

Universidad Nacional de General Sarmiento

Instituto del Conurbano

Maestría en Economía Social- Tercera Edición

Tesis

AGENDAS PÚBLICAS, RACIONALIDAD SUSTANTIVA Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: una relación posible y necesaria para la ordenación territorial sustentable



Tesista: Rosana Elisabet Zanca

Directora
MSc. Nélide da Costa Pereira

Co-Directora
MSc. Adela Plasencia

2013

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	4
1-INTRODUCCIÓN: coexistencia de distintas agendas públicas de gestión territorial y las consecuentes fricciones en la planificación y ordenación del territorio.....	7

LA TENACIDAD

(Caracterización del problema desde la praxis personal, profesional y académica))

2. CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA: la idea inicial de una participación posible y necesaria como orientadora del proceso de tesis.....	18
--	----

LAS REFERENCIAS CONCEPTUALES

(Búsqueda de significados para fortalecer las ideas iniciales)

3- MARCO CONCEPTUAL: el reforzamiento de las ideas de base para fortalecer principios de indagación.....	24
--	----

3.1.- La gestión del territorio.....	24
3.2- Lo público, lo privado y la sociedad civil.....	27
3.3-La economía y las racionalidades económicas.....	34
3.3.1-El concepto de economía.....	35
3.3.2-La racionalidad subjetiva y objetiva en Horkheimer.....	35
3.3.3-El encastramiento de la economía según Polanyi.....	36
3.3.4-Hinkelammert y la ética del mercado.....	38
3.3.5-Las racionalidades económicas y su relación con el espacio geográfico urbano.....	42
3. 4- La participación.....	45
3.4.1-El concepto de participación y su relación con la democracia.....	45
3.4.2-Las Organizaciones Sociales, los movimientos sociales y sus vínculos con la participación y el acceso al espacio geográfico urbano.....	48
3.4.3-Las argumentaciones contra la participación comunitaria.....	53
3.5-La Gestión local y la Gestión Asociada.....	56
3.5.1-La Nueva Gerencia Pública.....	57
3.5.2- La Gestión Asociada.....	59
3.5.2.1-El modelo de gestión asociada FLACSO.....	63

3.5.3 -El presupuesto participativo y el Estado.....	67
3.6- Las Redes sociales y el apoyo social.	72
3.7- Las políticas públicas y su inclusión en las agendas de desarrollo.....	76
3.7.1-Las políticas públicas.....	76
3.7.2-El concepto de agenda pública.....	77
3.7.3- Las Agencias de Desarrollo Local.....	83
3.7.4-Las Agencias de Desarrollo Local en Moreno.....	84
3.7.5- Las agendas de desarrollo local y “el estado de excepción”	86

LA REFLEXIÓN

(Razonabilidad para perfilar procedimientos de contrastación)

4- REFLEXIÓN Y SUPUESTOS: revisión y cotejo entre praxis y teoría para la definición de hipótesis, objetivos y planteo metodológico.....	89
4.1-Hipótesis.....	89
4.2- Objetivos.....	90
4.3- Metodología.....	91
4.3.1- El modelo ternario de investigación.....	91
4.3.2- Los métodos de fijar creencias.....	93
4.3.3- Las técnicas de investigación empleadas.....	97

LA CONTRASTACIÓN EMPÍRICA.

(La triangulación como herramienta de validación)

5- VALIDACIÓN EMPÍRICA: consideración de los contextos.....	102
5.1- El espacio soporte del objeto de estudio: la localidad de Cuartel V, Partido de Moreno, Provincia de Buenos Aires.....	102
5.1.1- Localización geográfica.....	102
5.1.2- Usos del suelo, áreas y zonas.....	107
5.1.3-Provisión de servicios.....	109
5.1.4- Indicadores demográficos.....	110
5.1.5- Estructura productiva local.....	112
5.2- Las agendas de desarrollo territorial: la coexistencia de la racionalidad sustantiva y la instrumental.....	113
5.2.1-Agenda pública estatal: lineamientos estratégicos y concreciones de la intervención.....	113
5.2.1.1- Lineamientos estratégicos.....	114
• El IDUAR.....	115
• El IMDEL.....	122
5.2.1.2.-Concreciones de la intervención.....	130
5.2.1.3-Impactos territoriales de la agenda pública estatal.....	147

<i>5.2.2-Agenda pública comunitaria: lineamientos estratégicos y materializaciones de la reproducción ampliada.....</i>	<i>155</i>
5.2.2.1- <i>Lineamientos estratégicos de la agenda comunitaria.....</i>	<i>155</i>
5.2.2.1.1- <i>El antecedente del Consejo de Comunidad.....</i>	<i>155</i>
5.2.2.1.2- <i>La situación actual de El Colmenar.....</i>	<i>159</i>
5.2.2.1.3- <i>La Posta Regional.....</i>	<i>167</i>
5.2.2.1.4- <i>La Carta Popular.....</i>	<i>173</i>
5.2.2.1.5- <i>El Presupuesto Participativo.....</i>	<i>177</i>
5.2.2.1.6- <i>El modelo de Presupuesto Participativo en San Miguel que se propone para Moreno.....</i>	<i>181</i>
• <i>El origen del P.P. en San Miguel.....</i>	<i>181</i>
• <i>Funcionamiento del Presupuesto Participativo en San Miguel.....</i>	<i>182</i>
5.2.2.1.7- <i>Concreciones y resultados de la agenda pública comunitaria.</i>	<i>187</i>
5.2.2.1.8- <i>Impactos territoriales de la agenda pública comunitaria.....</i>	<i>199</i>

LA CONCLUSIÓN

6. CONCLUSIÓN y COROLARIO: el predominio de la racionalidad sustantiva como base de ordenación territorial sustentable y trascendente.....	205
8- BIBLIOGRAFÍA.....	218

PRÓLOGO

Cuando sos el único, sos noticia. Cuando son cientos, es un problema. Cuando son miles, sos estadística. El carácter de esta publicación debiera ser poder arrancar a las estadísticas el “real” que somos, poner sobre la mesa lo que está en juego...

Dicho de un participante del encuentro fundacional del periódico “La Posta Regional ¿y qué?”

