran en el tiempo y son disímiles según las comunidades que analicemos. En el escenario descrito anteriormente, las políticas sociales deben ser capaces de absorber características y propiedades de las demandas, para que la política social no encuentre dificultades en lograr los objetivos propuestos. Las proyecciones de los expositores del dossier se encaminan en esa línea, aunque sea de forma incipiente en algunos casos.

Desde un aspecto analítico descriptivo, Castro Sanz (2003) sostiene:

El dialogo social tiene vocación de concentrar esfuerzos para realizar cohesión social y para incluir las diversas inquietudes sociales en el dialogo con los Poderes Públicos. El dialogo social constituye un motor de reformas económicas y sociales. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante facilitando un amplio diálogo político [...]. [Existe una] necesidad de implicar a estas organizaciones en los procedimientos de consulta.

Aquí tenemos grupos de productores que están preocupados por diferentes cuestiones, diversidad de actores con lógicas e intereses muy contrapuestos, y tenemos que ver si logramos potenciar la riqueza justamente de la diferencia para lo que tiene que ver con el desarrollo del territorio en cuestión (Bisio, 2015).

El especialista Alejandro Grimson señala que mucho es lo que falta por avanzar, pero sugiere ciertas consideraciones:

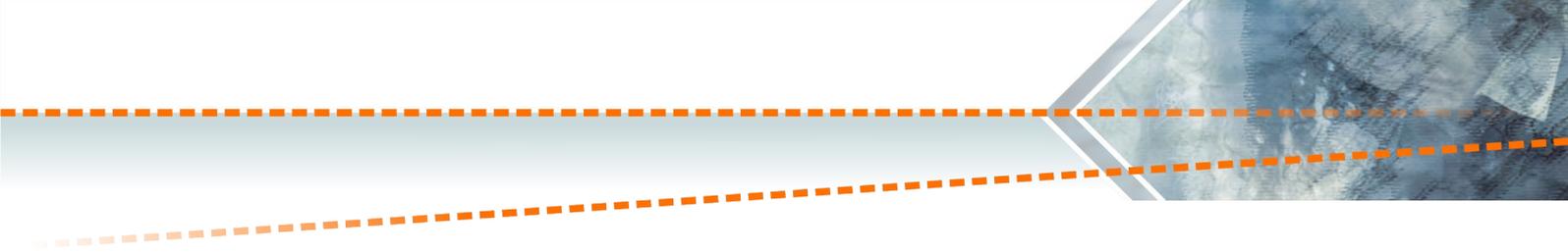
Supongamos [...] que a alguien se le ocurriera diseñar un modelo para replicarlo en todos los territorios excluidos. Es decir, si cada uno de los territorios tiene una forma de significación específica, esa política será interpretada por los habitantes de esos territorios de modos divergentes. Y, por lo tanto, aunque pretenda, y establezca objetivos uniformes, tendrá efectos disímiles. Por lo tanto, entender los modos de significación y los lenguajes de los habitantes de los territorios es crucial, si queremos pensar seriamente los objetivos de nuestras formas de intervención (2014: 83-84).

En su enriquecedora exposición, Irina Chausovsky sostiene que:

una gran ventaja es la posibilidad de la participación real de las personas en las instituciones y los temas que los preocupan". Por otro lado, "lo bueno de las experiencias que cuentan es lo útiles y positivos que son los espacios de diálogo y a su vez se revela lo necesarios que son en ocasiones los expertos facilitadores técnicos.

«Las mesas locales son un espacio de oportunidad, donde es necesario el dialogo, el consenso y el acuerdo de los actores que participan» (Bochatón, 2015).

Se debe considerar que una mesa de diálogo coloca en un mismo lugar, con la posibilidad de expresar y escuchar, diversos actores, orientado a lograr acuerdos sobre los temas de agenda. Es fundamental poder incluir las voces de los menos favorecidos, los más afectados o excluidos. Por eso la experiencia de la Defensoría es fundamental para explicar este fenómeno, si bien actúa como netamente intermediaria de las demandas y posicionándose del lado de los más desprotegidos: «El Defensor del Pueblo siempre tiene un lugar del lado de los más vulnerables, o de los ciudadanos que requirieron su actuación, porque entienden que tienen algún derecho vulnerado o solicitan una respuesta de parte del Estado» (Chaukovsky, 2015)



Las mesas de diálogo, bajo estos conceptos, sitúan al sujeto en una posición de *ciudadanía activa*, implicada en los procesos de toma de decisión de la política social. Este proceso en la región no se ha dado de una manera homogénea, ni ha sido voluntad exclusiva de alguna de las condiciones o sujetos implicados: ni sólo una decisión de estos ciudadanos, ni sólo de intereses de los agentes del Estado, ni producto sólo de la fuerza de elementos histórico culturales que, como vimos, han individualizado ciertas formas de hacer política y han particularizado y heterogeneizado las demandas.

Se dan entre estos factores un proceso de entrelazamiento performativo en el que cada uno se ha visto optimizado en su dimensión democrática. El Estado logró ingresar a barrios o sectores sociales de difícil acceso (por ejemplo, productores rurales, colegios de la periferia de las ciudades...), aún en un clima tenso de potestades distritales, manteniendo y promoviendo su legitimidad y gobernabilidad. Las condiciones culturales de individuación instaladas en los '90 se reprodujeron, y mutaron, en nuevas formas participativas, que incorporaron una nueva población a un proceso que les permitió expresar sus intereses. La ciudadanía, se hizo de y se encontró con, nuevos espacios de escucha y expresión, fortaleciéndose su autonomía, pasando de ser objeto a ser sujetos de las políticas.



