

*Cuadernos
de
CLASPO- Argentina*

**Planificación estratégica participativa:
Tensiones y conflictos en la lógica
de inclusión social
en la Ciudad de Buenos Aires**

ALICIA GONZÁLEZ ANDRADA

18

JULIO 2006

Los *Cuadernos de Claspo-Argentina* tienen como objetivo difundir los resultados de las investigaciones que se han llevado a cabo en el marco del Grupo de Trabajo sobre Políticas Sociales y Desarrollo Comunitario Auto-sustentable en Perspectiva Comparada.

Indice

Introducción	3
El caso: el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	5
Parte I: El proceso de configuración de la agenda de inclusión social	7
1. Por qué y para qué participar	8
2. El proceso (formal) de elaboración de la agenda	12
Parte II: Consensos e inclusión: pactos implícitos, tensiones y contradicciones	18
1. El consenso “consensuado”	18
2. La inclusión social vista por los incluidos (en el COPE)	20
3. La inclusión social vista por los excluidos	26
Conclusiones	30
Bibliografía	34

© CLASPO-Argentina, Buenos Aires, 2006.

Grupo interinstitucional de trabajo entre el Instituto de Desarrollo Económico y Social, la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Universidad de San Andrés, mediante un convenio con el Center for Latin American Social Policy (CLASPO), University of Texas at Austin. El Proyecto cuenta con el apoyo de la Fundación Ford.

Equipo Coordinador: Carlos Acuña (UdeSA), Elizabeth Jelin (IDES) y Gabriel Kessler (UNGS).

Para la reproducción del material deberá citarse la fuente.

Planificación estratégica participativa: Tensiones y conflictos en la lógica de inclusión social en la Ciudad de Buenos Aires

ALICIA GONZÁLEZ ANDRADA*

Introducción

Uno de los ejes estratégicos prioritarios para desarrollar políticas sociales de inclusión social efectivas consiste en que el Estado promueva la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los distintos momentos de la formulación e implementación de las políticas. El Estado, debido a su gran fragmentación interinstitucional e intrainstitucional en la que priman los intereses particulares de los diversos agentes estatales por sobre el interés general de la sociedad, ha generado políticas sociales que se distinguen por su alto grado de ineficiencia e ineficacia. La potencialidad de la sociedad, mediante la participación de las distintas organizaciones de la sociedad civil, radica en que puede superar los obstáculos que imprime la dinámica de gestión llevada a cabo por el Estado, y garantiza la calidad de los debates y las propuestas sobre las acciones a desarrollar en las políticas de inclusión social. Además, la misma participación le otorga al desempeño de las políticas sociales la única posibilidad de que se desarrollen con un alto grado de eficacia y eficiencia. Sobran los argumentos y las experiencias que dan cuenta de lo expuesto, de tal modo que creemos que éste es el desafío de la nueva gestión pública¹.

Cualquier semejanza del párrafo inmediatamente anterior con otras aseveraciones en boga respecto al tema de la gestión de políticas sociales *no* es pura coincidencia. Quizás el párrafo sea algo exagerado y caricaturice su contenido, pero es totalmente intencional a los efectos de reflexionar y debatir sobre ciertos planteamientos que se han instalado como verda-

* Universidad de San Andrés.

¹ A riesgo de ser injustos con algunos de los siguientes trabajos, en esta línea pro-participativa, pro-sociedad civil, desde nuestro punto de vista –y desdeñando las complejidades y la relevancia que tiene el Estado en los procesos de participación– podemos identificar: Irarrázaval (2005); Banco Mundial (2002); Banco Mundial (2005); BID (2004), citados en la bibliografía incluida al final.

des o supuestos imprescindibles a la hora de desarrollar políticas de combate a la pobreza y de inclusión social. Es por ello que en este trabajo nos proponemos reflexionar acerca de la complejidad y conflictividad que caracteriza a los procesos de inclusión social que se desarrollan en torno a la participación de la sociedad civil. Los procesos participativos de inclusión social desafían a la propia sociedad civil, y nuestra intención no es negar la potencialidad que tienen los procesos de participación, sino ubicar estos procesos de organización, participación e inclusión en un marco donde se apunta a fortalecerlos mediante el reconocimiento de las complejidades, los conflictos y las tensiones que los atraviesan y caracterizan.

En el trabajo presente analizamos las tensiones de exclusión-inclusión ligadas a los procesos de participación social en la relación Estado-sociedad civil, pero no en todo el Estado de la ciudad de Buenos Aires, sino en un proceso de participación particular que se llevó a cabo en el marco del Consejo de Planeamiento Estratégico. Este espacio público de deliberación social permite analizar los procesos de exclusión-inclusión respecto a la planificación estratégica participativa. Somos concientes de que estos procesos no se agotan en la formulación e implementación de políticas públicas ni en la planificación, ni en un espacio y en un momento dado, sino que muchos grupos excluidos de este proceso son incluidos en otros momentos del proceso o en otras áreas de políticas públicas del Estado.

La importancia del caso radica en la relación de los procesos de exclusión-inclusión con la lógica política de inclusión de los pobres, que se constituye con base en los procesos de participación social, y sus implicancias en términos de la redistribución del poder. Es cierto que en el nivel macro no se pueden soslayar la determinación y el condicionamiento en la distribución estructural del poder pero en el nivel micro ¿Cómo se manifiestan los problemas de la participación? ¿Cómo se construyen consensos sociales y políticos entre el Estado y la sociedad civil para diseñar políticas públicas de inclusión social? ¿Cuáles son los debates sociopolíticos que se establecen en torno a la superación de la pobreza?

La idea aquí es compartir un debate acerca de ciertas posturas simplistas que postulan o proponen a la sociedad civil y a lo local como un espacio justo, transparente, bello, bondadoso, solidario, con grandes capacidades manifiestas o latentes². Sin embargo, ni todo lo local, ni toda la sociedad civil es bella (Acuña 2005: 36-37), ni es necesario menos Estado para generar políticas sociales eficaces. En algunos casos como el que vamos a analizar en este trabajo, se da la paradoja de que para fortalecer la sociedad civil se necesita más Estado. Parecería que en algunos casos si se quiere promover una sociedad civil más fuerte, más participativa, más incluida e integrada, se necesita que el Estado goce de mayor peso para

² Si bien no todos estos calificativos (aunque sí algunos) ilustran presupuestos o prejuicios que sostienen su tratamiento en varios trabajos (algunos de ellos ya citados). Estos calificativos no son categorías analíticas, sino categorías valorativas que sustentan una aproximación a la temática, y los presupuestos con los que algunos autores se acercan a interrogar la realidad.

promoverla. El objeto de análisis puntual que seleccionamos y que nos permitirá indagar acerca de tal cuestión es la agenda social que elaboró el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante COPE).

La primera parte analiza el desarrollo de la conformación de la agenda social según momentos, cuestiones y motivos de los actores sociales *incluidos*, en virtud de sus lógicas de relacionamiento estratégico. Es importante destacar que los sectores excluidos no participaron del COPE, es decir que este proceso se caracterizó por la ausencia de representantes de los excluidos sociales. La segunda parte nos permite aproximarnos a una explicación de la conformación de la agenda, considerando los marcos cognitivos, de interpretación y valorativos sobre la producción de consenso, sobre la apreciación de la pobreza y de las políticas sociales. Para conocer la potencialidad de la dinámica socio-actoral que se teje en relación con la construcción de una agenda de inclusión social, se analizan las interpretaciones que de dicha cuestión realizan los sectores excluidos del COPE. Finalmente, se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

Por último, una de las aspiraciones que tiene este trabajo es conocer si en el debate y deliberación entre los actores sociales participantes sobre la agenda social, se contemplan propuestas y modalidades de inclusión social de los excluidos³, y si estas modalidades promueven la generación y construcción de capacidades autónomas, de acciones colectivas por parte de los actores sociales excluidos, ya sean de actores que muestran capacidades de organización para la defensa de sus intereses, como así también de grupos sociales que no se han podido organizar colectivamente. Y ello justamente porque el desarrollo integral e inclusivo, la equidad social, exige un estado de situación que involucre a toda la sociedad, atendiendo a la complejidad de los procesos que se puedan generar.

EL CASO: el Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El caso que concierne a este trabajo muestra un escenario de interacción social en el que es posible visualizar las tensiones y conflictos que van de la mano de los procesos de inclusión social. Como la metodología de gestión que se utiliza desde el Estado en este caso particular implica procesos de participación de la sociedad civil en la formulación de políticas

³ Aceptando los costos de neto corte analítico, este trabajo circunscribe la exclusión social desde el punto de vista de la pobreza medida por el nivel de ingreso, su inserción en el mercado laboral, el acceso a los servicios de salud, de educación, la inadecuación de la vivienda y de la infraestructura social. El nivel de ingreso y riqueza productiva son las condiciones materiales para posibilitar la expansión de la ciudadanía plena, fomentando los procesos de inclusión, aunque si bien no son condiciones necesarias y suficientes, constituyen los elementos para producir las condiciones básicas para la inclusión económica y la social.

de Estado, pone sobre el tapete la cuestión de quiénes participan y cómo participan, en un proceso que remite a cómo incluir a los excluidos en políticas sociales de combate a la pobreza o de desarrollo inclusivo.

Al mismo tiempo, el caso es de interés también porque:

a) Desde hace dos años, aproximadamente⁴, un número muy significativo de organizaciones de la sociedad civil (diversas tanto en su objeto, como en su grado de representación, prestigio social, intereses representados, etc.) y funcionarios públicos, se reúnen periódicamente para debatir y consensuar políticas de Estado en función de la imagen de ciudad deseada para sus ciudadanos, de modo tal que la agenda social producida fue el resultado del establecimiento de mecanismos de consenso y participación entre un sector de la sociedad civil y un sector del gobierno.

b) La atención gubernamental puesta en el planeamiento estratégico de ciudades como herramienta de gestión estatal es el resultado de considerarlo como un instrumento que permite implementar mecanismos efectivos para asociar a los diversos grupos entre sí y comprometerlos con las metas de desarrollo de una comunidad, generando de este modo, un nuevo escenario en donde la política concertada e interactiva entre los actores sociales de una ciudad se convierta en una nueva forma de hacer política.