Estos dichos, recogidos en instancias de tesis de Licenciatura en Geografía, acuñaron la intención de relevar, desde el trabajo de indagación, las necesidades cotidianas y afianzar, desde el cursado de la Maestría en Economía Social (MAES), la búsqueda de herramientas para gestionar e intentar resolver problemas territoriales. La indagación efectuada se orientó, desde el inicio, por el propósito de realizar una reflexión conceptual y una configuración procedimental que pudieran contribuir *“al conocimiento empírico de políticas, programas e iniciativas sociales relevantes para la economía social”*¹ En este sentido, la instancia de validación conceptual se situó en el tratamiento de cuestiones vinculadas a las agendas públicas, su ligazón con la participación comunitaria y las ordenaciones territoriales derivadas de las materializaciones de la racionalidad sustantiva y de la racionalidad instrumental. La validación empírica y la validación operativa, se desarrollaron en la línea de evidenciar que la sustentabilidad territorial se potencia si se fortalece la participación de la comunidad involucrada.

El fortalecimiento comunitario se vincula en esta tesis, con una propuesta concreta de la MAES que se fundamenta en la Investigación-acción. La tesis trata entonces, de construir y validar conceptual y metodológicamente el acople de la opinión de la comunidad en la formulación de supuestos e hipótesis, y en la ponderación y valorización conjunta de los datos obtenidos. Para ello se hace necesario salir del modelo tradicional binario, que parte de la inducción y/o deducción

¹ Ver http://www.ungs.edu.ar/ms_ungs/?page_id=1065

descontextualizada. Los procedimientos se desarrollaron entonces conforme a un *modelo ternario de investigación*, que presupone que la operatoria del conocimiento no incluye solamente a la teoría y a la empiria, sino que contiene a la praxis del investigador, instalada en lo que J. Ladriere denomina *preconcepción modelizante* y M. Heidegger llama *estructura de la preconcepción* (Samaja, 1999). Esta *praxis* se enriquece con la incorporación de las vivencias comunitarias.

Para lograr el propósito señalado se aplicó como secuencia procedimental inicial los *métodos para fijar creencias* (Samaja, 1999): *método de la intuición o tenacidad*, *método de la autoridad* o de los referentes conceptuales, *método de la reflexión* y *método hipotético deductivo* o de la contrastación empírica. Se concibe en este trabajo de tesis de maestría, a partir de la TENACIDAD -o persistencia intuitiva- que la participación comunitaria es posible y necesaria para una ordenación territorial sustentable. Pero esta tenacidad, esta íntima convicción busca anclaje en la tradición científica identificando REFERENTES CONCEPTUALES que refuercen las significaciones en torno de la sociedad civil y las redes de apoyo social. Este reforzamiento de las ideas personales se realizó a los efectos de fortalecer la REFLEXIÓN, que tuvo como propósito identificar la esencialidad del problema para formular supuestos-hipótesis de causalidad y seleccionar las variables que orientaron la CONTRASTACIÓN EMPÍRICA.

La aplicación del *modelo ternario* desde los *métodos de fijar creencias* consolida la intención de ensamblar el saber cotidiano con el saber científico² porque:

² Intención inspirada en la lectura de Foucault (2001), *Defender la sociedad*.

Este modo de investigación fue aplicado, desde la década de los años noventa, en diversos proyectos y trabajos de investigación de la Universidad Nacional de Luján realizados por equipos dirigidos por la MSc. Nélide da Costa Pereira que intentan incluir y validar metodológicamente la opinión de todos los actores sociales. Esta tesista ha formado parte de estos equipos, primero como auxiliar y luego como investigadora. En los últimos años se fue testeando el contenido procedimental de este modo indagatorio en proyectos tales como: CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS DE DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE. Estrategias habilitantes como alternativas de futuro (III etapa)-2003-2004; Proyecto ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y GESTIÓN ASOCIADA DEL TERRITORIO EN LA CUENCA DEL RÍO LUJÁN. La propuesta de creación de un Sistema de Áreas Protegidas en el Partido de Luján, Provincia de Buenos Aires. (2005-2007); Proyecto REDES EPISTÉMICAS AMBIENTALES TRANSNACIONALES (2008-2009). Proyecto INVENTARIO- 2da etapa- Red Nacional de

“ (...) se trata de poner en juego unos saberes locales discontinuos, no legitimados, contra la instancia teórica unitaria que pretende filtrarlos, jerarquizarlos, ordenarlos en nombre de un conocimiento verdadero, en nombre de los derechos de una ciencia que algunos poseerían(...) se trata de restituir proyectos de conjunto.” (Foucault, 2001; 24)

y porque:

“El conocimiento en ciertos ámbitos y particularmente en aquellos relacionados con los temas socioeconómicos y la elección entre opciones tecnológicas, se produce en estrecha asociación con las demandas de participación pública en la toma de decisiones a nivel internacional, nacional y local.(...)La conducta de la investigación en el contexto de aplicación, así como su naturaleza de distribución significan que la ciencia contemporánea no puede permanecer fácilmente encerrada en los confines de los departamentos universitarios o de los centros académicos” (Gibbons et al, 1997;14).

Investigadores sobre las dimensiones humanas del cambio ambiental global: consolidación y proyección internacional; INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL: dimensiones de la relación entre intereses científicos y demandas locales en el área de influencia de la UNLu. (1ra etapa, 2008-2010); INDICADORES DE SUSTENTABILIDAD TERRITORIAL. Contenidos de aplicación multicriterio y presupuestos filosóficos de base (2012-2013); INVESTIGACION Y DESARROLLO TERRITORIAL (2da etapa). Construcción de agendas de ordenamiento ambiental desde criterios múltiples (2012-2013).

1-INTRODUCCIÓN: coexistencia de distintas agendas públicas de gestión territorial y las consecuentes fricciones en la planificación y ordenación del territorio.

La formación de la agenda de gobierno evidencia las características de la vida pública. Este proceso deja ver quiénes son los que efectivamente articulan los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza para convertir cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el espectro ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a determinadas cuestiones (Aguilar Villanueva, 1993).