Bibliografía

- ABAL SABAÑO, Víctor (2017) *“La gobernanza local de la seguridad ciudadana y la convivencia: El caso de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el departamento de Montevideo”* (2005 -2015) disponible en https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/9909/1/TCP_AbalVictor.pdf (consultado 17/10/2018).
- ACOTTO, Laura (2003) *“Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía”*. Ed. Espacio, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- AQUÍN, Nora (2003) *“Ensayos Sobre ciudadanía”*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- ARCHIVO DE LA PRESIDENCIA de la República Oriental del Uruguay en <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/12/2009121608.htm> (consultado 17/10/2018).
- BRANCOLI, Javier (2010) *“Territorio y comunidad. Diferentes perspectivas para su abordaje”* en CLEMENTE, ADRIANA (2010) Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza. Editorial Espacio, Buenos Aires.
- CLAVIJO VILLALBA, Clara (2014) *“Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión”*. Investigación a partir de un convenio entre la Oficina del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Uruguay y la Dirección General de Desarrollo Rural del MGAP; disponible en <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/2676/1/BVE17038756e.pdf> (consultado 17/10/2018)
- CONADU. Federación Nacional de Docentes Universitarios (2018) http://iec.conadu.org.ar/noticias/los-numeros-del-ajuste-sobre-las-universidades-en-2018_126.
- DE CASTRO SANZ, Marcos (2003) La Economía Social como agente económico: necesidad de su participación en la interlocución social. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, núm. 47, noviembre, 2003, pp.41-57.
- DOSSIER (2017) *“Participación Territorial: las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República Oriental del Uruguay) y Entre Ríos (Argentina)”* Facultad de Trabajo Social -UNER- (mimemo).
- GONZALES BOMBAL, I (1995): *“Entre el Estado y el Mercado: ONG. y Sociedad Civil en la Argentina”* en THOMPSON, A. Público y Privado. UNICEF. Losada.
- GRIMSON, Alejandro (2014) *“Acerca de la relación entre territorio y política”* en ARIAS Ana y otros (2014). *“Debates en torno a la construcción de institucionalidad”*. Aportes para la reconstrucción de lo público. Editorial Espacio. UBA Sociales.
- GUILLEN, A., SÁENZ, K., BADI M.H. y CASTILLO J. (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation); Daena: International Journal of Good Conscience. 4(1) 179-193. ISSN 1870-557X.
- MARSHALL, Thomas y BOTTMORE, Tom (1998) *“Ciudadanía y Clase Social”*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- MATUS, Carlos (1985) *“Planificación, libertad y conflicto”*. Cuaderno de IVE-PLAN, Venezuela.
- MESAS INTERINSTITUCIONALES DE POLÍTICAS SOCIALES (MIPS); Reporte del Sistema de Información Periodo 2011-2013 disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/28989/1/informe_de_sistematizacion_sobre_el_funcionamiento_de_las_mesas_interinstitucionales_de_politicas_sociales.pdf.
- PERELMITER, Luisina (2015) *“Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino”*. UNSAM. Buenos Aires.
- PROYECTO DE INNOVACIÓN A LA DOCENCIA (2018) Produciendo nuevas formas de comunicar nuestros espacios de aprendizajes. FTS. UNER. Resolución CS N° 207/18.
- PROYECTO ESTIMULO A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA UNER denominado *“Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Sociales”* Res. CD 510/16- Res. CS 429/16.



SECRETARIA DE AGRO INDUSTRIA Pagina web: <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/agroemprende/> (consultada 17/10/2018).

SVAMPA (2005) *“La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”*. Buenos Aires. Taurus.



Reseña de libro

Título:

“La gestión pública descentralizada: una reflexión sobre las entidades institucionales territoriales en el litoral norte uruguayo”.

Compiladora: Natalia Bisio Carvalho.

Autores: Ana Inés Abarno, Alejandra Andrioli, Natalia Bisio, Guillermo Herrmann Alejandro Noboa, Natalie Robaina, Iván Sánchez, Mariano Suárez.

Editorial: Imprenta Diagonal.

Colección: Artículo 2 de la Comisión Sectorial de Investigación Científica. Universidad de la República.

Lugar de Edición: Montevideo, Uruguay.

Año de Edición: 2017.

Páginas: 151.

Reseña realizada por: Viviana Verbauwede

El libro se enmarca en una propuesta de llamado a publicaciones del *Fondo Universitario para Contribuir a la Comprensión Pública de Temas de Interés General*. Las palabras claves con las que nos orientan sus autores son: Democracia Participativa. Política Pública Descentralizada. Mesas Interinstitucionales Territoriales. Como estructura interna la obra está compuesta por el prólogo (a cargo del Rector de la Universidad), una introducción, cinco artículos y reflexiones preliminares.

En la introducción, la compiladora Natalia Bisio Carvalho rápidamente expone frente al lector las experiencias innovadoras de participación ciudadana promovidas por los Ministerios del Poder Ejecutivo del gobierno Uruguayo: las Mesas de Desarrollo Rural, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales y las Mesas de Seguridad Ciudadana.

En la misma pone de manifiesto que los artículos presentados corresponden a un trabajo territorial realizado por el equipo docente en el transcurso de los años 2014 y 2015 en mesas de gestión de Salto, Paysandú y Artigas; trabajo que implicó la creación de espacios presenciales y virtuales de sensibilización y difusión de la temática entre actores sociales, políticos y académicos de la región, donde se llevaron a cabo tanto entrevistas como seminarios y talleres dirigido a actores integrantes de las mesas.

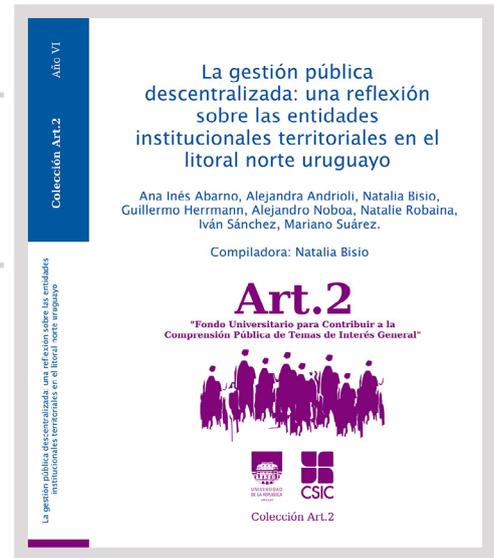
Natalia afirma que actualmente se registran en Uruguay un sinnúmero de iniciativas institucionales participativas descentralizadas -o con pretensión de serlo- cuyo eje común versa sobre el involucramiento de los ciudadanos en la gestión de la *cosa pública* y la creación de marcos institucionales que lo estimulen desde cada territorio.

Señala también, que las experiencias narradas no solo que pertenecen a diferentes regiones socio-productivas sino también su implementación se desarrollo en el marco de gestiones de gobierno que están departamentalmente contextualizadas por diferentes gobiernos partidarios, por lo tanto -en esta selección- se encuentra expreso representados los tres partidos mayoritarios del espectro parlamentario del Uruguay.

Destacamos aquí que las reflexiones que el trabajo presenta, recogen fielmente las percepciones de los actores que integran los espacios de participación en la gestión de la política pública.