Finalmente cabe destacar el hecho de que Argentina nuevamente vivió en diciembre del 2001 una crisis inesperada por parte de la mayoría de la población, que acentuó los niveles pobreza de nuestra sociedad, interpelando a la estructura política existente con contundentes críticas al sistema político. De lo anterior se desprende una serie de modificaciones en el esquema gubernamental, y la promoción de un gran debate acerca de las políticas de inclusión social cuya discusión se ha transformado en un imperativo categórico de las políticas públicas, pero por sobre todo, como afirma Svampa (2005:293) *“A partir de la crisis del 2001, las transformaciones que se iban sucediendo, han ido revelando cada vez más el núcleo central de la nueva sociedad, producto de la modernización excluyente y de la multiplicación de las desigualdades”*. La nueva matriz social que estructura las relaciones sociales se caracteriza por la heterogeneidad, la fragmentación, la polarización y la exclusión. Esta matriz estructural es la que genera determinaciones y condicionamientos a los procesos de inclusión.

El Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene atribuciones consultivas en relación con el poder ejecutivo y la iniciativa legislativa respecto al poder legislativo de la Ciudad. Está conformado por cerca de 150 organizaciones y, al momento del trabajo de campo de este estudio, se encuentra en pleno proceso de elaboración

⁴ Las primeras reuniones comenzaron a realizarse hace más de 10 años, pero el proceso se interrumpió y fue retomado posteriormente.

del Plan Estratégico de la Ciudad (en adelante PEBA)⁵, en el cual se identifican las cuestiones que configurarán la agenda del Plan, así como también la direccionalidad de las posibles estrategias de políticas públicas que se recomendarán al Gobierno de la ciudad, tanto al poder Ejecutivo como al poder Legislativo. Una de las características que adquiere este proceso de construcción de la agenda es que su contenido depende del grado de consenso y de acuerdo al que hayan llegado la sociedad civil (representada, en este caso mediante diversas organizaciones) y el gobierno de la ciudad. El COPE fue creado según la ley 310 (año 1999) de la legislatura, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la ciudad, y en el que se expresa que: *“los Planes Estratégicos consensuados son instrumentos elaborados sobre la base de la participación y el consenso de las instituciones, destinados a ofrecer fundamentos para las políticas de Estado...”*.

PARTE I:

El proceso de configuración de la agenda de inclusión social

El enfoque adoptado en el análisis⁶ permite comprender el proceso de construcción de la agenda en este caso en particular como un proceso social complejo, en el que podemos ver cómo los actores sociales van configurando relaciones sociales bajo reglas institucionales, formales e informales y en torno a determinadas cuestiones según las posiciones que adopten en cada una de las fases. El proceso sociopolítico que se desencadena es la expresión de la articulación de las estrategias de los comportamientos de los actores involucrados dentro de los condicionamientos y determinaciones económicas, políticas-institucionales e ideológicas que modelan y restringen las interacciones actorales.

⁵ El Plan Estratégico se completó a principios del 2005 y se presentó en abril de 2005 bajo el título “Plan Estratégico 2010”.

⁶ El trabajo de campo y el período de estudio comprende desde las jornadas previas a la constitución del Consejo de Planeamiento Estratégico (julio de 2001) hasta la tercera asamblea del Consejo (diciembre del 2003).

Las técnicas seleccionadas para relevar la información necesaria para el análisis son las siguientes:

- Entrevistas en profundidad: se realizaron a los participantes pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y del estado, que se involucraron tanto en los inicios de la cuestión, como los que elaboraron la agenda, previa selección de las mismas según criterios que efficienten y sean pertinentes al objeto de investigación. De igual forma se han realizado entrevistas a actores sociales que no participan del COPE y cuyos intereses objetivos guardan relación con las políticas de inclusión social. En total, se realizaron 22 (veintidós) entrevistas.
- Observación participante: registro y memorias de las participaciones de las reuniones que lleva a cabo el COPE para definir la agenda del Plan estratégico.
- Observación documental: documentos que produce el COPE y la coordinación del Plan estratégico.
- Relevamiento de fuentes secundarias. Estructura de la pobreza en la ciudad de Buenos Aires.

1. Por qué y para qué participar

El objetivo de este apartado es iniciar el análisis y la comprensión del proceso de construcción de la agenda de inclusión social. Para ello comenzaremos identificando y analizando los comportamientos de los actores sociales incluidos en el COPE en función de su intencionalidad estratégica, describiendo sus motivaciones, expectativas, intereses, concepciones, incentivos y riesgos y el modo en el que los articulan, para ir completando un marco explicativo de la cuestión que queremos abordar.

1.1. Acerca del espacio de participación

En primer lugar, cobran importancia los marcos interpretativos que tienen los actores sobre el espacio de articulación multiactoral que genera el COPE, teniendo en cuenta que los mismos actúan como estímulos o incentivos para el desarrollo de sus posicionamientos. Se identifica la existencia de un acuerdo generalizado en relación con la concepción acerca de que el COPE es un espacio de debate, de deliberaciones de la sociedad civil y del Estado para proyectar la ciudad que se desea, más allá de la estructura de representación que asuman como organización:

“El Plan Estratégico expresa un sistema de convivencia en el largo plazo” (Gómez); “Es un espacio consensuado, de pensar la ciudad en su conjunto y proponer soluciones.” (Martí⁷).

Estas expresiones y concepciones son coincidentes con la que plantean los actores gubernamentales:

“Les ofrece una tribuna,..., este es un espacio en donde se habla con el gobierno en su conjunto... hablando desde una visión de conjunto” (Manu⁸).

Lo expresado es muy importante, pues da cuenta de cierta homogeneidad en los modos de pensar sobre un modelo de gestión determinado que apunta a una construcción colectiva del hábitat. De todos modos, esta percepción tiene ciertas restricciones que operan en la característica que asumen las reglas de juego que se van estructurando alrededor de este debate social, en el sentido de que no todos los sectores sociales de la ciudad son jugadores, sino que hay algunos que tienen vedada su participación, tal como se habrá de mostrar más adelante.

⁷ Entrevista de la autora a Martí, representante de una fundación de estudios económicos, Bs. As., enero 2004.

⁸ Entrevista de la autora a Manu, funcionario estatal, Bs. As., enero 2004.

1.2. Motivos para participar del COPE

En cuanto a las motivaciones particulares que tienen los actores para asistir a la convocatoria y participar, nos encontramos ante una variedad de expresiones que van modelando su posicionamiento y que se relacionan según las oportunidades, dinámicas, costos y beneficios que se expongan en cada una de los encuentros entre estos actores.

En este proceso se pueden distinguir varios tipos de motivaciones directas por las cuales los representantes de las organizaciones participan del COPE. Entre ellas cabe mencionar:

a) Motivaciones estrictamente institucionales, o “específicas funcionales” y que se definen por su vínculo directo con la competencia del objeto de la organización: *“el fundamento de nuestro programa es la interacción con las actividades productivas y se relaciona con las estrategias de las ciudades”* (Martí⁹).

b) Motivaciones por el interés en influir en la agenda del COPE: *“nos interesaba instalar el tema del área metropolitana”* (Mecha).

c) Motivaciones extra institucionales: *“tenemos una vocación de participación política”* (Gómez); *“nuestra organización no se quedó sólo en lo gremial, por eso funda la red social”* (Chona¹⁰).

d) Motivaciones por su interés de acrecentar o potenciar su “visibilidad” o su reconocimiento social: *“nos da la posibilidad de divulgar lo que hacemos”* (Juana); *“es importante que nos conozcan”* (Tino¹¹).

e) Motivaciones de índole personal, particulares de cada uno de los entrevistados: *“además, es mi especialidad”* (Eva¹²); *“personalmente me parece interesante discutir políticas de estado”* (Elba¹³).

f) Motivaciones por la posibilidad de establecer un diálogo con el gobierno: *“cuando se inicia el Plan Estratégico, se abría un nuevo escenario que tendía a ser el ámbito formalizado*

⁹ Entrevista de la autora a Juana, representante de una asociación de empresas informáticas, Bs. As., enero 2004.

¹⁰ Entrevista de la autora a Chona, representante de una gremial de trabajadores del sector de la construcción, Bs. As., enero 2004.

¹¹ Entrevista de la autora a Tino, representante de una fundación sobre temas de salud mental, Bs. As., enero 2004.

¹² Entrevista de la autora a Eva, representante de una universidad privada, Bs. As., enero 2004.

¹³ Entrevista de la autora a Elba, representante de un colegio de profesionales de estudios económicos, Bs. As., enero 2004.

para la discusión del futuro urbano” (Coco¹⁴); “tratar de incidir en cuestiones que pueda tomar el poder ejecutivo era una apuesta interesante.” (Tino¹⁵).

Asimismo hablan de uno de los beneficios que se adquirió en este espacio y que se expresa como un elemento motivador, el hecho de que se lo perciba como un espacio de aprendizaje de interacción socio-política:

“Yo aprendí, he participado de otros espacios donde todos se ‘maldicen’ y se van, en cambio acá se trabaja con mucho respeto” (Torres¹⁶); “Me siento importante, cuando doy las explicaciones en la comisión directiva, digo: mirá, yo aprendo en las reuniones” (Luque¹⁷).

Tal como se infiere, los actores manifiestan simultáneamente varias motivaciones. A veces corresponde solamente a una y otras veces manifiestan dos o tres tipos concurrentemente. Por tanto, no se puede inferir que sea una sola la prioritaria, sino que este conjunto de motivaciones pueden ir interactuando simultánea e intermitentemente en el transcurso del tiempo. El comportamiento que de alguna forma van modelando estas motivaciones no está dado solamente en función de alguno de estos intereses o de algunos de ellos simultáneamente, sino que también la estructura de incentivos se va construyendo al mismo tiempo en función del análisis sobre los comportamiento de los otros actores, como podemos observar en los casos de aquellos que les importa la “visibilidad” de su organización, “tejer nuevas relaciones” con otras organizaciones, o incluso, destacar a aquellos actores que manifiestan entre sus motivaciones el que el COPE es un espacio de aprendizaje relacional.

1.3. Las expectativas

Las expectativas también se comportan como indicadores de la estructura de incentivos de los actores y fundamentalmente el grado de cumplimiento de las mismas. En función del relevamiento realizado se pueden identificar tres grados de cumplimiento que se expresan en los siguientes grupos: el primero declara que se han cumplido sus expectativas, el segundo que se han cumplido medianamente y el tercero devala que no se han cumplido.