Una de las más importantes decisiones de un gobierno es la determinación de la agenda que da el tono y dirección a su gestión. Un momento clave en el proceso de elaboración de la agenda es cuando el gobierno define si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide o no intervenir. Se trata de la decisión que compromete a poner o no en marcha toda la maquinaria estatal de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es “la crucial decisión de decisiones” (Aguilar Villanueva, 1993; 28)

La participación colectiva en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés común implica un enfoque de democracia participativa. Las prácticas derivadas de la democracia participativa requieren el protagonismo de la mayoría de los actores sociales para definir las prácticas de sustentabilidad territorial (entendida como la integración de sostenibilidad, potenciación, equidad y productividad³), a través de un nuevo pacto ciudadano, que incorpora las distintas formas de producción y distribución, aunando lo deseable y lo posible (Leff, 2002). Este pacto incluye una agenda de trabajo que debe alinearse con acciones que aumenten el nivel del

³ Se toma aquí el concepto de sustentabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se ampliará en el Marco conceptual.

bienestar de la sociedad, desde una gestión asociada que genere una mayor horizontalidad y heterarquía⁴ en la construcción de los sentidos que animan dicha agenda.

En los últimos años del siglo pasado se dieron cambios en la participación de las comunidades en las agendas de desarrollo local. En algunos casos los gobiernos locales han acompañado e impulsado mecanismos de gestión participativa, tales como los presupuestos participativos. Un ejemplo de ello es el proceso participativo desarrollado en la comuna de Porto Alegre, en Brasil. Uno de los instrumentos de gestión pública municipal son las consultas populares para preparar foros de diagnóstico de demandas y requerimientos comunitarios. En estos foros/ asambleas emergen preocupaciones que hacen a la vida cotidiana: como el transporte, la salud y educación públicos, etc., en el espacio local donde se configura el territorio. El territorio requiere “no sólo de mediar recursos y definir la vocación de una sociedad local-región-territorio, sino de lograr un encuentro virtuoso entre los sujetos, generando espacios públicos democráticos, de intercambio respetuoso de saberes diversos, de deliberación y de acción conjunta, consensuando o jerarquizando proyectos, y admitiendo que aquel tipo de desarrollo que se logre en el territorio implicará también qué tipo de desarrollo en calidad tendrá el mismo sistema público”(Coraggio, 2008; 31).

En varias oportunidades el espacio participativo se abre a fuerza de construcción desde abajo, en lo que se puede llamar *cotidianeidad ascendente*⁵ En cierto sentido lo que aquí se asume como “cotidianeidad ascendente” rescata la idea de lo que Soja llama espacio vivido o de representación (Soja, 1996) donde las prácticas cotidianas de ciudadanía toman un sentido inverso al de la planificación que desciende del poder político para revertir la falta de participación en la conceptualización y normativización del espacio local. Pero la cotidianeidad ascendente es en

⁴ La heterarquía implica una mayor democratización y debates en pie de igualdad. Véase Gibbons (1997).

⁵ El concepto de *cotidianeidad ascendente* fue elaborado para una tesis de Licenciatura en Geografía (Zanca, 2006) e incluido en un trabajo publicado por la Revista RILESS (Zanca, 2007).

realidad más que eso. No se concibe aquí a la cotidianeidad ascendente como si fuera tan sólo la organización participativa del espacio local. Se la concibe como la capacidad de cohesión social, generadora de redes de empoderamiento⁶; recreando a Arendt, es la “revalorización del sentido de lo público”, en lo que convergen distintas perspectivas para lograr un objeto común. La cotidianeidad ascendente contribuye a organizar el espacio local de tal manera que se plasman en él políticas de vida que articulan redes cada vez más densas de tejido social. La realización plena de esta cotidianeidad ascendente ordenadora del territorio local se da, entre otras cosas, cuando sus propuestas hallan cauce en la agenda gubernamental abriendo camino hacia una democratización de las decisiones, que se instrumenta por ejemplo en el presupuesto participativo.

Al democratizar la toma de las decisiones y el acceso a la información sobre las cuestiones públicas, el presupuesto participativo tiene la posibilidad de generar una nueva conciencia ciudadana, y así se crea un espacio abierto a través del cual surgen condiciones para que la ciudadanía se ejerza en demandas no aisladas, sino comunitarias e integradas (Genro, 1998).

En nuestro país existen las experiencias de Presupuesto Participativo en Rosario, Santa Fe, y en Morón, en el Conurbano Bonaerense, además de la reciente sanción de la ordenanza que consagra el Presupuesto Participativo en San Miguel. La Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP) agrupa a unos treinta municipios de todo el país. Si bien no forma parte de la

⁶Julian Rappaport introduce en 1977 el modelo de “empowerment”, término que puede traducirse como “potenciación” o “fortalecimiento”, “empoderamiento”, pese a que esta traducción no captaría la significación completa del concepto.

El concepto sugiere tanto la determinación individual de cada uno sobre su propia vida como la participación democrática en la vida de la propia comunidad, generalmente realizada, a través de estructuras tales como las escuelas, el vecindario, la iglesia y otras organizaciones de voluntarios. En el empowerment convergen el sentimiento de control personal y el interés por la influencia social real, el poder político y los derechos legales (Rappaport, 1987).

Red la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) también ha tenido una experiencia de presupuesto participativo con características propias.⁷

En el Conurbano Bonaerense se llevó a cabo en 2006 una consulta referida al presupuesto participativo llamada Carta Popular⁸. La Carta Popular, con el lema “*La democracia que queremos es posible*” tuvo como objetivo la construcción de espacios mayores de participación ciudadana. Las actividades de la campaña abarcaron en 2006 una Consulta Popular a 4.500 vecinos de la Región Noroeste del Conurbano Bonaerense (José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno y San Miguel) para recabar los diagnósticos de las necesidades, deseos y demandas comunitarias que debieran contemplarse en los planes de gestión de los gobiernos locales de referencia. El primer logro de la Carta Popular fue la aprobación de la ordenanza que significó la implementación del presupuesto participativo en el Partido de San Miguel desde 2008 (Zanca, 2007).

En este punto es necesario destacar la intencionalidad, o el sesgo que conllevan la elaboración, y además la difusión, de un diagnóstico. El diagnóstico siempre indica una escala de valores, y una determinada racionalidad de quien diagnostica. Diagnosticar nos remite a que “Si tenemos la concepción de que una sociedad mejor es una sociedad más igualitaria, más equitativa, vamos a ver la desigualdad como un problema a remediar. Si tenemos una concepción de que una

⁷El PP en CABA comenzó a implementarse desde los órganos de desconcentración administrativa (CGP) y no como parte de un proceso de descentralización política más amplio. No se tenía previsto un mecanismo claro de asignación de recursos para responder a las demandas que surgían en el proceso participativo (Carmona, 2012).