El primer artículo que se presenta en el libro se denomina: *Desafíos de la descentralización uruguayana: nuevos formatos interinstitucionales*, su autora Alejandra Andrioli (Mg. en Sociología) analiza la descentralización y la desconcentración territorial como transformaciones profundas del papel del Estado en su manera de gestionar las políticas sociales, en nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, a través de una mirada diferente frente al ejercicio de gobernabilidad y gobernanza en la pretensión de fundar nuevas formas de institucionalidad.

Alejandra plantea como prioridad en la agenda política de los gobiernos de izquierda en el Uruguay la descentralización como impronta democratizante; retomando a Venesiano (2004) señala que dicho proceso descentralizador en el Uruguay ha sido caracterizado como descentralización centralizada dado que es el propio Estado que se insta a sí mismo a descentralizarse a partir de la reforma constitucional y por ende conduce el proceso de



desconcentración funcional y territorial a través de medidas claras como la conformación del Congreso de Intendentes y la Ley de descentralización y participación ciudadana que crea municipios como tercer nivel de gobierno. Sin embargo señala la coexistencia con una matriz centralista arraigada, citando a Garretón (2001), esboza la desarticulación de la matriz Estado céntrica y la búsqueda de nuevas relaciones entre Estado, representación y sociedad civil.

La autora plantea la necesidad de reconfigurar las formas de pensar la acción colectiva y las capacidades de la sociedad civil para dar lugar a nuevas formas de gobernanza como desafíos de una nueva institucionalidad emergente.

Como segundo artículo en el libro se presenta un texto de autoría de Ana Inés Abarno (Dra. en Abogacía) denominado: *Una mirada normativa sobre la gestión pública descentralizada*. En el mismo, la autora desarrolla cómo el poder ejecutivo en su rol de conductor de políticas sociales ha dado lugar a la creación de distintos organismos con estructuras complejas que motivaron a la creación de distintas *Mesas* que cumplen con la función primordial de asesorar, analizar, definir lineamientos y estrategias, acordar prioridades, buscar instancias de interacción entre los distintos niveles de gobierno.

La autora plantea una tendencia de la clase política en América Latina de alcanzar un mayor grado de descentralización política y ubica al Uruguay en esta línea de reforma del Estado. Poniendo de manifiesto que la importancia institucional y política que fue adquiriendo el poder ejecutivo a lo largo de la historia constitucional lo fue configurando como el eje de las distintas políticas sectoriales.

En el marco de fijación de políticas de descentralización, el poder ejecutivo en ejercicio de sus potestades constitucionales erige espacios de coordinación desde el nivel central hacia el local, lo que se traduce en la creación de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), las Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y las Mesas de Seguridad para la Convivencia Ciudadana (MSCC), según el artículo 262, inciso 4 de la Constitución.

Así mismo, la autora señala que en el artículo 22 de la ley N° 19.272 (18/09/2014) sobre descentralización y participación ciudadana, los gobiernos departamentales y a través de estos los municipios, podrán acordar la forma de desarrollar políticas públicas en su territorio mediante la ejecución de planes y proyectos concretos.

Ana recuerda el marco en el que tienen existencia las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, menciona en forma de ejemplo la ley N° 17.866 (21/03/05) que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y por vía reglamentaria 236/2005 se instituye el Gabinete Social, integrado por los titulares de los ministerios, con el objetivo de coordinar las políticas sociales y económicas que el país necesita.

Por lo tanto el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que preside el Ministerio de Desarrollo Social, constituyen los ámbitos de coordinación y articulación entre las dependencias y organismos públicos a nivel nacional.

Y mediante el decreto N° 277/2011 se instauran las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, las denominadas MIPS que apuntan a contribuir a los objetivos trazados por el Ministerio de Desarrollo Social, el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales a nivel territorial, su creación tiende a la generación de capacidades locales centrado en el fortalecimiento institucional de las mesas para el diagnóstico, diseño y evaluación de políticas y programas sociales con la lógica del territorio y de la perspectiva de derechos, así como la articulación de recursos existentes, la gestión descentralizada de las políticas sociales, la participación y la cohesión social y territorial.

Una reflexión muy valiosa que realiza Ana a tener en cuenta respecto a la dinámica y alcances de las MIPS, es que estas carecen de autonomía para auto gobernarse, cumplen la función de poner en conocimiento al poder ejecutivo (a través del Gabinete Social) de las problemáticas sociales existentes en cada departamento, dicta recomendaciones e informes, pero no dicta actos jurídicos administrativos, afirma la autora, no puede ser pasible de recursos administrativos; por lo tanto quien decide las políticas a seguir de acuerdo al resultado de la actividad de éstas, es el poder ejecutivo.

Ana también hace referencia a las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), enmarcadas en la Ley N° 18.126 (12/05/2007) y el decreto reglamentario 217/2007 sobre descentralización y coordinación de políticas agropecuarias con base departamental, en estas mesas participan como actores fundamentales los propios productores locales. Las MDR dependen de los Consejos Agropecuarios Departamentales y estos a su vez del Consejo Agropecuario Nacional y tiene entre sus objetivos detectar demandas e inquietudes de la población y organizaciones del departamento además de canalizar los distintos proyectos de desarrollo de la zona.

Y por último, la autora, retoma la base normativa de las Mesas para la Convivencia y Seguridad Ciudadanas (MCSC) dependiente del Ministerio del Interior, mencionando que dichas mesas se enmarcan en la constitución a través de los artículos 7, 262 y 287 y la Ley N° 9.515 de Gobiernos departamentales, la Ley N° 16.707 en su art. 3 (1995) de Seguridad Ciudadana. La autora señala que las mismas funcionan en la práctica como un espacio de participación e



intercambio entre diferentes actores sociales para trabajar en los temas relacionados con la seguridad y la convivencia desde una mirada local.

El tercer artículo que se presenta en el libro se denomina *Las Mesas Interinstitucionales de políticas sociales: un análisis desde la percepción de los actores*, sus autores son Iván Sánchez (Magister en Ciencia Política) y Mariano Suárez (Magister en Desarrollo Humano). En el mismo describen el funcionamiento de las MIPS de los departamentos de Artigas, Salto y Paysandú a partir de los discursos que producen los actores que participan en ellas, construyen seis dimensiones de análisis a saber: dinámica de funcionamiento, toma de decisiones, participantes, valoraciones sobre la gestión de la mesa, vinculación de las MIPS con otros niveles de gobierno, y vinculación de las MIPS con la sociedad civil.

Los autores enmarcan el análisis de las Mesas en el paradigma de la gobernanza en las Ciencias Sociales y en la gestión pública (que nace del reconocido fracaso del paradigma Estado-céntrico y socio-céntrico) lo plantean en términos de un Paradigma alternativo que se establece en la gestión en redes y el gobierno multinivel, la transversalidad y la coordinación intersectorial.