¹⁴ Entrevista de la autora a Coco, representante de una fundación sobre gestión urbana, Bs. As., enero 2004.

¹⁵ Entrevista de la autora a Tino, representante de una fundación sobre temas de salud mental, Bs. As., enero 2004.

¹⁶ Entrevista de la autora a Torres, representante de una gremial empresaria de comercio, Bs. As., enero 2004.

¹⁷ Entrevista de la autora a Luque, representante de un gremio de trabajadores relacionado con el sector de mantenimiento, Bs. As, enero 2004.

En relación con el primer grupo, encontramos varios motivos por los cuales expresan el cumplimiento de sus expectativas. Uno de ellos es la incidencia (poder incidir en la incorporación de temas en la agenda):

“Nos interesaba que la ciudad definiera un perfil productivo tal que se pensara en un trabajador altamente calificado..., y también que cuando se hablara del estado se hablara en términos de carrera administrativa” (Gómez¹⁸).

Otro motivo es el proceso de interacción político-social que se va construyendo en este espacio:

“Con la gente que conocí estoy muy satisfecho, personas muy jerarquizadas, me han brindado una afabilidad muy buena, me hace sentir que yo también soy parte importante de esta ciudad” (Luque¹⁹).

Por último, se identifica al proceso metodológico, o reglas de funcionamiento y de gestión de las reuniones como una de las causas del cumplimiento de sus expectativas:

“Se trabajó muy bien lo metodológico y en las reuniones” (Mecha²⁰).

El segundo grupo plantea que sus expectativas se cumplieron medianamente, sobre todo porque no se han podido plantear “coherentemente” los temas, porque “hay juegos de poder” o por no haber podido plantear las especificidades de sus temas, pero sostienen cierto cumplimiento o cierto grado de satisfacción en sus expectativas:

“Hubiese querido más, pero es difícil plantear los temas. Se juegan espacios de poder” (Juana²¹).

El tercer grupo manifiesta que no se han cumplido sus expectativas, sin embargo continúa manteniendo una presencia considerable en el COPE. Aquello, debido entre otras causas, a que no pudieron incidir en la agenda:

“Queríamos instalar el tema de género. Nosotras estamos muy especializadas en cada tema por eso tendríamos que tener un mayor reconocimiento” (Maru²²).

¹⁸ Entrevista de la autora a Gómez, representante de un gremio de trabajadores estatales, Bs. As., enero 2004.

¹⁹ Entrevista de la autora a Luque, representante de un gremio de trabajadores relacionado con el sector de mantenimiento Bs. As, enero 2004.

²⁰ Entrevista de la autora a Mecha, representante de una fundación sobre estudios de la ciudad, Bs. As, enero 2004.

²¹ Entrevista de la autora a Juana, representante de una asociación de empresas informáticas, Bs. As., enero 2004.

²² Entrevista de la autora a Maru, representante de una asociación de mujeres profesionales, Bs. As., enero 2004.

En consecuencia, podemos inferir que si bien las expectativas desempeñan un papel importante en la estructura de incentivos, el cumplimiento o incumplimiento de las mismas no agotan las instancias de involucramiento en el espacio de decisión que construyen los actores sociales, sobre todo porque, como se observa en este análisis, estos actores también consideran los beneficios adquiridos en función del comportamiento colectivo que se juega en el COPE.

Concluyendo, se pueden identificar, en términos generales, dos tipos de incentivos que produce este espacio de diálogo y concertación social:

a) Incentivos político-institucionales que brinda este espacio del COPE, en función de concebirse como un espacio de incidencia, de planteamiento de intereses, de legitimidad de los posicionamientos.

b) Incentivos sociales-institucionales que posibilitan “visibilidad” y relacionamiento interorganizacional.

La defensa de los intereses sectoriales es mediatizada por la múltiple estructura de incentivos de los actores sociales y sus comportamientos en gran parte tienen una relación directa con ella y con la percepción de los comportamientos que tienen los otros actores. Este comportamiento estratégico no siempre implica la defensa de los intereses sectoriales en función de la representación de sus organizaciones.

A partir de las tensiones generadas en virtud del grado de cumplimiento de las expectativas comienza a visualizarse un campo de debate acerca de la participación entre los incluidos que no está exento de transformarse en un campo de disputa de intereses de los propios incluidos en relación con la relevancia que va adquiriendo este espacio de concertación. Se va revelando algo ahora obvio: que los procesos de participación entre los incluidos tampoco son neutros y que la puja por la instalación de sus intereses, aunque no demuestren grandes contradicciones ni antagonismos entre sí, va conformando un campo en donde se advierten procesos complejos en los que los mecanismos de participación promueven la inclusión de ciertos intereses y excluye otros intereses de los mismos incluidos.

2. El proceso (formal) de elaboración de la agenda

El proceso de elaboración de la agenda de “lo social” abarca un período de dos años que se inicia en la convocatoria a las organizaciones para la conformación del COPE en diciembre de 2001 y se extiende hasta la realización de la segunda asamblea del COPE, en diciembre de 2003. Para analizar el período lo hemos desagregado en tres momentos consecutivos (ver cuadro 1). Cada uno de ellos se caracteriza por determinadas situaciones que fueron consolidando los juegos interactorales en términos institucionales, y en donde se fueron filtrando los temas que luego se impusieron, se relegó la profundización de algunos conte-

CUADRO 1
Período: diciembre 2001 a diciembre de 2003

Primer momento: Documento de los “10 mandamientos”²³	2001	Diciembre	Convocatoria conformación del COPE
	2002	Julio a septiembre	Jornadas preparatorias
		Octubre	Primera Asamblea (aprobación de Comité Ejecutivo)
		Noviembre a diciembre	Reuniones del Comité Ejecutivo. Aprobación del documento: los “10 mandamientos”
Segundo momento: de avance I	2003	Febrero a abril	Reuniones por comisión y de Comité Ejecutivo
		Mayo	Segunda Asamblea (aprobación del documento de avance I)
Tercer momento: Documento de avance II	2003	Junio a noviembre	Reuniones por comisión, por subcomisión y de Comité Ejecutivo
		Diciembre	Tercera Asamblea (aprobación del documento de avance II)

nidos y se discutieron los mismos en relación con la puja de intereses en cuanto a los posicionamientos de los actores sociales.

2.1. Primer momento: De las primeras reuniones a “los 10 mandamientos”

Este momento se caracteriza por el inicio y la consolidación de los temas que luego conformarán la agenda social del COPE y concluye con la aprobación de un documento que sintetizaba las cuestiones debatidas en esta etapa y que se utilizará más adelante para orientar las discusiones del COPE. A dicho documento se lo denominó informalmente “Los 10 mandamientos”. Los debates y consensos generados en esta primera etapa son muy interesantes ya que muestran cómo van perdiendo terreno algunos temas, por qué pierden terreno, quién instala qué, cuáles son los actores que determinan los encuadres y qué reglas institucionales informales se generan.

En la primera reunión de las jornadas preparatorias se plantearon como problemas importantes en el área social: *“viviendas precarias, la segregación en la zona sur, exclusión,*

²³ Los documentos completos de los “10 mandamientos” y los documentos de avance I y II se encuentran disponibles en: www.buenosaires2010.org.ar.

*desempleo, pobreza, injusticia social, inequidad, hambre*²⁴. Estos temas fueron perdiendo presencia en las sucesivas reuniones. Varias de las organizaciones que plantearon esta temática dejaron de asistir y de las organizaciones que siguieron concurriendo, optaron por priorizar otra temática como la salud, por ejemplo²⁵. A pesar de ello, el tratamiento del problema de la

CUADRO 2
Tabla “Lineamientos Estratégicos” (o de “Los 10 mandamientos”)²⁶

Areas críticas	Lineamientos	Acciones tipo	Acciones para la agenda legislativa
Salud	Garantizar acceso integral a la salud para todos los habitantes fortaleciendo la prevención, las redes de atención primaria y la articulación de los distintos prestadores	Atención primaria Campañas de prevención Plan de Salud consensuado Descentralización y articulación de los distintos niveles de atención Implementar un consejo de salud	Plan General de Salud
Educación	Consolidar un sistema educativo democrático, integrado y de calidad para toda la ciudad garantizando el acceso universal hasta el nivel medio como mínimo	Planificación de la distribución geográfica equitativa de los establecimientos Universalización de la educación media Planes educativos adecuados a la realidad y las necesidades específicas de los establecimientos Validez del título docente a nivel nacional Articulación curricular con otras jurisdicciones	Ley de Educación de la ciudad
Políticas sociales	Crear las condiciones necesarias para fomentar la equidad social a través de una mejor distribución del ingreso en la Ciudad, promoviendo el desarrollo humano, la integración social y el respeto por la diversidad	Prestaciones universales que garanticen un ingreso mínimo a los ciudadanos de Buenos Aires (ingreso de ciudadanía)	Ley de ingreso mínimo para los habitantes de la ciudad

²⁴ Registro de la reunión.

²⁵ Es interesante destacar que de las 40 organizaciones que estaban presentes, sólo muy pocas realizaban planteos relacionados con su mandato institucional.

²⁶ Documento de circulación interna para aprobación del comité, que lo concreta en la segunda reunión de del año del comité ejecutivo, 2003.

pobreza y de la exclusión social no se perdieron porque, con el objeto de asegurar que el plan contemple cuestiones que hacen a la inclusión social y de incorporar la idea del ingreso mínimo ciudadano el actor gubernamental que coordinaba este proceso lo incluyó en el documento oficial²⁷ (ver cuadro 2) y luego lo sometió a consideración de las organizaciones para su aprobación, con el fin de lograr la legitimidad que necesitan los documentos.

2.2. Segundo y tercer momento: Los documentos de avance I y II

La delimitación del segundo momento la constituyen la conformación de los grupos de trabajo (febrero de 2003) y la aprobación por unanimidad en la segunda asamblea (realizada en mayo de 2003), del Documento de Avance I. Este documento sintetiza los consensos establecidos alrededor del tema y sienta las bases argumentales sobre los cuales se estructurarán las futuras discusiones del PEBA. El tercer momento transcurre desde junio de 2003, cuando aumentaron el número de comisiones de trabajo para profundizar el tratamiento de los temas, hasta diciembre de 2003, cuando se aprueba el *Documento de Avance II* en la tercera asamblea.