⁸ La Carta Popular es un documento político, en cuya elaboración participó una red de pobladores y organizaciones sociales, a saber: Alternativa 3, En Acción, Mutual Primavera, Asociación Mutual El Colmenar, Fundación Defensores del Chaco, El Culebrón Timbal, Asociación Labranza, Escuela “El Surco”, Comunidad Organizada, Red Solidaria “Abriendo Caminos”, Asociación Civil “Milagros de Mailín”, Unión de Familias Obreras, Fundación Comunitaria “Julio Cortázar”, Casa de la Mujer de José C. Paz, Hermanas Dominicanas, Asociación Civil por la Igualdad y la justicia, Serpaj zona norte, Treng -Treng, Red de Organizaciones de Moreno Norte, Soc. de Fomento Jardines I, Mesa Político-social de Francisco Álvarez, Brigada Ecológica Juvenil, Asoc. Civil Florecer, Vaquitas Lecheras, Juventud Octubre, Foro por la Niñez, Movimiento Barrios Bonaerenses, Izquierda Cristiana, Oblatas Diocesanas, Mutual Sol y Verde, Escuela de Ciudadanía Mariano Moreno y Polideportivo Todos Juntos. Estas organizaciones conforman la “Red de organizaciones del Conurbano Noroeste” desde el año 2003.

sociedad tiene que ser tan desigual como sean las diferencias entre los que tienen éxito y los que no tienen éxito, entonces no voy a ver como un problema la desigualdad, simplemente vamos a decir: 'acá está funcionando bien el mecanismo de premios y castigos' "(Coraggio, 2007; 32). La concepción con que se elabore el diagnóstico previo al diseño de la agenda determinará la racionalidad que prime en esta última.

Las racionalidades que se abordarán aquí son: una, predominantemente sustantiva y otra, predominantemente instrumental. En esta investigación se estudiará cómo influyen ambas racionalidades en los diagnósticos que sustentan las agendas de gestión territorial aplicadas a Cuartel V, Partido de Moreno. La racionalidad instrumental se centra en resultados inmediatos para resolver problemas, pero debe subordinarse a una racionalidad sustantiva que responda a la reproducción transgeneracional de la vida y a una efectiva participación de la comunidad. Si bien la racionalidad instrumental (medio-fin) no debe soslayarse en función de la viabilidad de un proyecto, es el peso que se dé a ésta por sobre la racionalidad sustantiva lo que determina los ejes de la gestión.

En Cuartel V, como se verá más adelante, existen dos agendas de gestión; una, promovida por las autoridades municipales, con predominio de la racionalidad instrumental; otra, promovida por la comunidad de la localidad mencionada, con criterio predominante de la racionalidad sustantiva. El supuesto de base que guía esta investigación parte de la idea de que no hay aún una integración de las dos agendas de gestión que se aplican sobre este territorio. Ambas agendas en curso implican la coexistencia de la racionalidad sustantiva y la instrumental, cada una de las cuales predomina en la implementación de políticas según el enfoque de la agenda considerada. A partir de aquí se supone que:

- La integración de estas racionalidades aún no aparece materializada en una espacialidad local donde el rasgo característico sea un desarrollo territorial cada vez más equitativo, expresión de la calidad de la gestión,
- La coexistencia de las racionalidades instrumental y sustantiva no implica necesariamente la posterior búsqueda de consensos para hacer confluir las distintas propuestas en una agenda común;
- La falta de consensos es visible en el desarrollo territorial local de Cuartel V, donde los desequilibrios territoriales se manifiestan en la deficiente provisión de infraestructura y servicios básicos, a pesar de que la generación de los mismos ha sido en varias oportunidades fruto de su inclusión en la agenda comunitaria;
- La falta de consensos que redunden en una gestión participativa y asociada del territorio determina el fracaso de las tentativas de lograr una ordenanza que establezca el presupuesto participativo en Moreno;

Todos estos supuestos se constituyen como observables a cubrir en el proceso de investigación.

Es por ello que una de las cuestiones centrales de esta investigación se refiere a las condiciones de posibilidad de lograr una gestión integrada de las agendas coexistentes, donde primen la racionalidad sustantiva y la Economía Social, particularizada en Cuartel V. La coexistencia de las dos agendas y racionalidades mencionadas no ha superado aún algunas fricciones que dejan su impronta territorial en el espacio local, fricciones que la gestión integrada y participativa contribuiría a redimir. Esta situación persiste a pesar de la presencia de las instituciones oficiales señaladas anteriormente, y de la existencia en el Partido de Moreno de una

organización de reconocida trayectoria en la Economía Social argentina como la Asociación Mutual El Colmenar.⁹

La gestión participativa e integrada aún no logra consolidarse en todo el Distrito Moreno, a pesar de que existen algunas instituciones oficiales que trabajan en este sentido, como el Banco Social Moreno, la Dirección de Economía Social Municipal y las Mesas de Gestión Barrial, un esquema de canalización de demandas (impulsado desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Esto requiere considerar dos cuestiones: no sólo deben proponerse modelos acabados de gestión, sino además analizar la viabilidad de las demandas comunitarias dirigidas hacia una gestión participativa, dado que no se pueden idealizar la cultura y propuestas populares, porque no dejan de estar influidas por el pensamiento neoliberal y el inmediateísmo (Coraggio, 2008); y aunque se logre minimizar la impronta de estos aspectos, los mismos no pueden ignorarse. Esto implica cierta dificultad a la hora de proponer alternativas que puedan efectivamente concretarse. Es aquí donde cabe incorporar el aporte de Funtowicz y Ravetz (1993), con respecto a la toma de decisiones políticas en un contexto donde debe optimizarse el “manejo de las incertidumbres”, respecto de la viabilidad de las respuestas. Es decir, la ciencia, y en este caso las que afectan a las condiciones territoriales, debe manejarse en una comunidad de pares extendida, donde el modelo de argumentación no parte de la deducción y los “hechos duros”, sino del “diálogo interactivo y los valores blandos” (sic). Desde este punto de vista, es entonces útil decidir en base a un modelo participativo efectivo.