Los autores con mucho aplomo afirman que la coordinación implica voluntad política y recursos, por lo que si bien –como perspectiva- ofrece múltiples ventajas para la efectividad y eficiencia de la gestión pública, también encuentra al menos dos frenos. El primero es el predominio de la sectorialidad, autosuficiencia y trabajo desde compartimentos estancos; el segundo freno sería el que las orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de gestión pública.

Bajo el subtítulo de *La Gobernanza en Uruguay*, los autores plantean como desde el 2005 se han generado acciones institucionales para lograr la transformación democrática del Estado -propiciando entre otras cosas- la creación de las mesas (2006), dándosele en el 2011 mediante un decreto del poder ejecutivo mayor formalidad en la consecución de determinados objetivos.

En el análisis de las dimensiones de las MIPS, los autores describen la dinámica de funcionamiento de las reuniones, quienes convocan, a través de qué forma, cada cuando, como se conforma la agenda, señalando por ejemplo que en algunos lugares como en Salto se conforman mesas temáticas, reconociendo en los tres departamentos bajo estudio, la alta legitimidad del MIDES en su rol de liderazgo de las mesas.

Respecto a la toma de decisiones ésta se realiza a través de acuerdos que implican deliberación previa y se evalúa que generalmente no se generan mayores desacuerdos, – para los autores- esto se vincula a que la no existencia de recursos propios para la coordinación más que descentralización conforman espacios de desconcentración administrativa.

El artículo de autoría de Iván y Mariano recupera la voz de los actores, estos registran diversas críticas sobre las pretensiones de las MIPS y lo que realmente pasa en cada una de ellas. Los integrantes de las mesas de Salto, por ejemplo, expresan que son mesas más informativas que resolutorias, en Paysandú se valora la capacidad de planificación a mediano plazo y la rápida construcción de una lógica o cultura de la interinstitucionalidad sin embargo también realizan críticas sobre la poca ejecutividad, planteando que la sectorialidad aún prima sobre la intersectorialidad. En Artigas observan motivaciones a participar que se explican en la credibilidad de la interinstitucionalidad para resolver problemas comunes, más allá de los resultados logrados.

Un integrante de MIPS de Paysandú expone que quienes participan no tienen poder de resolución y esto influye en la efectividad de lo que se decide.

En la dimensión de análisis: Vinculación de las MIPS con el gobierno y la sociedad civil, toman las relaciones de las MIPS a nivel intergubernamental con los diferentes niveles de gobierno (con especial énfasis en la intendencia) y a nivel socio-gubernamental con diferentes actores de la sociedad civil, presentando las valoraciones de los integrantes de las MIPS.

Como reflexiones finales, los autores comparten varios aspectos que hacen a la dinámica propia de las MIPS pero también a la estrategia política de las mismas reconociendo las limitaciones institucionales, presupuestarias, de gestión, tomando como referencia esta perspectiva participativa a nivel regional y mundial. Planteando que la presencia de los municipios en la participación de las MIPS es marginal y que una explicación posible a esto tiene que ver con el signo político distinto entre los departamentos y el gobierno nacional, asumiendo las intendencias un nivel bajo de compromiso.

Los autores señalan la importancia de tender puentes hacia los presupuestos participativos teniendo en cuenta que estos a nivel mundial se han constituido en la política más importante de participación ciudadana y uno de los aspectos recomendados por la literatura especializada en esta política es el de lograr que estos no se agoten en la financiación de proyectos puntuales, sino que puedan orientar una agenda de políticas públicas para el territorio. Como así también la importancia de lograr constituirse en un espacio de mayor ejecutividad y operatividad que logre articular con el ámbito de la sociedad civil y el ámbito empresarial.

En cuarto lugar, en el libro se presenta el artículo de Natalia Bisio (Magister en Ciencias Sociales) titulado: *Las mesas de desarrollo rural: luces y sombras de la participación institucionalizada*. Natalia nos comenta que las MDR fueron creadas en el año 2007 con el objetivo de promover la participación de los actores que viven y trabajan en el medio rural para la identificación de sus necesidades y la elaboración de la agenda de desarrollo en su zona de influencia.

En general las temáticas abordadas por cada mesa están directamente vinculadas al tipo de producción pero sobre todo a las condiciones sociales de su población, destacándose una fuerte preocupación por el acceso a servicios básicos como educación, salud y vivienda en aquellas mesas cuyas organizaciones representan a los pobladores del interior más alejados de las capitales departamentales.

No obstante se identifican debilidades asociadas a la trayectoria de las organizaciones sociales y su capacidad de incidencia, si bien el asunto neurálgico de estos espacios, afirma Bisio, de la gestión de la política pública es la representatividad de los representantes y la legitimidad de sus decisiones ante las instituciones y la permanencia en el tiempo que a partir de ellos se pueda establecer. Las MDR están integradas por organizaciones vinculadas a lo rural/agropecuario y por instituciones públicas de diversa índole.

Bajo el subtítulo: *Participación de la Sociedad Civil en la gestión de la política pública*, Natalia, desarrolla la idea de que la gestión de la política social se funda y transforma por la participación ciudadana desde el territorio y la proximidad. La instrumentación de estas mesas requiere la puesta en marcha de herramientas que impulsen la planificación y el control de la ciudadanía en el diseño de las estrategias de desarrollo así como en el manejo de los recursos para llevarlas a cabo.

Retomando los relatos de los participantes de las mesas la autora afirma que ante demandas puntuales para cuya solución están estipulados programas específicos, existe una respuesta relativamente rápida, no obstante cuando se requiere acciones interinstitucionales que exceden a las organizaciones, la respuesta es lenta y se diluye en el tiempo dependiendo de la capacidad de presión de las organizaciones y de cada mesa.

El proceso de toma de decisiones en las MDR se realiza generalmente por consenso y eventualmente por votación de mayorías, las cuestiones sobre las que se decide, generalmente tienen que ver con avales para la presentación de proyectos productivos y/o de fortalecimiento institucional, como así también la priorización de las necesidades en el territorio, que forman parte de la agenda de cada mesa.

Los asuntos mayormente abordados en las MDR son el acceso a la tierra, la valorización, regulación y formalización del trabajo rural, el desarrollo de servicios y capacitación, la ejecución y seguimiento de propuestas de fortalecimiento institucional, el abordaje de la herramienta crédito productivo como prioritaria, el uso y calidad del recurso agua y el mejoramiento de la caminería rural.