En esta etapa que componen el segundo y tercer momento, podemos identificar tres cuestiones que la caracterizan y que describen los posicionamientos y tensiones producidas entre los actores sociales:

a) **El papel del Estado como agente de inclusión social.** La problemática de inclusión/exclusión era permanentemente expuesta a consideración por parte de los actores gubernamentales, mientras que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil manifestaban escaso interés en el tratamiento de la misma. El primer momento descrito refuerza aún más esta situación. Durante muchos años en América Latina se proclamó que la causa de las ineficiencias en políticas sociales se debía al peso preponderante del Estado respecto de la sociedad civil y el mercado (Acuña 2005: 29). Sin embargo, este caso va demostrando que en ocasiones es el Estado el que promueve la inclusión de los excluidos, frente a una sociedad civil con fuertes contradicciones internas. El Estado reúne las condiciones para administrar las asimetrías de poder, de expresión y de realización de los intereses de la sociedad civil, ya que cuenta con la capacidad de actuar con relativa autonomía respecto de los intereses de los sectores más poderosos de la sociedad civil que estructuran las reglas de inclusión, generando políticas y velando por los intereses de los excluidos. El Estado en sus distintas áreas y niveles jurisdiccionales tiene la potencialidad de generar espacios para la participación de-

²⁷ Es de destacar la penetración de la matriz de pensamiento europeo, en torno al ingreso mínimo ciudadano, en las discusiones que brindan algunos actores políticos que componen el gobierno.

mocrática de los diferentes actores sociales, sobre todo, en lo que respecta a las demandas de los diversos grupos.

Una cuestión más que refuerza este argumento es que en general los procesos de participación se realizan en las etapas de implementación y evaluación de las políticas sociales, en cambio en este caso nos estamos refiriendo a la etapa de formulación de la agenda de política de Estado, lo cual le otorga mayor relevancia a la inclusión promovida desde el Estado, ya que se está definiendo qué cosas hay que abordar.

b) Tensiones entre el Estado y la sociedad civil. Estas tensiones surgen por la interpretación acerca de la problemática de inclusión/exclusión, ya que el abordaje de la cuestión sobre la inclusión social, fue planteado desde una doble perspectiva. Por un lado, el grupo de actores provenientes de las organizaciones de la sociedad civil interpreta a la inclusión desde la perspectiva política, de participación ciudadana: *“debemos elaborar un sistema de participación e inclusión”* y por otro lado, la interpretación dada a estas expresiones por los actores gubernamentales era concebida como la inclusión desde la perspectiva de la superación de pobreza. *“se demarcaron dos temas de la agenda, una de ellas, Inclusión/exclusión social”*. Esta diferencia en el entendimiento de la cuestión prosiguió durante casi todo el período. En varias reuniones posteriores se volvió a insistir sobre el tratamiento de la misma, pero los actores presentes provenientes de la sociedad civil no fijaban posicionamientos concretos en términos de agenda de políticas de Estado sobre exclusión social.

c) Las tensiones dentro de la sociedad civil. Este período se caracteriza de un lado, por la escasa participación de las organizaciones en las subcomisiones creadas ad-hoc para la profundización de desarrollo del área social. Se llegó incluso a suspender las reuniones debido a la ausencia de la mayoría de las organizaciones. De esta forma se expresó de un lado, la dificultad para el tratamiento del tema y del otro lado, los debates generados en torno a las apreciaciones sobre la representación de los pobres y el ingreso. En cuanto a la representación hubo actores que plantearon que *“el COPE tiene mecanismos que restringen la participación de las organizaciones de los pobres...”* mientras que otros sugerían que *“los pobres no están preparados para el tratamiento de estos temas, y repiten los problemas todos el tiempo”* o bien se asumían como representantes de los pobres: *«tenemos que tener un gesto hacia lo informal, nosotros tenemos que ser los representantes»* Sin embargo, y más allá de estos posicionamientos signados por un marco valorativo, los actores incluidos en este proceso no generaron la promoción de nuevos mecanismos de incorporación para la participación de otros actores excluidos.

Este proceso culmina entonces con la siguiente consideración en la agenda respecto a la inclusión social:

CUADRO 3
Dimensión Social

Area crítica	Lineamientos	Acciones Tipo
Políticas sociales	Mejorar la distribución del ingreso en la ciudad, promoviendo el desarrollo humano, la integración social y el respeto por la diversidad	Promoción del Ingreso Mínimo Ciudadano Integración norte-sur Políticas activas dirigidas al fortalecimiento institucional de las redes de organizaciones barriales <i>Acciones Tipo - Iniciativa Legislativa:</i> Ley de ingreso mínimo para los habitantes de la ciudad, entendido como la cobertura de las necesidades básicas y el fomento del empleo o la reinserción laboral, en el marco de la cultura del trabajo.

La inclusión de los excluidos origina incertidumbre y conflictos entre los incluidos, porque ven amenazados sus intereses y amenazada la distribución del poder existente. El temor a promover políticas y compartir espacios de participación para la definición de políticas genera en los incluidos resquemores, riesgos, costos y diversas modalidades de defensa que se traducen en mecanismos que transforman los espacios de participación social en campos altamente contradictorios y conflictivos. De este modo, no se asume la complejidad del proceso y se busca amparo en la mera retórica del desarrollo, del ingreso mínimo ciudadano, de la integración social, de la cultura del trabajo, etc.

Lo expuesto implica también pensar que el debate no sólo debe girar en torno a la relación Estado-sociedad civil. Lo que está en cuestión como uno de los ejes centrales del debate que atraviesa al proceso es cómo se redefine la representación de intereses (de excluidos e incluidos) y cómo es posible actuar colectivamente en la instalación de estos en el espacio público (De Piero, 2005: 66).

PARTE II:

Consensos e inclusión: pactos implícitos, tensiones y contradicciones

1. El consenso “consensuado”

Una de las condiciones para generar mecanismos que incorporen políticas públicas de inclusión social es la capacidad que tienen los distintos actores estratégicos de la sociedad para producir una comunidad de valores, concepciones y prácticas sociales que permitan formular instituciones que promuevan dicha inclusión. Los procesos de acuerdos, consensos, concertaciones y negociaciones sobre las cuestiones sociales y su incorporación a la agenda de políticas públicas, están influenciados por las representaciones y los marcos de interpretación que tengan los actores acerca de estos procesos. Es muy significativo en el COPE indagar acerca de cuáles son las cuestiones sobre las que es posible el consenso para los actores y cuáles son los límites de esa concertación de agenda pública, desde su propia perspectiva. En este marco, observamos que básicamente la regla que opera como elemento facilitador del consenso es el tratamiento de *cuestiones generales*, por ello, en su gran mayoría se asume que el consenso es algo “utópico”. Es posible entonces advertir que se tiene mucho cuidado de no producir una tensión entre los intereses de los actores sociales. Lo anterior implica que los acuerdos se producen sobre aquellas cuestiones que tienen ganado su espacio de legitimidad social en lo discursivo se queda en mera retórica y no se produce ningún grado de alterabilidad a los mecanismos de reproducción social existentes.

“...En la ideología general sabemos que nadie debe tener hambre, que tenemos que repartir más equitativamente la riqueza, pero cuando hay que bajar a otro nivel de decisión sobre los métodos, no sé si vamos a estar tan de acuerdo” (Pepe²⁸).

“...Se reconoce que los temas que surgen como resultado de los consensos son temas muy livianos, porque los temas sustanciales o concretos implican conflicto y tensiones” (Elba²⁹).

En palabras de uno de los principales actores del COPE, el consenso que se produjo en torno a las cuestiones que constituyen la agenda se podría denominar el “*consenso consensuado*” (Martí³⁰) más “*la falta de fuertes resistencias*” (Mecha³¹), ya que en este proce-

²⁸ Entrevista de la autora a Pepe, representante de una asociación de profesionales, Bs. As., febrero 2004

²⁹ Entrevista de la autora a Elba, representante de un colegio de profesionales de estudios económicos, Bs. As., enero 2004

³⁰ Entrevista de la autora a Martí, representante de una fundación de estudios económicos, Bs. As., febrero 2004

³¹ Entrevista de la autora a Mecha, representante de una fundación sobre estudios de la ciudad, Bs. As., enero 2004.

so todos los actores fueron constituyendo y desarrollando reglas de funcionamiento y mecanismos de entendimiento que moldean las posibilidades del tratamiento de los temas.

Entre estos mecanismos institucionales informales podemos encontrar:

a) La necesidad compartida de avanzar en el tratamiento de los temas, de producir avances para lograr cierta “visibilidad” ante la opinión pública y ante las autoridades gubernamentales, a favor del cual se postergaban desacuerdos:

“Si por consenso entendemos la falta de fuertes resistencias a los acuerdos que se lograron, yo te diría que hay un acuerdo razonable. Lo que facilitó el consenso fue una coordinación conductista, la despereja información entre las organizaciones y la necesidad de acuerdo fogueado para fortalecer la visibilidad del grupo” (Mecha³²).

b) La aceptación de discutir generalidades para no trastocar los intereses particulares que pueden provocar conflictos o tensiones.

c) La ausencia de representación de intereses que pueden verse perjudicados ante determinados planteos.

d) La posibilidad de generar, conducir e implementar una modalidad de diálogo interactoral que respete y contemple la diversidad de las opiniones.

e) Las reglas informales de coordinación y organizaciones de las reuniones que orientaban el tratamiento de temas y las dinámicas de las discusiones:

“El aval a veces tiene que ver con que no se quiere discutir determinadas cosas. Creo que lo que fue escribiendo la coordinación en cierto modo fue bastante representativo, aunque creo que hay un montón de cosas que disiento, pero me gusta en general todo” (Tito³³).

Una de las explicaciones acerca de la construcción del consenso producido en este caso remite a los alcances que tiene dicha agenda: los intereses de los actores no se ven afectados seriamente, los costos que pueden derivarse del tratamiento de los temas son mínimos y el impacto en las modificaciones de las relaciones de poder no es sustantivo, ya que el encuadre institucional está determinado por el fin normativo del COPE (recordar que es un órgano consultivo, de carácter no vinculante). En ningún aspecto esta agenda implica decisiones que pueden afectar la estructura actual de los modos de reproducción socio-político y económico que se desarrollan en la ciudad.

³² Entrevista de la autora a Mecha, representante de una fundación sobre estudios de la ciudad, Bs. As, enero 2004.