Sobre la base de la conflictividad señalada entre ambas agendas, se considera desde aquí necesario analizar la mediación de la Política para superar resignaciones impuestas por la

⁹ La Mutual es referencia obligada en la mayoría de los estudios sobre Economía Social en Argentina, y, en el caso de que se ocupa esta investigación, promotora, junto con otras organizaciones, de la Carta Popular, para el logro de un mecanismo participativo de desarrollo territorial local como es el presupuesto participativo municipal, en un esquema de aplicación similar al de la vecina comuna de San Miguel.

racionalidad instrumental imperante y para pensar en agendas alternativas más humanizadas e integradas, abordando la posibilidad que significa actuar desde la construcción de consensos¹⁰ para la producción de nuevos escenarios territoriales, en el marco de la Economía Social. Escenarios donde la planificación y redistribución deberían ser claves para reafirmar, modificar o desestimar las acciones previstas en las agendas públicas, tanto la comunitaria del ámbito local y la gubernamental, como en las formuladas desde lo supranacional, en los países centrales.

Lo que se asume entonces como problema en esta investigación es la coexistencia conflictiva de las dos referidas agendas públicas¹¹ de gestión territorial en el espacio local de Cuartel V, Partido de Moreno, manifestada desde 2006 hasta la actualidad. El corte temporal se realiza desde 2006 porque en ese año se realizó, en el área de estudio y en otros distritos, la Carta Popular (consulta popular comunitaria sobre mayores espacios de participación que ya se mencionó en esta Introducción); y además, porque los planes de gobierno del Municipio de

¹⁰ En modo alguno se ignora aquí que muchos autores hablan de la política como conflicto, antes bien, se rescata el conflicto como constitutivo de los debates que finalizan con (y no son en absoluto sinónimos de) la construcción negociada de consensos. A este respecto, Serrano Gómez (1996), dice, siguiendo a Schmitt, que la relación amigo /enemigo es distintiva de la política, entendida como conflicto. Serrano Gómez indica que la tendencia humana es atribuir a su forma de vida, instituciones y creencias una validez universal. Esto llevaría a convertir al otro en un rival, un enemigo. Cuando el otro es reconocido como “enemigo justo” (*iustus hostis*) se acepta que el otro tiene derecho a defender su particularidad. Con el enemigo justo se puede combatir y también negociar y consensuar. Así la política deja de ser únicamente la actividad defensiva de una identidad y unos intereses particulares frente a un entorno hostil, para llegar a ser también el arte de relacionarse y vivir con la otredad. Este aspecto será retomado en la elaboración de conclusiones. Dice Boaventura de Sousa Santos (2006) que “En un espacio público en el que el Estado convive con intereses y organizaciones no estatales cuyas actuaciones coordina, la democracia redistributiva no puede quedar confinada dentro de una democracia representativa concebida para la acción política en el marco del Estado. De hecho, aquí radica la causa de la misteriosa desaparición de la tensión entre democracia y capitalismo en nuestros días: con la nueva constelación política, la democracia representativa perdió las escasas capacidades distributivas que pudo llegar a tener. En las actuales condiciones, la democracia redistributiva debe ser una democracia participativa y la participación democrática debe incidir tanto en la acción de coordinación del Estado como en la actuación de los agentes privados (empresas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales) cuyos intereses y prestaciones coordina el Estado. En otras palabras: no tiene sentido democratizar el Estado si no se democratiza la esfera no estatal. Sólo la convergencia entre estos dos procesos de democratización permite reconstruir el espacio público de la deliberación democrática.”

¹¹ El concepto de agenda se desarrolla en el marco conceptual.

Moreno que se pudieron obtener datan del año 2006 y siguientes hasta 2010, lo que posibilita la comparación de las agendas en ese lapso.

Este trabajo se propone evidenciar las improntas territoriales derivadas de las materializaciones de la racionalidad sustantiva y la instrumental, inherentes a las agendas de gestión aplicadas en Cuartel V, Partido de Moreno.

Es en estos sentidos que se organizó este trabajo de tesis, considerando una secuencia de contenidos, que se orienta desde el *modelo ternario* de investigación.

Así, el informe contiene:

En el Capítulo 2, la **Caracterización del problema**. Este punto incluye la primera visión de la configuración del problema establecido desde la experiencia construida a partir de una praxis personal, profesional y académica. Juega aquí entonces un papel importante la inquietud y visión personal sobre el conflicto territorial derivado de la fricción de las dos agendas públicas coexistentes en Cuartel V.

En el Capítulo 3, en el **Marco Conceptual**, la visión personal que orientó la caracterización del problema debió necesariamente recorrer un camino de conceptos elaborados por académicos reconocidos y vinculados a la gestión pública; camino éste relacionado con una racionalidad sustantiva y por ende, sustentable. Este recorrido reforzó la visión personal sobre el problema abordado, que fue definida en la hipótesis principal.

Sobre la base de esta suposición-hipótesis se definieron los objetivos que guiaron el camino metodológico desarrollado en el Capítulo 4, que da cuenta de la **Reflexión y supuestos** orientadores del proceso de tesis. El camino metodológico determina así los pasos a seguir para realizar la contrastación empírica.

En el Capítulo 5 se desarrolla la **Contrastación empírica**, que no sólo se vale de saberes académicos, sino que además los combina con los saberes ciudadanos y políticos, evidenciados en

las acciones, documentos y testimonios relevados, además de la observación directa del espacio geográfico objeto de análisis en cuanto a su ordenación. En esta labor ternaria de investigación la deducción se empleó para reforzar y confirmar (parcialmente, como se verá más adelante) la hipótesis de base y la inducción para registrar los datos empíricos que permiten establecer en el Capítulo 6 las **Conclusiones y corolario**.

LA TENACIDAD

(Caracterización del problema desde la praxis personal, profesional y académica)

2-CARACTERIZACIÓN DEL PROBLEMA: la idea inicial de una participación posible y necesaria como orientadora del proceso de tesis.

En este apartado se plantean las ideas iniciales, las ideas previas de las que parte el proceso de indagación en marco en el llamado *modelo ternario de investigación*, comenzando por la idea de participación ciudadana.