Una de las preocupaciones que plantea Natalia de la lectura que ella realiza sobre la dinámica de las mesas es la representatividad de los representantes y la legitimidad y ejecutividad de sus decisiones ante las instituciones, observando que los discursos denotan una mirada cortoplacista de las decisiones y temáticas que en ellas se abordan resultando un medio para canalizar demandas puntuales que no logran ser visualizadas en el marco de una estrategia global de desarrollo rural, producto entre otras cosas, de las trabas burocráticas y políticas que presenta el proceso de descentralización en curso.

Como quinto y último texto, en el libro se presenta el artículo denominado: *Convivencia y Seguridad Ciudadana: La participación de los vecinos. Una reflexión sobre fortalezas y desafíos desde la subjetividad de los implicados*, cuyos autores son Natalie Robaina (Lic. en Ciencias Sociales) y Alejandro Noboa (Dr. en Sociología y Ciencia Política).

En este artículo se aborda la participación en las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (MLCSC), en palabra de sus autores, estas constituyen espacios donde se detectan problemas de convivencia y seguridad, con el fin de definir prioridades, acuerdos y planificar acciones conjuntas entre las instituciones y los vecinos que den respuesta a las problemáticas identificadas.

Estas mesas tienen su espacio de funcionamiento en los departamentos de Salto y Paysandú, el artículo recupera el discurso de los actores involucrados en las mesas obtenido a través de un trabajo de campo de tipo cualitativo. Y claramente las reflexiones que presenta el artículo pretenden aportar a la mejora del diseño e implementación de estas mesas.

Bajo el título de la seguridad ciudadana y convivencia, los autores sitúan esta problemática en un contexto teórico de debate retomando reflexiones de Robert Castel, y de L. Gómez, esbozando algunas funciones que debe cumplir el Estado como asegurador y protector tanto de los derechos civiles como de los derechos sociales con el propósito de no derivar en la inseguridad y la disociación social, haciendo foco principalmente en la cohesión social como eje central de su función. Retomando las nociones de seguridad humana desarrolladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La voz oficial sobre la que se configuran las MLCSC vienen de la mano de la perspectiva presentada por el PNUD planteando a estas como un sistema de reuniones con entidades sociales locales, que pretende desde el Ministerio del Interior apostar a la ciudadanía auto organizada. Al conformar estas mesas se convoca a representantes del Ministerio del Interior (política local), de los gobiernos locales (Consejos Vecinales), representantes de organizaciones sociales e



instituciones a nivel local como así también vecinos que deseen participar, existiendo en el momento en que se publica el libro 100 mesas locales.

La voz de los integrantes de las mesas relata una diversidad de temas que se abordan en las mismas, desde problemas de infraestructura urbana como así también de situaciones de niños en la vía pública, espacios de recreación, problemáticas de saneamiento ambiental entre otras, para los autores esto no implica un cambio en lo que se concibe como seguridad ciudadana sino que se refiere al uso que le dan los ciudadanos a este espacio de participación asumiendo que las problemáticas que se abordan son multidimensionales y multicausales.

Los autores reflexionan en torno a la idea de participación planteando que la misma es un recurso frágil cuando no se planifica adecuadamente su empleo, dado que la población está proclive a involucrarse pero también tiene tendencia a retirarse si percibe que está perdiendo el tiempo o siendo utilizada para objetivos que no son los propios. Respecto a la toma de decisiones los integrantes manifiestan que todos tienen voz y voto y que predomina el sentido común para llegar a los acuerdos. La motivación para participar en estas mesas por parte de los vecinos es de carácter voluntario pero ven en ella muchas veces la posibilidad de alcanzar algunos objetivos que de otra manera se encontraban fuera de sus posibilidades rescatando, entre otras cosas, el valor de la comunicación entre los vecinos.

Los integrantes de las mesas evalúan en forma positiva la existencia de las mismas en torno a la importancia de la existencia de un espacio de encuentro donde puedan participar diferentes actores aportando distintas miradas y la búsqueda conjunta de soluciones, señalando algunas particularidades que dieron lugar a la participación como por ejemplo el bajo perfil de la institucionalidad policial que permitió una mayor presencia y participación de la sociedad civil, distinguir la seguridad pública como un tema que involucra a todos, la necesidad de un líder institucional que organice el funcionamiento de la mesa, contar con la voluntad y presencia de los actores esenciales, la necesidad de la planificación para lograr la continuidad del espacio de participación y la búsqueda indirecta de incidencia en las políticas públicas nacionales.

El libro finaliza con un apartado donde a modo de síntesis se recuperan algunas reflexiones a la institucionalidad creada a partir de la fundación de las mesas locales, teniendo en cuenta que el trabajo de investigación realizado tuvo entre sus principales objetivos retomar la voz de los integrantes de las diversas mesas, por lo que las reflexiones que construyen los autores de los diferentes artículos en el libro compilado tienen como fundamento y razón de ser el retomar estas vivencias y relatos.

En estas reflexiones finales se plantea puntualmente algunas cuestiones como la importancia de profundizar los procesos de descentralización acompañados de la desconcentración de recursos (principalmente económicos) pero también de autonomía para la disposición y destino de los mismos.

Señalando que las MIPS constituyen el espacio interinstitucional por excelencia a nivel territorial donde se materializan con mayor claridad las contradicciones y tensiones en la implementación de este modelo de gestión de la política pública basado en la idea de gobernanza y participación ciudadana, señalan también que por su parte las MDR plantean una articulación mayor entre la institucionalidad y la sociedad civil organizada al tiempo que reflejan las limitaciones y obstáculos que dicha articulación pretende generar en términos de participación ciudadana cuando se inserta en estructuras que continúan pensando el desarrollo desde lógicas sectoriales y fragmentadas, y las MLCSC para los autores dan cuenta que las luces y sombras de un espacio convocado casi exclusivamente por referentes comunitarios y/u organizaciones de cada comunidad en la definición del abordaje de la seguridad social y ciudadana.

Apreciaciones finales

Tomando como actor principal la voz de los integrantes de las mesas, los autores se introducen de lleno en la descripción del funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Social, las Mesas de Desarrollo Rural; y las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Pero el libro no es solo un relato de visiones sobre la experiencia sino que nos permite situar las mesas en el marco de un enfoque teórico, conceptual y político vinculado a la intersectorialidad, el trabajo en redes, la participación propuesto por la conducción política de izquierda en el Uruguay.

Se distingue también no solo un discurso sino un marco legal normativo a través del cual se puede observar con claridad cómo se crean los organismos institucionales para brindar viabilidad operativa a la decisión política.