³³ Entrevista de la autora a Tito, representante de una gremial empresaria, Bs. As, enero 2004.

La alianza implícita establecida entre estos actores es la consecuencia de la aceptación de los conflictos y las tensiones de intereses entre los mismos incluidos que pueden traer aparejada la participación en el debate acerca de los problemas estructurales que se relacionan con la exclusión social. Este arco de alianzas da cuenta de que los actores incluidos advierten que los procesos políticos de inclusión traen aparejados costos y riesgos para sus propios intereses en el sentido de que los procesos de inclusión no son neutros con respecto a la distribución de poder sino que implica la posibilidad concreta que estos actores pierdan cierta influencia sobre las decisiones y distribución de los recursos. De este modo se produce un escenario de participación en donde se acuerda, se pacta la inclusión de los intereses particulares de los incluidos relegando y excluyendo aquellos debates que incluyen los intereses de los excluidos.

2. La inclusión social vista por los incluidos (en el COPE)

En este punto nos interesa abordar especialmente el tema de la pobreza y los posicionamientos de los actores sobre la misma.

Los actores además de tener ciertos intereses (como queda manifestado en sus motivaciones y sus expectativas) implementan sus comportamientos estratégicos guiados por mapas cognitivos, por marcos de interpretación. Se trata de aquellas ideas que ordenan sus prioridades, sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros mediante una explicación sobre cómo funcionan, podrían y deberían funcionar, las relaciones sociales. En el COPE, los actores reconocen que en el proceso de conformación de la agenda no se contempló suficientemente el problema de la pobreza, o que ha quedado relegado. En este sentido, entre las explicaciones que dieron los actores referidas a las causas de esta exclusión se encuentran:

a) Las relacionadas por la especificidad del plan, en términos de abordaje de cuestiones de largo plazo o estructurales.

b) Por falta de representación de los sectores excluidos en el COPE. En el primer caso se manifiestan del siguiente modo:

“No ha habido un debate serio en torno al tema de la pobreza,..., la pobreza requiere de acciones puntuales mañana. No puede estar supeditada a consensos estratégicos” (Luque³⁴).

³⁴ Entrevista de la autora a Luque, representante de un gremio de trabajadores relacionado con el sector de mantenimiento, Bs. As, enero 2004.

“Todos los voluntariados, ‘la hermandad de los colchones’ esta fantástico, pero si alguien no se ocupa de poner límites a las causas no sirve” (Eva³⁵).

En el segundo caso, la ausencia de representación se percibe como una de las causas del escaso tratamiento de la pobreza, ya sea de representación directa o de representación “terciarizada” que transfieren la representación de los pobres a otras organizaciones:

“Se quedó a medio camino porque no esta sentada la gente que representa este sector... no sólo los pobres, sino también los actores más pesados que están trabajando con la pobreza, por ejemplo, red solidaria” (Mecha³⁶).

Asimismo, se expresan mecanismos discriminatorios y diferenciales acerca de cuáles son los pobres que pueden participar, producto de una estigmatización y prejuicio constituido en función de la imagen (en relación con el tipo de indumentaria que debe vestir un pobre, por ejemplo):

“Obviamente que si son como los del otro día³⁷ en donde un piquetero tenia zapatillas Nike y remera Adidas, casi me da un infarto cuando ví la foto... no me parece bien” (Mecha³⁸).

Otras explicaciones asociadas al postergamiento, manifiestan un grado importante de dificultad para debatir sobre el problema, debido a que apuntan a discutir cuestiones debidas a las tensiones socio-políticas enquistadas en la sociedad generadas por la redistribución de ciertos bienes. En este sentido dice Coco:

“...son reclamos que chocan contra los intereses sociales, por ejemplo que digan: queremos tener tierras, queremos tener subsidios, el resto de la sociedad que tuvo que trabajar para comprar las tierras, dice: –no, perdón, ¿por qué?– y ya aparece un conflicto de valores con la sociedad”.

También está la matriz de la estructura social que predomina en la ciudad, que modela las preferencias y el status de ciertos temas en detrimento de otros, en función de la distribución de la estructura de poder, tal como nos señala Juana:

“No se toca mucho, se toca desde la culpa. Para solucionar el tema de la pobreza hay que hablar de lo económico. No conozco que alguien presente un proyecto para terminar

³⁵ Entrevista de la autora a Eva, representante de una universidad privada, Bs. As., enero 2004.

³⁶ Entrevista de la autora a Mecha, representante de una fundación sobre estudios de la ciudad, Bs. As, enero 2004.

³⁷ Nota de la autora: la entrevistada hace referencia a un episodio en una marcha piquetera, en donde un piquetero se peleó con un taxista, y luego este fue atendido por el presidente de la nación. Febrero del 2004

³⁸ Entrevista de la autora a Mecha, representante de una fundación sobre estudios de la ciudad, Bs. As, enero 2004.

con la pobreza. ¿Qué prestigio te puede dar eso? Ahora, si remodelaste el puerto, si presentaste la ley de comunas, si, esto te da prestigio, lo otro no”.

Estas expresiones, como las otras identificadas en el capítulo anterior, dan cuenta de que los procesos de participación en torno a la formulación de políticas de combate a la pobreza y de exclusión social están atravesados por tensiones no sólo dadas por las clásicas contradicciones entre los intereses de las distintas clases sociales (clase media y los sectores populares o excluidos), sino también por tensiones y conflictos entre distintos intereses y apreciaciones entre los sectores de la clase media o incluidos sociales. Es decir, que la inclusión de los excluidos implica riesgos para algunos sectores sociales, en donde la aceptación del debate profundo sobre los problemas de exclusión, remite necesariamente a la incertidumbre con respecto a los contenidos de las políticas que giran en torno a la inclusión de los actores excluidos.

Igualmente, es importante destacar el papel que desempeñan las diversas fuentes de legitimidad en relación con las demandas y los planteamientos en los procesos de incidencia en las temáticas abordadas. Se cuestionan y se argumentan diferentes estándares para valorar la legitimidad y la representación de intereses que caracterizan a una organización para incidir en el proceso de construcción subjetiva de una política de inclusión social (González Bombal y Villar, 2002: 21). Esas fuentes pueden ser: legitimidad técnica, moral, legal, de fortalezas argumentativas en la deliberación social, de “respeto” a la representación de intereses, de estilos “esperables” de comportamiento político-social.

Desde el Estado se reconoce que los temas de inclusión y pobreza no fueron puestos en agenda por los actores sociales provenientes de las organizaciones de la sociedad civil. En nuestro apartado de la agenda analizamos cómo el tema de inclusión o de la política social, tal como estaba manifestado en el documento institucional, fue incorporado por los actores gubernamentales que participaban de las reuniones. Y este hecho se convalida con lo expresado por uno de ellos:

“Temas como el ingreso mínimo y la pobreza estructural fueron traídos más por la propia coordinación. Porque no son temas que están dentro de la agenda particular de las organizaciones y que la representación del interés general es lógico que la asuma el Estado”.

En este caso, el Estado contrae la tarea de incluir en la agenda el tema de la inclusión social y asume el rol de guardián de los intereses generales, tomando los temas de los excluidos, de los pobres, que se presentan como más débiles dentro de la agenda consensuada (justamente por ausencia de representación y de participación de los mismos). Así, el poder público-estatal trata de equilibrar mediante su intervención, las asimetrías de poder y los diversos (hasta contradictorios) intereses que ostentan los distintos actores sociales. Muchas de las organizaciones desestiman la capacidad del Estado y se presentan ante la sociedad como las

portadoras de responsabilidad y capacidades propias superiores y moralmente más probas que el Estado en sus diferentes jurisdicciones (De Piero, 2005:121).

Pero, si bien es cierto que el Estado propició la instalación de los temas de la pobreza en la agenda, al mismo tiempo no implementó mecanismos de consulta a los sectores excluidos. Este comportamiento puede deberse a las tensiones que se presentan, generadas, por un lado, en la implementación de procesos consultivos amplios que requieren de recursos para la generación de capacidades y de tiempos que posibiliten la participación de un variado grupo de actores, y, por otro lado, las presiones administrativas y de resultados de la gestión no siempre se amoldan a estos tiempos de consultas.

A nivel micro, entonces, no se necesita menos Estado; por el contrario, parecería que se necesita más Estado para fortalecer los procesos de participación e inclusión y además se visualiza la necesidad en un primer momento de establecer un arco de alianzas entre el Estado con algunos grupos incluidos para favorecer los procesos de inclusión, asumiendo que tal proceso es complejo pero necesario.

2.1. Civilización o barbarie

¿Cómo perciben estos actores sociales que ya han construido un espacio de debate público y han configurado sus propios mecanismos institucionales de funcionamiento, la inclusión en este espacio de actores emergentes de los procesos de exclusión social? Para dar respuesta a este interrogante se seleccionaron a dos actores sociales excluidos del plan. Uno de ellos representa a sectores excluidos con capacidad de acción colectiva: los piqueteros. El otro, a sectores excluidos cuya identificación no necesariamente remite a acciones colectivas: los cartoneros³⁹.

La mayoría de los actores incluidos rechaza, en menor o mayor grado, la participación de estas organizaciones en el COPE. De los piqueteros destacan como negativo su politización, su falsa representación y la permanente posición de confrontación que mantienen.

“... A los piqueteros, no los aceptaría porque no son representantes de los pobres, aprovechan la circunstancia para su beneficio personal” (Luque⁴⁰).

En relación con los cartoneros, no es muy bien aceptado ni su trabajo ni las modalidades del proceso de trabajo y sus consecuencias para el resto de los habitantes de la ciudad.

³⁹ Ambos sectores representan las nuevas formas de expresión de los intereses de la pobreza como consecuencia de la crisis de diciembre del 2001.

⁴⁰ Entrevista de la autora a Luque, representante de un gremio de trabajadores relacionado con el sector de mantenimiento, organización tipo 4, Bs. As, enero 2004.

“... Los cartoneros son un accidente de la ciudad por falta de planificación de la gestión de la ciudad, el cartonero tendría que tener un espacio cerrado para la clasificación de la basura...” (Martí⁴¹)

En la misma tónica, siguen opinando el resto de los actores en función sobre todo de la apreciación negativa que tienen acerca de las modalidades de acción colectiva de estos sectores excluidos y de sus formas de argumentación y deliberación social en la interacción con otros sectores:

“Están acostumbrados [los piqueteros] a manejarse de manera violenta, entonces no me parece bueno incorporar a una organización que no se maneja con esos códigos, Están acostumbrados a manejarse de forma no civilizadas, no respetuosa del derecho de los demás” (Torres⁴²).