La participación ciudadana en el poder local, en forma de gestión participativa, implica una redistribución determinada del poder entre los integrantes de la comunidad involucrada. Esto conlleva una inevitable fricción de intereses. Esta visión se sustenta en Rofman (2010) en la medida en que Sociedad Civil y Estado pueden y suelen tener objetivos contradictorios respecto del poder¹²:

“El enfoque que sustenta el discurso hegemónico actual acerca de la sociedad civil subraya el papel fundante del principio de la autonomía en la configuración de este espacio, con las distintas acepciones que tal principio contiene: la autonomía individual para decidir voluntariamente acerca de la participación en instituciones de la sociedad civil; la autonomía del campo de la sociedad civil en relación con otras esferas; y la autolimitación de los actores que componen este campo respecto de la intervención en otras esferas, como garantía de preservación de sus lógicas y normas. Esta definición pone especial énfasis en la autonomía de las organizaciones como fundamento de delimitación del sector, tanto en términos individuales –sostenido sobre el carácter libre y voluntario de la asociación– como en términos colectivos –como autodeterminación o autogestión organizacional–, basada en intereses y lógicas propios. El desarrollo teórico de Jean Cohen y Andrew Arato complejiza el análisis de la cuestión, incorporando otra dimensión de la autonomía: la de la sociedad civil como esfera societal, imaginando ‘una sociedad civil moderna capaz de conservar su autonomía y formas de solidaridad ante la economía y el Estado modernos’. La sociedad civil aparece organizada con una lógica propia que está atravesada por cuestiones sociales y políticas que tienden a diversificar y complejizar sus propios intereses.”(Rofman, 2010)

Coraggio señala la necesidad de comprender la intención y la racionalidad de abrir espacios hacia abajo, lo que desde aquí se interpreta como la indagación en torno a los vínculos entre racionalidad económica, participación popular y gestión de la agenda pública, para la configuración del ordenamiento territorial, tarea a la que se aboca esta tesis. Este *hacia abajo*

¹²En el siguiente capítulo se retomará la discusión teórica sobre Sociedad Civil y Estado.

mencionado por Coraggio significa una advertencia sobre “el peligro que los actores convocados corren de ser instrumentalizados por los poderes convocantes” (Coraggio, 2007; 37) a través de la generación de clientelismo político como práctica cotidiana.¹³ Significa también que se abra un lugar concreto para la atención de las demandas, necesidades y preferencias de la vida cotidiana, a través de la búsqueda conjunta de satisfacciones posibles. Aprovechar dichos espacios entonces debería contribuir con un proyecto para cambiar el sentido de la propuesta centralizada, y no tan sólo acceder a un lugar o una frase dentro de los documentos síntesis de la propuesta y sus resultados (Coraggio, 2008). Porque sin un poder que contemple el significado de los problemas cotidianos, las buenas ideas por sí solas no permiten avanzar en la conversión de sentido de la racionalidad, hacia un sentido sustantivo (Coraggio, 2008), que se aproxime cada vez más a una reproducción ampliada de la vida.¹⁴

¹³“Un sistema político centrado en la competencia electoral, en el contexto de un mercado global todopoderoso tiende a reproducir el clientelismo y la "responsabilidad" por la estabilidad financiera en las principales fuerzas políticas, estén en la oposición o en el gobierno.”(Coraggio, 1997; 8).

“Es posible también que los programas que implementan las leyes sociales sean percibidos (y manipulados) como ‘favores’ que exigen lealtades o reciprocidades hacia el gestor inmediato o su mandante (como es el caso del clientelismo electoral).” (Coraggio, 1996; 12)

De acuerdo con Auyero (2004) la literatura sobre clientelismo político considera clientes a las personas que dan apoyo político a algún dirigente o funcionario a cambio de bienes, favores o servicios particulares. Los mediadores políticos intermedian entre un patrón (intendente, diputado, concejal) y algunos seguidores. También “se los llama punteros y suele caracterizárselos como aves de rapiña”, dice Auyero (2004; 82). El autor desarrolla la idea de que “ni los clientes son víctimas pasivas ni los punteros sujetos extraños a la vida cotidiana de los barrios populares.” Ambos mantienen relaciones cotidianas constantes, que permiten asegurar la subsistencia y generan un sistema de creencias y hábitos que justifica la distribución personalizada de bienes y servicios, considerándola como algo normal.

Es interesante también visualizar al respecto la idea de red de secuestro enunciada por Foucault: “Más que instituciones estatales o no estatales habría que hablar de red institucional de secuestro, que es infraestatal; la diferencia entre lo que es y no es aparato del Estado no me parece importante para el análisis de las funciones de este aparato general de secuestro, la red de secuestro dentro de la cual está encerrada nuestra existencia. ¿Para qué sirven esta red y estas instituciones? Podemos caracterizar la función de las instituciones de la siguiente manera: en primer lugar, las instituciones —pedagógicas, médicas, penales e industriales- tienen la curiosa propiedad de contemplar el control, la responsabilidad, sobre la totalidad o la casi totalidad del tiempo de los individuos: son, por lo tanto, unas instituciones que se encargan en cierta manera de toda la dimensión temporal de la vida de los individuos.” (Foucault, 1999; 25)

¹⁴Se entiende por reproducción ampliada de la vida a aquella que no sólo satisface a las necesidades consideradas básicas, sino que además contempla los deseos y aspiraciones particulares de cada individuo y su comunidad.

La construcción de este poder desde lo cotidiano local se manifiesta, en el caso particular del Partido de Moreno y de la localidad de Cuartel V, en la existencia de una agenda comunitaria de desarrollo territorial, donde se señalan los logros y demandas de la comunidad en varios sentidos, demandas particularmente referidas en este caso a la gestión participativa de los barrios y del resto del territorio de la región Conurbano Bonaerense Noroeste, a través de Consejos de Comunidad, Consultas Populares y Presupuesto Participativo. Pero, como se viene diciendo, no es esta la única agenda que opera en Cuartel V, sino que allí coexisten dos agendas de gestión.