Me permito en estas líneas finales señalar dos aspectos distintivos del libro: por un lado la voz, la narrativa, los relatos que se retoman de los actores integrantes de las mesas recuperando fielmente las visiones, perspectivas, opiniones, críticas y aportes explicitados por los propios involucrados; y por otro lado el espíritu presente que se observa en la totalidad de los artículos que es la preocupación y el interés constante en conocer las capacidades y límites, las potencialidades y restricciones que se suscitan en la forma y la dinámica de las mesas como espacio de participación ciudadana. Esta última particularidad hace que el libro se transforme en un instrumento de reflexión tanto para los propios actores involucrados, como para el espacio académico y de gestión política, se constituye realmente en un documento de trabajo que guarda la riqueza de la coherencia de una práctica política fundada y de un profundo interés en buscar y encontrar nuevas prácticas más democráticas, más participativas, más integrales; por ello felicito a los compañeros uruguayos por su trabajo en estas mesas y por lo que nos comparten en su producción escrita.

Reseña de libro

Título:

“Organizaciones territoriales que construyen políticas para la infancia”

Autora: Verbauwede, Viviana

Editorial: Fundación La Hendija.

Colección: La Universidad Pública publica

Lugar de Edición: Paraná

Año de Edición: 2015

Páginas: 178

Reseña realizada por: Gabriela Romero

Presentación

La autora subraya en la introducción que no se trata de un libro presentado con “fines académicos”, y sin embargo, su dilatada experiencia en la intervención profesional y académica, encierra en sí misma lo que expresa Ana Rosato en el prólogo:

Y, logramos coincidir sobre la diferencia -tal vez la más reconocida- entre investigación e intervención entendiendo que una implica la otra y que es esa implicancia mutua la que posibilita la transformación de la realidad sobre la cual investigamos e intervenimos”.

Es así que Viviana Verbauwede realiza esta investigación en un campo que no le resultaba desconocido, por haber participado ella misma en el proceso de implementación de una política social en una organización de la sociedad civil, que formó parte de la convocatoria realizada por el Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo (PROAME II).

Y desde esta doble pertenencia que tiene la autora, en el campo académico y en el de la implementación de las políticas sociales, surgen esto que ella precisa -tomando a Bourdieu (2012)- como *preguntas reiterativas*. Preguntas que tienen origen justamente en esa tensión entre teoría y empírea, siempre latente, que permiten finalmente la construcción del objeto de conocimiento.

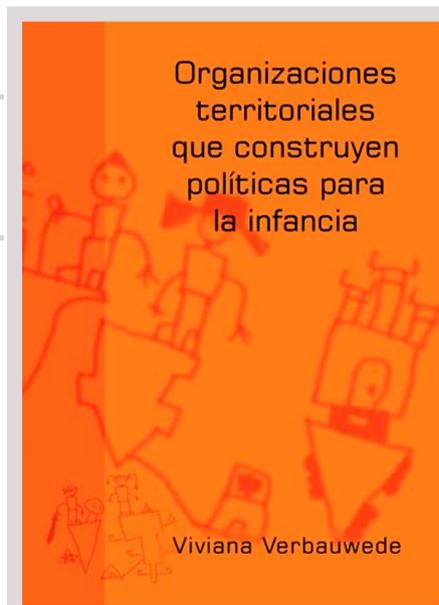
El enfoque utilizado para realizar la investigación fue el de la Teoría de la Estructuración (Giddens) como perspectiva teórica, epistemológica y metodológica. Los criterios de elección de los casos que formaron parte de la misma, fue el de aquellas organizaciones de la sociedad civil especializadas en la implementación de políticas sociales para la infancia. Para este libro fueron referenciadas el Club de Madres y Abuelas de Barrio Belgrano, el Centro de Día de la zona sudoeste y la Escuela Privada de Educación Integral N° 10 “Melvin Jones”, que formaron parte de las organizaciones abordadas en la investigación desarrollada por la autora, en el marco de su tesis doctoral (Doctorado de Ciencias Sociales UBA).

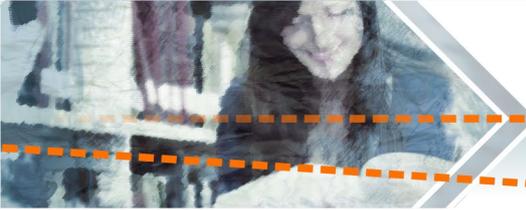
Un aspecto que la autora destaca es la construcción de los *sí mismos* que realiza de los entrevistados, donde la vinculación con las organizaciones tomadas como casos de estudio conforman un yo individual pero también un yo social. Considerando la *agencia*, en cuanto a la capacidad de acción de agentes situados históricamente, los *sí mismos* guardan una relevancia significativa.

La concepción sobre la agencia tiene su sentido también en el estudio de los intereses, las razones y los motivos que están presentes en las prácticas sociales desplegadas por agentes situados. Sobre esto, señala Giddens, la Sociología ha descuidado su estudio. Y si comprendemos la agencia desde la dualidad de la estructura, esta no es solamente un obrar humano plagado de voluntarismo, sino que en este obrar humano en interacción, está presente la estructura como posibilitadora de esa agencia (Verbauwede, 2015: 164).

En estos *sí mismos* entonces, la autora nos muestra las particularidades microsociales donde tiene lugar la agencia, y por lo tanto los agentes. Estos son presentados en el Anexo del libro.

La autora nos explica que sus búsquedas se encontraban situadas en comprender cómo a través de prácticas sociales recursivas en el tiempo y desplegadas en las dimensiones estructurales de sistemas sociales de significación, legiti-





mación y dominación, son producidas y reproducidas en las estructuras sociales, y que para ello es necesario reconocer en la agencia tanto el poder del condicionamiento estructural como el poder de la acción.

La práctica social solo existe a través de la acción de los agentes y esta es posibilitada por la estructura; a su vez estas prácticas reproducidas en sistemas sociales, en una mayor extensión de tiempo y espacio, darán lugar a las instituciones.

Por ello, al estudiar los procesos de estructuración (como las estructuras cambian) también estudiamos los procesos de institucionalización (cómo las estructuras se establecen para luego volver a cambiar (Verbauwede, 2015: 132).

Las organizaciones de la sociedad civil estudiadas y el territorio donde se encuentran

La autora utiliza la denominación nativa para nombrar *el club* (Club de Madres y Abuelas de Barrio Belgrano) y *el centro de día*, (Centro de Día de la zona sudoeste), dos de las instituciones que fueron abordadas a los fines de la investigación. Una denominación respetuosa de sus trayectorias en el trabajo comunitario.