Otro grupo estaría de acuerdo con la inclusión de estas organizaciones pero haciendo sus reservas o previendo ciertas condiciones que deben reunir para aceptarlas en los procesos de deliberación pública que este espacio está construyendo:

“Los cartoneros o piqueteros hoy son organizaciones importantes. Ese señor algo tiene que poder decir y no esta” (Juana⁴³).

“Me parece que tendrían que estar. No sé como resultaría... a veces a uno le da un poco de temor” (Tino⁴⁴).

El tercer grupo apela a la inclusión al COPE de otros actores sociales que representan los intereses de los excluidos, ya que se les cuestiona a los piqueteros su grado de representación. Los entrevistados entonces sugieren otras organizaciones que se ocupan de lo social para representarlos, porque tienen un mejor posicionamiento social y son más eficientes para resolver los problemas de los excluidos, o bien porque son más propensos al debate dentro de los mecanismos de diálogo social impuestos por estos actores:

“El sector de la pobreza no necesariamente tiene que estar representada por los pobres. A lo mejor está representado por los partidos políticos, por las entidades religiosas, entonces no me parece que no estén representados” (Torres).

⁴¹ Entrevista de la autora a Martí, representante de una fundación de estudios económicos, Bs. As., febrero 2004

⁴² Entrevista de la autora a Torres, representante de una gremial empresaria de comercio, Bs. As., enero 2004.

⁴³ Entrevista de la autora a Juana, representante de una asociación de empresas informáticas, Bs. As., enero 2004.

⁴⁴ Entrevista de la autora a Tino, representante de una fundación sobre temas de salud mental, Bs. As., enero 2004.

“Hay gente que tiene excelente experiencia, que no los intimidás en un espacio como este. No sé si es muy útil que venga la gente pobre” (Mecha⁴⁵).

Indudablemente los incluidos tienen serias dificultades para abordar las problemáticas de los excluidos y, sobre todo, a los excluidos mismos. Y esta es la mayor debilidad que tiene el plan estratégico de la ciudad de Buenos Aires para abordar las deliberaciones en materia de políticas sociales de inclusión social. Los procesos de exclusión-inclusión enfrentan tensiones en las que los sectores incluidos ven amenazados sus espacios de poder y sus capacidades frente a la posibilidad de enfrentarse con actores sociales excluidos con diferentes lógicas y diferentes modalidades de acción y de participación. De cara a esta situación los incluidos generan juegos institucionales que reducen o anulan tales amenazas. El conflicto de intereses que podría suscitarse al incorporar a los sectores excluidos, en sus diferentes agrupamientos de acción colectiva, constituye un riesgo para los incluidos, ya que podría alterar los juegos de poder que conforman el equilibrio existente actualmente. Se genera así una tensión difícil de resolver. La participación de los excluidos implica autonomía, libertad y, por tanto, incertidumbre acerca de los caminos que pueden tomar los excluidos una vez incorporados como actores en el proceso de decisión.

En consecuencia, y en función del análisis realizado, el COPE, reflejo del modelo de planeamiento estratégico de ciudades, no demuestra en este caso que el consenso alcanzado sobre la agenda del mismo incluya todas las cuestiones de la ciudad, sino sólo las cuestiones de los incluidos sociales. Lo anterior se contrapone con una reflexión de un entrevistado: *“el plan estratégico contiene los intereses de todos pero no representa los intereses de nadie”⁴⁶.*

Esta afirmación, no encuentra su expresión en los procesos sociopolíticos generados sino que, según lo observado y lo analizado, en todo suceso interactorial se manifiestan e imprimen los sesgos de defensa sectorial de los intereses de los actores que conducen las relaciones hegemónicas de poder.

La generación de capacidades autónomas, de acciones colectivas, de libertad, por parte de los excluidos produce conflictos porque de algún modo se afectan los intereses de los incluidos y pierden cierto grado de incidencia en las decisiones y en la distribución de recursos, pero al mismo tiempo no se pueden pensar procesos y mecanismos de inclusión social en los que no participen los incluidos. La construcción de los procesos de inclusión social no es lineal (Acuña, 2001), sino que remite a situaciones que se caracterizan por la puja de intereses de

⁴⁵ Entrevista de la autora a Mecha, representante de una fundación sobre estudios de la ciudad, Bs. As, enero 2004.

⁴⁶ Entrevista de la autora a Martí, representante de una fundación de estudios económicos, Bs. As., febrero 2004.

los actores, por su grado de conflictividad y por las contradicciones. Entonces, para desarrollar una estrategia de abordaje de estos procesos es necesario ubicarlos en la dinámica de la estructura de relaciones sociales en las que se los va a implementar; analizar dicha dinámica y pensar y seleccionar la mejor estrategia tratando de disminuir el grado de conflictividad que es inherente al proceso de inclusión social para un desarrollo integral.

Los intentos de modelos de gestión pública que promueven la participación de los excluidos e incluidos, con el objeto de generar consenso en torno a políticas de combate a la pobreza y de inclusión social, conllevan grados significativos de conflictividad político-social. En el proceso de construcción de la agenda de inclusión social analizado se observa que en tiempo 1 el consenso para la inclusión implica un proceso de participación de los incluidos, y que los incluidos incorporan con reconocida debilidad el tema de “la pobreza” pero no a los actores políticos “pobres”, porque el proceso de inclusión implica una amenaza para los incluidos y una redistribución del poder que afecta a los ya incluidos. Por eso es difícil poder generar un consenso entre los incluidos y el Estado para poder incluir a los excluidos en tiempo 2. En realidad, lo que sucede es que el consenso en tiempo 1 frustra la inclusión de los excluidos. Una de las alternativas que habría que contemplar en el abordaje del proceso para generar consensos es que en tiempo 2 se produzcan grados significativos de inclusión, pero reconociendo que tal proceso implica conflictos en los procesos político-sociales. El reto se presenta aquí como inclusión versus consenso. Por tanto, es importante asumir las limitaciones del consenso de los incluidos (el consenso consensuado o conservador) y los conflictos que se pueden generar al participar los excluidos. Los procesos participativos pueden constituir mecanismos efectivos para el desarrollo de la inclusión social, pero presentan ciertas dificultades que imponen la adecuación de estrategias para poder llevarlos a cabo con éxito.

3. La inclusión social vista por los excluidos

A efectos de conocer la potencialidad de la dinámica socio-actoral que se teje en relación con la construcción de una agenda de inclusión social, entrevistamos a los excluidos del COPE, esto es a algunos de los actores sociales que representan a la pobreza en la ciudad, tomando un doble punto de vista: el del actor social que tiene capacidad de acción colectiva, y el de aquellos sujetos que no tienen esa capacidad. Por ello es que consideramos importante relevar cuál es la significación que le otorgan los actores que representan los intereses de los excluidos a un ámbito interactoral de concertación social que apunte a integrar a todos sus habitantes en un proceso de desarrollo inclusivo.

Las motivaciones particulares que podrían inducir a los actores excluidos a participar del COPE, dependen de:

a) Las oportunidades que ellos prevén que pueden presentarse para plantear sus intereses.

b) El análisis que realicen sobre los costos o riesgos que puedan asumir.

c) Los comportamientos que asuman los otros actores sociales:

“si nosotros podemos aportar nuestro trabajo a una mesa de diálogo, podemos demostrar que la situación de marginación y la pobreza se puede revertir...Somos concientes de que es posible la integración, siempre y cuando del otro lado de la ciudad, donde está el poder, también tenga esas mismas ganas de trabajar en una ciudad moderna que dignifique al ser humano...” (Carlos⁴⁷).

Aquí, y en consonancia con lo que venimos planeando, se observa la identificación, por parte de los excluidos de las tensiones que se pueden llegar a producir en los procesos de participación en función de los diversos intereses sociales que expresen los distintos grupos sociales. Los actores entrevistados dan cuenta del grado de escisión de sus problemáticas a los planteamientos de políticas que se están formulando actualmente para la ciudad, de los actores con los cuales presentan conflictos de intereses y de las perspectivas de integración.

“...Nuestra problemática está escindida de la ciudad... Y ese es un planteo que tenemos que hacer nosotros, no está desde el Estado. El mismo Estado a veces nombra a gente que no sabe como abordar el tema de la pobreza... A nosotros no nos interesa integrar la pobreza, lo que queremos es transformar una realidad tan crítica, y ser ciudadanos de la ciudad con plenos derechos” (Carlos).

“...En primer lugar tendría que haber seguridad en tocar los intereses de algunas empresas que ganan con la basura...” (Nico⁴⁸)

Considerando el papel que desempeñó el Estado en el proceso del caso analizado es indudable que se necesita reforzar una alianza entre un sector del Estado, un sector de los actores (ya incluidos) y un sector de los excluidos. Porque las tensiones, conflictos y contradicciones no se dan solamente adentro del Estado, sino también dentro de la sociedad civil, por lo que una alianza establecida para tal fin permitirá iniciar y sostener un proceso de inclusión social para modificar la estabilidad del equilibrio existente que actúa como estructurador de la exclusión. También posibilitará favorecer a los que no cuentan con el suficiente poder y se ven excluidos de las decisiones y acciones que reproducen las condiciones de debilidad y exclu-

⁴⁷ Entrevista realizada por la autora a Carlos, representante de una organización que nuclea varias villas de Capital Federal, Bs. As, junio 2004.

⁴⁸ Entrevista realizada por la autora a Nico, representante de una cooperativa de cartoneros, Bs. As, junio 2004.

sión (Acuña, 2005: 35). Es decir que para llevar a cabo políticas eficientes y eficaces de políticas de inclusión social, en el proceso de participación se necesita más Estado, y no solo más sociedad civil, sino que ésta, en función de sus fuertes contradicciones internas, debe asumirse bajo una expresión que identifique aquellos sectores que dentro de la misma promuevan las condiciones necesarias para la inclusión, de tal modo que permitan promover, de una manera complementaria, el fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil simultáneamente.