Una de estas agendas (este concepto se desarrollará en el marco conceptual) es entonces la sustentada por la comunidad local; su objetivo es un desarrollo territorial y local que se proyecte en escenarios territoriales presentes y futuros, y en ella se da preeminencia a la racionalidad sustantiva. La otra agenda en curso es implementada por la administración pública municipal, con un objetivo prioritario de gestionar carencias inmediatas, y con criterios predominantes de racionalidad instrumental. En coexistencia de ambas agendas se registra una cierta conflictividad, en razón de los objetivos y racionalidades que animan a cada una. Dicha conflictividad se expresa a través de dos perspectivas diferentes de materialización del *uso y apropiación del suelo*^{*}, surgidas de las dos referidas agendas de gestión territorial.

La falta de una gestión consensuada es visible en la gestión territorial local de Cuartel V, donde los desequilibrios territoriales se manifiestan en la deficiente provisión de infraestructura y servicios básicos, y donde la generación de los mismos ha sido en varias oportunidades fruto de su inclusión en la agenda comunitaria. Es la organización popular, reunida en torno a asociaciones de vecinos, quien se encarga mayoritariamente del diagnóstico y la resolución de las necesidades comunitarias de la localidad; pero esto no debe entenderse como una agenda para la emergencia

* Estos conceptos se desarrollan en el encuadre conceptual.

o como gestión de carencias. Antes bien, se trata de una agenda para la “trascendencia”¹⁵, que es lo que distingue sustancialmente a esta comunidad y su cultura organizativa de largo plazo. Esto implica para la presente investigación, el juego de cosmovisiones, dentro de una misma comunidad, que se ensamblan y articulan, después de la generación de consensos, en una agenda donde no se busca el predominio de ninguna de aquéllas, sino, antes bien, de un bien común que las trascienda.

Porque si bien la existencia de más de una agenda supone una participación activa de los distintos sectores de la sociedad, esta mencionada coexistencia no implica siempre la posterior búsqueda de consensos para hacer confluir las distintas propuestas en una agenda común, donde los temas confluyan en perspectivas también comunes de materialización territorial minimizando las fricciones por el uso y apropiación del suelo.

Esta fricción puede redimirse con una gestión consensuada del territorio, donde la participación ciudadana es un instrumento efectivo de emancipación social; la participación no sería así funcional a un tipo de estado donde la consulta a los ciudadanos sólo se realiza en forma de comicios periódicos para elegir autoridades. No quiere decir esto soslayar los mecanismos de elección de representantes, antes bien, la gestión consensuada confiere una mayor legitimidad a la tarea desarrollada por el gobierno elegido. Nos referimos aquí al “gobierno de los políticos” en oposición al “gobierno del pueblo” que desarrolla Nun (2000¹⁶).

¹⁵Este término se aborda aquí como opuesto a la emergencia; se contrapone una visión a largo plazo con una gestión cortoplacista.

¹⁶ Dice Nun (2000;160): “Es imprescindible recuperar en América Latina la democracia como gobierno del pueblo, tanto para protegerla de las asechanzas del populismo como para fomentar un activo debate público acerca del alcance y de los límites del gobierno de los políticos. Esto no significa liquidar el gobierno de los políticos, sino acotarlo y darle en los hechos mucha mayor legitimidad sustantiva de la que posee. Se trata de que ambas visiones de la democracia, se complementen y equilibren impidiendo que el gobierno de los políticos desplace por completo al gobierno del pueblo.”

Para el caso del “gobierno del pueblo”, se considera en esta investigación como insumo fundamental la cultura organizativa de la comunidad de Cuartel V. Esta cultura organizativa ha buscado lograr una ordenanza que establezca el presupuesto participativo y con él, una herramienta básica para la gestión participativa y asociada* del territorio, pero hasta el momento se observan como infructuosas.

* Los conceptos de *gestión participativa* y *gestión asociada* se desarrollan en el encuadre conceptual.

LAS REFERENCIAS CONCEPTUALES

(Búsqueda de significados para fortalecer las ideas iniciales)

3-MARCO CONCEPTUAL: el reforzamiento de las ideas iniciales para orientar el camino de indagación.

3.1- La ordenación del territorio.

La ordenación del territorio puede definirse como una proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad, buscando cambiar estructuras espaciales disfuncionales para propiciar un desarrollo socialmente equilibrado y ambientalmente sustentable (da Costa Pereira, 1999).

Lo sustentable se apoya, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en aspectos tales como: productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación (conceptos básicos formulados en los fundamentos del Proyecto de Investigación *Construcción de escenarios de desarrollo local sustentable: estrategias habilitantes como alternativas de futuro (III etapa)*, Universidad Nacional de Luján, 2002-2004):

- la productividad, en relación a la participación de las personas en la generación de ingresos y crecimiento económico;
- la equidad, en el sentido de igualdad de oportunidades económicas y políticas, también implica la igualdad en el acceso a servicios como el de transporte público y en la participación en el diseño de la agenda pública local;
- la sostenibilidad, alude a la responsabilidad transgeneracional que garantice la reposición de todas las formas de capital físico, la dignidad humana a través de la provisión efectiva de accesibilidad física y económica a los servicios básicos, y lo ambiental, lo que conjuga al espacio soporte de las acciones de ordenación con los recursos humanos que la llevan a cabo;
- la potenciación, lo que implica la plena participación de las personas en los procesos que conforman su vida y refuerza el poder de lo local, lo que en el caso

de esta investigación se relaciona directamente con las estrategias cotidianas que la comunidad desarrolla para producir una ordenación territorial alternativa que signifique una mayor calidad de vida.

Como política de estado la ordenación del territorio implica y concierne a la sociedad, a las actividades económicas y a las actuaciones públicas y privadas. Como política a largo plazo, la ordenación del territorio significa establecer escenarios de uso y ocupación para ser alcanzados en un tiempo determinado. Como instrumento de planificación la ordenación territorial está sujeta a procedimientos técnicos tales como pre- diagnóstico, diagnóstico territorial, formulación de objetivos y escenarios a alcanzar en distintos plazos (corto, medio y largo), elaboración de elementos estratégicos y determinación de acciones a realizar.¹⁷

Las acciones previstas en el ordenamiento incluyen como procedimiento al planeamiento urbano, que comprendería así una investigación preliminar y pre- diagnóstico para determinar las características generales del asentamiento y los límites del área a planificar, cubriendo aspectos tales como: barreras físicas al desarrollo (localización absoluta, cota máxima, aptitudes de suelo, etc.); actividades económicas limitantes (áreas rurales, áreas con plantaciones significativas, áreas de interés paisajístico); relaciones funcionales con otras aglomeraciones (accesos y vinculaciones viales y ferroviarias); hechos físicos aislados relevantes (centrales eléctricas, aeródromos); condiciones de borde de la planta urbana (límites del amanzanamiento, tipos de parcela, edificación).