Las caracteriza como *fuertemente territoriales* y con una *constante y persistente labor comunitaria*. Así como de persistente es la desigualdad.

Cada organización, en el desarrollo de su práctica social, ha implementado, muchas veces, diferentes formas de intervenir en su comunidad: el Club se caracterizó por incorporar adhesiones a sus causas y el Centro de Día por generar grupos que resuelvan, con el acompañamiento de las religiosas, pero también autónomamente, las situaciones problemáticas del barrio.

Tanto los integrantes que conforman el Club como el Centro de Día se han caracterizado por tener la capacidad de leer las necesidades de su comunidad barrial y generar los espacios para propiciar la intervención sobre diversas situaciones (Verbauwede, 2015: 133).

La autora señala la importancia de esas trayectorias en sus aspectos constitutivos, tanto como posibilitadores y obturadores en sus capacidades de agencia. Refiriendo que las modalidades desplegadas por cada organización conviven con prácticas reproductivas de órdenes existentes y prácticas instauradoras de ciudadanía. En ese sentido, la autora señala que en estas dos organizaciones la posibilidad de generar nuevas prácticas contribuyó a su crecimiento, desarrollando capacidades de acción, ampliación de derechos de ciudadanía, participación de otros actores y apertura a nuevas experiencias.

Diferencia a estas dos organizaciones, de la Escuela *Melvin Jones*, tercera organización abordada en este libro, y que para la autora fue la que menos impacto recibió en su vinculación con el PROAME II, refiriendo que “siguió reproduciendo la misma forma de organización existente”. La rigidez de la estructura escolar forma parte de la respuesta, ante el interrogante que surge sobre esta diferencia respecto a las otras dos organizaciones. Respuesta que es brindada a la autora, de parte de la totalidad de los entrevistados vinculados a la escuela, quienes explicaron que las características del sistema educativo constituía un obstáculo al momento de implementar el Programa, pues les impedía adaptarse a las exigencias del mismo.

La autora ahonda en el concepto de territorio, tomando a Catenazzi y Representação (2009) quienes lo conciben desde la noción de espacio, como componente multidimensional de la sociedad, definiendo al territorio como una clase de espacio, que tiene determinados atributos. Esta noción le permite distinguir al territorio como relaciones de poder: “analizar la territorialidad de la acción pública supone considerar la acción colectiva y territorializada de los actores, señalando que quienes usan el territorio y lo reproducen, contribuyen a la construcción de una nueva territorialidad” (Verbauwede, 2015: 126).

Cabe señalar que estas tres organizaciones de la sociedad civil se encuentran ubicadas geográficamente en la zona suroeste de la ciudad de Paraná. Este territorio, que ocupa casi la tercera parte de la población de la ciudad de Paraná, se encuentra comprendido por numerosos barrios, cuya composición social es heterogénea, en cuanto a los trabajos que desempeñan, los servicios básicos con los que cuentan, las condiciones de las viviendas y el nivel de escolarización alcanzado.

Podemos decir que este territorio, es ampliamente reconocido social y políticamente, donde se han desplegado distintas políticas sociales a lo largo del tiempo, con la participación de distintas instituciones del estado, así como de organizaciones de la sociedad civil y de diferentes actores. Además se ha realizado la reconstrucción de su historia a través de distintas investigaciones, que la autora en forma clara y generosa ha enlazado y articulado, mostrándonos los diferentes aspectos y procesos que esta historia ha transitado.

También es necesario destacar que la autora ha realizado la reconstrucción histórica de cada una de las organizaciones de la sociedad civil que formaron parte de esta investigación, lo cual constituye un aporte en sí mismo, tanto para esas mismas organizaciones, la comunidad de la cual forma parte, así como para todos aquellos que nos interese conocer acerca de las mismas, de sus orígenes, de los actores que formaron parte, de rupturas y transformaciones. Asimismo, constituye un aporte en términos institucionales, en cuanto forma parte del acervo de esta ciudad la visibilización que ahora toma la forma de libro, de esas historias, de organizaciones que han tenido y tienen un lugar relevante en las políticas de infancias.

El PROAME II: “condición predisponente”

En relación a la política social, la autora explica que el PROAME II se constituye en condición *predisponente*, presente en las capacidades de la agencia. Nos señala el contexto de crisis política institucional y de transformación del modelo de estado en nuestro país y por ende, de vinculación con el mercado, la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil.

Describe al PROAME II como un programa focalizado, fuertemente estructurado, estandarizado y co-financiado por un organismo multilateral de crédito, que propició un cambio del modo en que las OSC lo implementan.

Lo ubica entonces dentro de lo que en ese momento se reconocían como “políticas sociales focalizadas de lucha contra la pobreza”, en el marco de una política social que se sitúa dentro de las llamadas reformas de segunda generación, articulándose con los mandatos de participación y de reforma política institucional. Se lo puede situar dentro de un marco más general de lucha contra la pobreza que involucra no solo al Estado, sino a la sociedad a través de sus organizaciones.

Se trata así de una política social focalizada, a través de las organizaciones de la sociedad civil, cuyos destinatarios son una población definida (niños de 0/18 años).

La autora toma de alguna manera posición en un debate que en pleno auge del neoliberalismo, período en el cual estas políticas se despliegan, tuvo su mayor vigor en relación a este tipo de políticas: “Sería desafortunado depositar los aspectos negativos de las PS en la focalización o los programas focalizados. (...) Son enfoques posibles de ser utilizados en forma complementaria como políticas de corte universal”. Subrayando: “El problema consiste en pretender reemplazar las políticas llamadas universales por programas focalizados” (Verbauwede, 2015: 92).

Sintetiza así un debate sobre las políticas sociales focalizadas tan caro en los noventa, y que hoy, por las condiciones del contexto político social podrían volver a plantearse. Tal vez porque se trata además de un debate inconcluso.

En ese sentido, la autora describe exhaustivamente los requisitos que estas organizaciones de la sociedad civil debían dar cuenta para formar parte y permanecer en el programa. Y es en este desarrollo minucioso donde puede visualizarse no solo el despliegue y transformaciones que esas organizaciones deben realizar, sino también que nos muestra en toda su magnitud lo que implica una política social focalizada.

La autora además problematiza acerca de la noción de exclusión, en estas políticas que además han sido caracterizadas como “políticas sociales para excluidos” (en este caso, se trata de “programas de atención a niños y adolescentes en riesgo”). Aquí la autora es categórica al referir que en realidad se trata de “subterfugios que desde los entes internacionales se utilizan para no nombrar las cosas como aparecen, como son construidas y aceptadas: una sociedad de incluidos y excluidos” (Verbauwede, 2015: 71).