Las concepciones acerca de las políticas sociales o de combate contra la pobreza se asemejan a las concepciones que tienen los actores incluidos en el COPE, en virtud de que las mismas requieren de una abordaje de tipo estructuralista, que da importancia a las causas que producen las condiciones de pobreza y exclusión y minimizando como solución las políticas sociales de tipo “asistencial”. En este marco es muy sugerente la valoración que le otorgan a las políticas asistencialistas:

“La política social no la quieren reconocer... Ahí esta la diferencia, en que nosotros aprendimos a pescar... No estamos pidiendo que nos den una caja de pan, o unas becas, o un ‘suicidio’ [nota de la autora: por subsidio]. (Nico).

“Que den un trabajo digno y un buen sueldo... El gobierno tiene que capacitar para el trabajo (Don Odol, cartonero independiente, Bajo Flores).

Qué podemos decir de tan ejemplificante expresión lingüística, más allá de que fuera resultado de inconvenientes para la pronunciación de la palabra subsidio. Sin duda, el asistencialismo es un atenuante cuyos incentivos negativos fomentan la dependencia, conspiran contra los esfuerzos, y produce subestimación y estigmatización. Las distintas formas de transferencia de ingreso a los pobres que implican la política social se basan en una ética de compasión que fundamenta el subsidio: la ciudadanía social concebida por este tipo de política pública como una ciudadanía subsidiada. Los grupos excluidos, tengan capacidad de acción colectiva o no la tengan, pueden detentar una cultura política, una concepción del sujeto político que reclama al trabajo como un valor central, como un factor dignificador y estructurador de la calidad de vida.

En cuanto al tema de la representación de los sectores excluidos y la pertinencia de participar en el COPE, los excluidos manifiestan algunas similitudes y diferencias en cuanto a tratamiento de la misma con los actores incluidos. Las similitudes se expresan en dos aspectos. Por un lado, el rechazo frente a un sector de los piqueteros, cuestionándoles su grado de representación:

“...Hay sectores [piqueteros] que utilizan a la gente, para sus propios intereses (Carlos).

Y, por otro lado, en función de las formas de argumentación, deliberación y modalidad de acciones colectivas que tienen los piqueteros:

“... A los piqueteros sí les dieron, ellos hicieron lío, fueron a reclamar y les dieron, y esa es la bronca nuestra...” (Nico).

Incluso toman fuerza aquí las prácticas y modalidades que asumen los actores en su diálogo con otros actores, Por ejemplo, uno de ellos se hace una autocrítica sobre como eran: *“antes éramos muy mal vistos, como cuestionadores y confrontadores”* (Carlos) y como han modificado su actitudes, en función de tener en cuenta los beneficios obtenidos por este cambios, y los costos asumidos que implicaban la exclusión de ciertos espacios de deliberación sobre políticas públicas. Es notable, entonces la importancia que adquieren tanto para los incluidos como para los excluidos, las modalidades implementadas para desarrollar el diálogo y la deliberación social.

En cuanto a las diferencias, implican un punto de tensión, ya que les cuestionan a algunas ONG la representación de intereses de los sectores empobrecidos:

“Algunas se transformaban en pequeñas empresas que atendían a los pobres y ellas vivían bien, viviendo en nombre de los pobres” (Carlos).

Los actores excluidos perciben que los acuerdos y las concertaciones interactorales entre diversos actores sectoriales no son viables porque hay mapas cognitivos, valores, presunciones diferentes y prejuicios acerca de “los pobres”:

“...Los acuerdos son difíciles porque no se piensan desde nosotros, desde nuestro trabajo, desde nuestra forma de vida. Veo todo muy facultativo, no están viviendo la realidad (Nico).

Aquí también nos encontramos ante la interpelación sobre los grados de legitimidad y sobre la representación de intereses ¿quién representa a los pobres, a los excluidos? ¿Cómo deben expresarse y qué características debe asumir el debate en la defensa de los sectores pobres? La puja por la representación, sus modalidades de organización y deliberación social y sus fuentes de legitimidad son objeto de tensiones y conflictos entre los sectores empobrecidos.

Las expresiones de los actores identificadas en estos últimos párrafos refuerzan los argumentos llevados a cabo en este trabajo sobre la complejidad de los procesos de inclusión, en donde las tensiones y los conflictos se ubican entre los mismos sectores que representan a los excluidos. Lo que rompe con una tendencia a considerar no solamente que la sociedad civil es bella y bondadosa, sino también a considerar que aquello que se genera desde abajo, desde la base, es legítimo. Esta postura niega en su marco de análisis la existencia de la disputas y asimetrías de poder en cuanto a la distribución en la toma de decisiones y en los recursos dentro de los sectores que conforman la sociedad civil, lo que la transforma en un

campo de disputa acerca de la defensa de los intereses de cada uno de esos sectores. Los actores no se ven como partes de un mismo proceso de construcción social, se excluyen y no pueden articular sus preferencias e intereses en un espacio público de acumulación social (García Delgado, en De Piero, 2005:19). Es por ello que no es que se necesita más sociedad civil y menos Estado para que la formulación de agenda de políticas sociales sea eficiente y eficaz, sino que, en función del papel asumido por el Estado en este caso, hay que fomentar la presencia del Estado, porque cuando el Estado se debilita, no es que se fortalece la sociedad civil, sino que se fortalecen las condiciones de reproducción social existentes y se refuerzan los mecanismos de exclusión. Como afirman González Bombal y Villar (2002: 22) no se puede asumir a priori que la participación de las organizaciones de la sociedad civil amplíen los mecanismos de participación e inclusión social.

Asimismo, es importante destacar, por ejemplo, que los grupos de cartoneros son excluidos del proceso de planificación estratégica que desarrollo el COPE, pero son incluidos en otros espacios de política pública (como ser parte del plan de recuperadores urbanos, comedores infantiles, etc.). Lo cual implica reconocer que el Estado de la ciudad no sólo es una estructura compleja y heterogénea, sino que esta misma heterogeneidad implica también diversos grados de permeabilidad y diferentes grados de inclusión-exclusión, según el tema y según el tipo de política pública.

Conclusiones

Los intentos de modelos de gestión pública que promueven la participación de los excluidos e incluidos, con el objeto de generar consenso en torno a políticas de combate a la pobreza y de inclusión social, conllevan en si mismos grados significativos de conflictividad político-social. Por tanto, es importante asumir las limitaciones del consenso de los incluidos (el consenso consensuado o conservador) y los conflictos que se pueden generar al participar los excluidos. Los procesos participativos pueden constituir mecanismos efectivos para el desarrollo de la inclusión social, pero presentan ciertas dificultades que imponen la adecuación de estrategias para poder llevarlos a cabo con éxito. El análisis del caso nos permite concluir que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de la agenda de políticas sociales no siempre implica por si misma la generación de procesos de inclusión social, de democratización de las deliberaciones públicas y de empoderamiento.

La sociedad civil no es bella, ni bondadosa, ni eficiente, ni solidaria, sino que dentro de la misma, e incluso dentro de las mismas clases y grupos sociales empobrecidos y excluidos se desarrollan mecanismos de exclusión social, producto de las contradicciones que la caracterizan en función de los intereses de los grupos sociales que la componen. La sociedad civil es una estructura de relaciones sociales que pueden demostrar muy diversas dinámicas.

La procesos de inclusión desafían a la propia sociedad civil, que es estructuralmente conflictiva en sí misma. Las resistencias a la inclusión no remiten sólo a la tensión entre los sectores de la clase media y la clase alta reaccionando frente a la inclusión de los sectores populares. También estamos hablando de la resistencia de los sectores populares incluidos a la integración de otros sectores populares excluidos. Aquí igualmente nos encontramos ante la interpección sobre los grados de legitimidad y sobre la representación de intereses (¿quién representa a los pobres, a los excluidos?; ¿cómo deben expresarse y qué características debe asumir el debate en la defensa de los sectores pobres?). La puja por la representación, sus modalidades de organización y deliberación social y sus fuentes de legitimidad son objeto de tensiones y conflictos entre los sectores empobrecidos.

Además, este caso nos demuestra que en el nivel micro, en los procesos de participación/inclusión social, muchas veces el agente de inclusión es el Estado, por tanto, en ocasiones se necesita más Estado. Por ello es necesario fortalecer las capacidades estatales de gestión con el objeto de propiciar dispositivos institucionales de inclusión, porque si hay menos Estado y no se lo fortalece, el riesgo es multiplicar el peso de las contradicciones dentro de la sociedad civil y, por tanto, reproducir las situaciones de equilibrio dominantes existentes, consolidando mecanismos de exclusión social. El Estado reúne las condiciones para administrar las asimetrías de poder, de expresión y de realización de los intereses de la sociedad civil, ya que cuenta con la capacidad de actuar con relativa autonomía respecto de los intereses de los sectores más poderosos de la sociedad civil que estructuran las reglas de inclusión, generando políticas y velando por los intereses de los excluidos. El Estado, en sus distintas áreas y niveles jurisdiccionales tiene la potencialidad de generar espacios para la participación democrática de los diferentes actores sociales, sobre todo en lo que respecta a las demandas de los diversos grupos. Cuando pensamos el Estado, lo pensamos como una estructura heterogénea y contradictoria y esa heterogeneidad implica distintos grados de permeabilidad, de porosidad respecto a lo que es la participación de los diversos grupos sociales.

El Estado asume entonces un papel fundamental, el de administrar los conflictos y las tensiones que genera la redistribución del poder entre los actores sociales, porque la inclusión social nunca es neutra en términos de dicha redistribución, principalmente por los costos, riesgos y la incertidumbre que genera a los actores sociales incluidos. Además, es clave la alianza entre el Estado y los sectores de la sociedad civil que promueven la inclusión para generar condiciones que viabilicen mecanismos efectivos de inclusión.

El modelo de gestión pública basado en el Planeamiento Estratégico de Ciudades pretende constituir un espacio de deliberación y concertación intersectorial capaz de generar las transformaciones necesarias para que en la ciudad se lleve a cabo un modelo de modernización incluyente para todos sus habitantes. Sin embargo, en algunos casos como el analizado, el Consejo del Plan Estratégico de la ciudad de Buenos Aires *no genera las condiciones*

para ello, sino que fortalece mecanismos de exclusión y reproduce las alianzas socio-políticas existentes en las relaciones sociales del modo de reproducción de la ciudad⁴⁹. Incluso, aún en los casos en que el Estado tenga la voluntad de promover los intereses de los actores excluidos, no resuelve las tensiones que se generan entre los intereses de los excluidos vs. los incluidos, debido en parte a la tensión temporal entre su voluntad y el requerimiento de demostrar productos de su gestión (nos estamos refiriendo, por ejemplo, a los documentos que reflejan la producción de la agenda del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires).

La comunidad de valores (el consenso “consensuado”) establecida entre un sector de la sociedad civil no posibilita la generación de mecanismos de inclusión social que avance hacia un verdadero pacto social redistributivo que permita modos eficaces de combate contra la pobreza. En este sentido, tampoco promueve o fomenta la generación de capacidades autónomas en los actores sociales excluidos, con acción colectiva organizada o no, y, al mismo tiempo, imprime reglas institucionales de exclusión de la participación de los mismos en función de sus modalidades de diálogo, de su práctica política y social y de la estigmatización en relación con sus prácticas.

Una estrategia de gerenciamiento público, basada en mecanismos de participación y consenso para la construcción de una agenda pública sobre la inclusión social, debe alejarse de las posturas simplistas sobre el papel de la sociedad civil en la generación de políticas públicas. Debe asumir los riesgos, la conflictividad y complejidad que implica el proceso y realizar un análisis sobre los distintos cursos de acción posibles, teniendo en cuenta las características, los intereses y las estrategias interactorales de los distintos grupos sociales, tanto de los incluidos como de los excluidos. Lo anterior, con el objeto de promover procesos para la construcción de una subjetividad orientada a generar mecanismos de participación social que implique una ciudadanía inclusiva respetando las identidades de los distintos grupos sociales.

Por ello son necesarias nuevas reglas formales e informales que posibiliten, promuevan e instrumenten mecanismos de representación, de consenso y de participación entre las organizaciones que se involucran en el diseño e implementación de un plan estratégico, atendiendo fundamentalmente a cuestiones que hacen al empoderamiento de los actores excluidos y a las estrategias necesarias para un proyecto societario de desarrollo local con características inclusivas. Estas reglas deben orientarse hacia una nueva lógica respecto a las organizaciones y al Estado, cuyo sentido sea la reconstrucción de valores ligados a la integración social, al desarrollo inclusivo, y no sólo como actualmente predomina, a la generación de dispositivos relacionados con la eficiencia, transparencia y eficacia de la gestión de políticas

⁴⁹ Ello no significa que el gobierno, mediante otros mecanismos de gestión actuales, no esté llevando a cabo políticas de inclusión social, sin embargo estas son interpeladas por los mismos actores excluidos al criticar al gobierno y al percibir la ciudad escindida en relación a sus problemáticas.

públicas. Para desarrollar una estrategia de abordaje es necesario ubicar los procesos de inclusión en la dinámica de la estructura de relaciones sociales en las que se lo va a implementar, analizar dicha dinámica y pensar y seleccionar la mejor estrategia, tratando de disminuir el grado de conflictividad que es inherente al proceso de inclusión social para un desarrollo integral. Todo ello contemplando que estos mecanismos deben implementarse en un contexto estructurante y condicionante que le imprimen las dinámicas propias de una sociedad cuya nueva matriz social se caracteriza por ser excluyente y heterogénea.

De acuerdo con el planteo de Bustelo y Minujin (1997: 130), las variables o aspectos relacionados con la distribución del ingreso y el empleo se consideran cruciales para el logro de sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos socialmente y puedan ejercer sus derechos ciudadanos. Es por ello que una agenda de inclusión social debe ser el resultado de un proceso de concertación social sobre las cuestiones redistributivas de los procesos de acumulación de la riqueza (de modo tal que la política social no continúe distribuyendo “suicidios”).

BIBLIOGRAFIA

- ACUÑA, Carlos (2005): "Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina". Documento de trabajo 2005-010. Fundación PENT, Buenos Aires, diciembre.
- ACUÑA, Carlos (2001): "Notas sobre los riesgos socio-políticos que enfrentan procesos de empoderamiento y desarrollo inclusivo (con algunas recomendaciones)". Taller Internacional sobre Participación y Empoderamiento para un Desarrollo Inclusivo organizado por el Banco Mundial. Lima, Perú, 9 al 11 de julio.
- BANCO MUNDIAL (2002): "Reseña temática. El Banco Mundial y la sociedad civil en la región de América Latina y el Caribe", en *www.bancomundial.org/alcsoledadcivil*.
- BANCO MUNDIAL (2005): "Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe. Marco y estrategia regional para la participación de la sociedad civil. Años fiscales 2005-2007", en *www.bancomundial.org/alcsoledadcivil*.
- BID (2004): "II. Lecciones aprendidas", en *Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco*. Páginas 5 y 6, mayo 2004, en *www.iadb.org*.
- BUSTELO, E., y MINUJIN, A. (1997): "La política social esquiva", en Menjívar LARÍN, D. KRUIJT y L VAN VUCHT TIJSSEN: *Pobreza, exclusión y política social*. FLACSO, San José, Costa Rica.
- COORDINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2003): "Documento de avance I". Consejo de Planeamiento Estratégico - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en *www.buenosaires2010.org.ar*, mayo.
- COORDINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2003): "Documento de avance II". Consejo de Planeamiento Estratégico - Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en *www.buenosaires2010.org.ar*, diciembre.
- COORDINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2005): "Plan Estratégico 2010". Consejo de Planeamiento Estratégico-Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en *www.buenosaires2010.org.ar*, abril.
- COORDINACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2002): "Consejo de Planeamiento Estratégico". Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en *www.buenosaires2010.org.ar*, septiembre.
- DE PIERO, Sergio (2005): "Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción". Paidós, Buenos Aires.
- IRARRAZAVAL, Ignacio (2005): "Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina". *Diálogo regional de política, BID. Red para la reducción de la pobreza y la protección social*, en *www.iadb.org*, julio.
- GONZÁLEZ BOMBAL, Inés, y VILLAR, Rodrigo (2002): "Las organizaciones de la sociedad civil y las políticas públicas: de la participación a la incidencia. Análisis de casos de Argentina, Brasil y Colombia". Documento presentado al V Congreso de ISTR. Sudáfrica, 7 al 10 de julio.
- REESE, Eduardo (2000b): "Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades. Ponencia, en *www.rosario.gov.ar/per/Act/Ponen10.html*, junio de 2001.
- SVAMPA, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Editorial Taurus, Buenos Aires.

Cuadernos de CLASPO - Argentina

Títulos publicados:

- Nº 1. KARINA BIDASECA: «Vivir bajo dos pieles... En torno a la resignificación de las políticas sociales y la complejización del vínculo con el Estado. El Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano».
- Nº 2. ALEJANDRA COSOVSKI: «Las prácticas participativas en salud. El caso de los Municipios Saludables: el Municipio de General Rodríguez».
- Nº 3. CARLA MURIEL DEL CUETO: «Desde el barrio. Un estudio sobre acción cultural en dos barrios del Gran Buenos Aires».
- Nº 4. FABIANA LEONI Y MARIANA LUZZI: «Rasguñando la lona. La experiencia de un club de trueque en el conurbano bonaerense».
- Nº 5. MABEL LÓPEZ OLIVA: «Violencia familiar en la Ciudad de Buenos Aires: Un estudio sobre la dinámica de relación entre organizaciones no gubernamentales, poder judicial y otros servicios estatales frente a las denuncias judiciales».
- Nº 6. LAURA MARTÍNEZ PORTA: «La Universidad como agente de desarrollo local».
- Nº 7. PEDRO NÚÑEZ: «(Des)igualdad, necesidades y legitimidad. Un acercamiento a los criterios de justicia en sectores populares».
- Nº 8. GABRIELA POLISCHER: «Paradojas del asistencialismo: Una mirada a partir del caso de un comedor comunitario».
- Nº 9. GABRIELA WYCZYKIER: «Las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil frente a los problemas de empleo: Un estudio de casos a partir de la articulación de niveles de acción micro-macro».
- Nº 10. NINA ZAMBERLIN: «Las organizaciones de la sociedad civil en el campo de la salud sexual y reproductiva. Estudio de caso: el Centro de Promoción del Joven».
- Nº 11. HUGO DANIEL ÁLVAREZ: «Mejoramiento habitacional y desarrollo de capacidades en un barrio del Conurbano Bonaerense. Estudio de caso».
- Nº 12. PABLO BONALDI: «Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios».
- Nº 13. OLGA G. BRUNATTI: «La asistencia a la víctima de "violencia familiar": tres instituciones sociales no gubernamentales y un ámbito especializado de la esfera jurídica abordando un mismo problema social».
- Nº 14. SERGIO CAGGIANO: «"Hacer presente a Bolivia". Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos, red institucional e "interconexiones"».
- Nº 15. DAMIÁN GUSTAVO CORRAL: «Inseguridades, incertidumbres y modos de regulación en los sectores populares. Un abordaje sobre las representaciones sociales y lógicas de acción en un barrio del conurbano bonaerense».
- Nº 16. SEBASTIÁN ESSAYAG: «La participación ciudadana como estrategia de fortalecimiento de la Atención Primaria de la Salud: un estudio de caso».
- Nº 17. LUIS FARA: «Estudio de caso: Cooperativa de Vivienda, Consumo y Servicios Sociales Monseñor Angelelli Ltda.».
- Nº 18. ALICIA GONZÁLEZ ANDRADA: «Planificación estratégica participativa: Tensiones y conflictos en la lógica de inclusión social en la Ciudad de Buenos Aires».
- Nº 19. SEBASTIÁN PEREYRA: «¿De las acciones de lucha a los proyectos productivos? La experiencia de la Unión de Trabajadores Desocupados de Gral. Mosconi en Salta».
- Nº 20. MARÍA LAURA RAFFO: «Ciudadanías en construcción. Un estudio sobre organizaciones de travestis en la Ciudad de Buenos Aires».
- Nº 21. FERNANDO SANTIAGO Y MARINA GARCÍA: «La articulación de actores en el desempeño de las políticas sociales. Estudio de caso: la comunidad de Barrufaldi en el Conurbano Bonaerense».
- Nº 22. CRISTINA B. TORRES: «La participación en las políticas sociales: el papel de los Consejos Consultivos. Los espacios de articulación multiactorales en la gestión de las políticas públicas locales. El Consejo Local Económico Social de Esteban Echeverría. Un estudio de caso».