Una referencia importante que realiza, es acerca de las transformaciones que se estaban dando en el paradigma de la niñez, simultáneas a la implementación de esta política social, por lo cual las OSC se vieron impelidas a transitar el proceso de resignificación, lo cual se produce a través de cambios en sus prácticas y también cambios en el orden institucional simbólico.

En este encuentro entre el PROAME II y las organizaciones de la sociedad civil, la autora nos propone un análisis comparativo, para poder reconocer *un antes y un después*, para comprender las transformaciones, los cambios en las formas de organización, en la toma de decisiones, sobre lo que sucede con el uso del poder, el trabajo en red y el vínculo con los organismos gubernamentales, así como la relación con los destinatarios de la política.

Las OSC y la creación de prácticas estratégicas: acerca de la dualidad de la estructura

La autora destaca que estas OSC contaban con prácticas sociales que habían sido instituidas con anterioridad, de ahí también la importancia que adquiere aquí la reconstrucción histórica de su desarrollo, el devenir de estas organizaciones, que no surgen a partir de la puesta en marcha de esta política social, sino que en este encuentro (PS/OSC) desarrollan estrategias, justamente para su implementación.

En palabras de la autora:

Por lo tanto podemos afirmar que durante la implementación de Proyectos los integrantes de las OSC en el uso de la agencia en tanto reglas y recursos, dieron lugar a la creación de estrategias de implementación de la política social que fue viabilizada en la interacción con otros actores pertenecientes tanto a las organizaciones estudiadas como a otras organizaciones. Estas estrategias posibilitaron las transformaciones en los órdenes institucionales de significación, legitimación, dominación, las mismas fueron posibles porque cada una de estas organizaciones ya constituidas como tales contaba en su haber con prácticas sociales que habían sido instituidas con anterioridad (Verbauwede, 2015: 32).

Asimismo, la autora destaca que si bien estas organizaciones tenían incorporada una forma de trabajo interinstitucional en su propia comunidad “la implementación de los proyectos las posicionó en un lugar de decisión frente a la política de infancia en sus barrios” (Verbauwede, 2015: 134).



Es así que el *Club* logró un gran crecimiento organizacional a nivel de servicios brindados a su comunidad, al trabajo interinstitucional, al despegue de lo barrial para pensar otras acciones en otros territorios “les permitió una organización legal y administrativa que los posicionó en mejores condiciones para la gestión de fondos y la implementación de políticas sociales destinadas a la infancia” (Verbauwede, 2015: 134).

Y el *Centro de día* “tuvo como uno de sus principales logros la profesionalización del trabajo comunitario, la interrelación entre una perspectiva asentada en la educación popular con una profunda revisión del abordaje de la temática de infancia desde un enfoque de derechos” (Verbauwede, 2015: 134).

Podríamos sintetizar entonces que las transformaciones de las organizaciones de la sociedad civil estuvieron modeladas por características identitarias previas, así como las características del programa focalizada/estructurada/estandarizada impacta en las organizaciones de la sociedad civil. Y que la crisis política institucional y de transformaciones del modelo de estado se constituye en una *condición predisponente*.

La autora refiere que el PROAME II tuvo un impacto significativo en los principios estructurales de sistemas sociales posibilitados y producidos por la agencia.

La posibilidad de que los agentes que conforman las organizaciones se hayan permitido a sí mismos pensar la forma en que querían que se tomen las decisiones, el cómo vincularse con otros actores institucionales, cuáles eran y cuáles son sus objetivos con su comunidad barrial, y cuál es la relación con el estado, no son solo prácticas sociales desplegadas en forma rutinaria sino que cada una de estas cuestiones se constituyeron en estrategias de parte de las OSC. Y estas son las capacidades de la agencia puestas en juego y desplegadas en el desarrollo de las prácticas sociales cotidianas al interior de una organización (Verbauwede, 2015: 135).

Resulta sumamente relevante como la autora da cuenta de la forma en que el programa, a través de sus requisitos y modalidad de intervención, moldea las transformaciones de estas organizaciones, pero a su vez nos muestra como cada una de estas organizaciones resolvió la implementación del proyecto, y que esto se encuentra estrechamente vinculado a la modalidad que identifica a cada organización con su trayectoria organizacional.

Podríamos decir que cada organización implementó el Programa estandarizado aunque de diferente forma; y la posibilidad de la creación es la intersección que se da como regla: la configuración de la historia de la organización y los requisitos que establece el Programa; y como recursos: las capacidades de la agencia desplegadas en la interacción de los integrantes de las organizaciones (Verbauwede, 2015: 135).

Y es esto lo que permite analizar por qué cada organización con el mismo Programa y con los mismos requisitos, implementa proyectos en el marco del PROAME II con significativas diferencias, donde para dos de las organizaciones estudiadas se observa su fortalecimiento, crecimiento y consolidación, mientras que para la tercera de ellas, consiste en un proyecto más en la historia de la misma.

La autora nos propone entonces, siguiendo a Giddens, distinguir que las organizaciones de la sociedad civil crean prácticas estratégicas, que producen transformaciones en la dimensión estructural de los sistemas sociales, y que dichas estrategias pueden ser pensadas a partir de la relación entre acción y estructura, como dualidad de la estructura. Aquí la autora nos invita a comprender la relación dual entre el espacio estructurado en el que la acción individual y colectiva son posibles.

Cuando se produce la acción, se producen también los contextos donde transcurre la vida social. Las acciones desplegadas por los agentes tienen así un doble carácter: son tanto constitutiva como constituyentes de los procesos sociales e históricos.

Si reconocemos este doble carácter, trascendemos una mirada lineal. De ahí el optimismo de la autora, quien nos invita a reconocer, mirar, distinguir, imaginar, abrazar la potencia.

Esto puede ser considerado al momento de mirar la implementación de las políticas sociales, sus procesos de evaluación, y los territorios donde se despliegan las mismas. Para saber que no es que *nada cambia*, o *todo sigue igual*, sino justamente enfocar la mirada de una manera que nos permita realizar la mayor cantidad de distinciones posibles. Una mirada compleja. Y en esa porfía además de realizar *preguntas reiterativas* que apuestan a la construcción de conocimiento.

Y para poder mirar, son justamente necesarias estas investigaciones. De ahí la gran riqueza que nos aporta este libro.



Participación territorial: Las experiencias de las mesas de gestión en Salto (República Oriental del Uruguay) y Entre Ríos (Argentina).