Todo el planeamiento urbano se centra en las necesidades de la población, en cuanto a sus tendencias de crecimiento y distribución y su área de influencia inmediata, que a su vez participa de la prestación de servicios de equipamiento del centro urbano considerado; en el equipamiento social, especialmente el correspondiente a educación, sanidad, recreación y

¹⁷ ROCCATAGLIATA, J.: (1994); Geografía y políticas territoriales, Ed. Ceyne, San Isidro. En Zanca, 2006.

servicios sociales, para dimensionar el equipamiento necesario según carencias y demandas detectadas. También implica el estudio de las condiciones de habitabilidad de las viviendas para su mejoramiento o creación de nuevas unidades habitacionales. Todos estos elementos resultan en un diagnóstico que delimita las áreas urbanas consolidadas y a consolidar para la mejor ordenación del territorio. La ordenación del territorio implica entonces una coherencia entre las relaciones sociales de producción y la articulación del espacio.

Es importante en este punto, incorporar a Boisier (Massiris Cabeza, 2002) para señalar que en Latinoamérica, en ausencia de una política regional latinoamericana que se diferencie del enfoque económico propio del capitalismo, los territorios nacionales asumen un orden dictado por la lógica del capital, en su proceso de penetración y expansión mundial. Éste sería un orden por omisión, donde el capital opera con conceptos que no son los territoriales sino los de rentabilidad; pero no por ello deja de producirse un ordenamiento. Hay una complementariedad entre el interés privado y los objetivos de la ordenación. Son los agentes económicos privados quienes demandan cada vez más regulaciones que acompañen sus decisiones de localización de inversiones. Estas regulaciones se complementan con el interés del inversionista en la medida en que contribuyan a mantener los factores de localización: eficacia de la infraestructura de transportes, oferta de suelos equipados para parques tecnológicos, etc.

La escasa participación social es recurrente en la conceptualización y normativización del territorio en América Latina, y cuando se da sólo tiene un carácter consultivo, ya que su planteo descende desde los centros políticos hacia la población, con una marcada ausencia de la cultura de la planificación participante. Prevalecen los objetivos de las corporaciones y los grupos

empresariales poderosos, que imponen en última instancia su voluntad e intereses y condicionan la acción ordenadora del Estado (Massiris Cabeza, 2002).¹⁸

Dentro del Estado, el ámbito local puede considerarse o no la puerta al mundo como espacio global; todo ello depende de considerar o no la relevancia de su cotidianeidad y su relación complementaria con el contexto global. A partir de políticas territoriales que privilegien las identidades locales el Estado buscará promover un desarrollo sustentable que reduzca las desigualdades sociales. Siguiendo a Poggiese en esta tesis se considera necesario entonces el intento de pasar de un modelo de gestión centralizada, a cargo del gobierno nacional, cuya meta es la eficacia, y del modelo descentralizado provincial y municipal, cuya meta es la gestión eficiente¹⁹, a un modelo de gestión participada y asociada cuya meta de la sustentabilidad de las políticas territoriales se asegura a través del trabajo conjunto de gobierno, agentes privados y sociedad civil (da Costa Pereira, 1999).

3.2- Lo público, lo privado y la sociedad civil.

El último cuarto del siglo XX, fue el escenario de una crisis del Estado moderno a nivel mundial, esto hace que su configuración se manifieste de dos maneras diferentes: en los años '80

¹⁸ No está de más aclarar que el Estado produce “un” orden en el espacio geográfico, no “el” orden opuesto a un supuesto caos. El Estado, cualesquiera sean sus características de gestión, siempre produce ordenación territorial (Roccatagliata, 1994) La calidad de la ordenación es una de las muchas cosas que diferencian a la gestión de un Estado de la de otro. No son ajenas a la ordenación las tentativas de producción de ordenamiento (normativas de ordenación del territorio) que regulan los usos del suelo.

¹⁹ Nota: Héctor Poggiese en sus trabajos sobre gestión asociada señala que la gestión territorial puede visualizarse como eficaz cuando se realiza desde una sola óptica (gubernamental central / nacional, expertos disciplinados) y se consolida en el corto plazo; como eficiente cuando se amplía la perspectiva otorgando voz a gobiernos locales y expertos interdisciplinados y se extiende en el mediano plazo; y sustentable cuando se proyecta a largo plazo pero con la participación de gobiernos nacionales y locales, se trabaja transdisciplinariamente y se contiene la perspectiva ciudadana. Pueden revisarse Poggiese, H. y Francioni, M. (1994); Poggiese, H y Torres Ribeiro, C. (2004) Poggiese H; (2011).

con su propuesta neoconservadora para un Estado mínimo y los años '90 en donde se da la reconstrucción del Estado. Aunque resulte paradójico, el Estado se deconstruye y se reconstruye en los '90 con un posterior perfil de mayor ausencia de los bienes y servicios que se consideran públicos. Al respecto pueden consultarse Badía y Carmona (2008) y Coraggio (2007). Dice Adriana Rofman: "Se trata, entonces, de un espacio público no estatal, es decir, de acciones y organizaciones que no forman parte estrictamente del Estado, pero que se proponen intervenir en cuestiones que interesan al conjunto de la comunidad y que, por lo tanto, pueden vincularse con el Estado (o no) de diversas formas y en función de su propia dinámica." (Rofman, 2010; 139). Uno de los efectos de la mencionada crisis del Estado fue que permitió potenciar la innovación social en la resolución de problemas colectivos. Una de las manifestaciones más importantes son las formas de propiedad y de control social no estatales, es decir formas no privadas ni estatales de ejecutar los servicios sociales garantizados por el Estado: organizaciones de servicio público no estatales.

¿Por qué público y por qué no estatal? Lo público porque tiene que ver con el interés general y lo no estatal es porque no forman parte del Estado. Lo que es estatal es, en principio, público; pero lo público puede ser no estatal, si no forma parte del aparato del Estado.

En esta investigación se considerará la clasificación de Martín (2001), quien establece que existen cuatro esferas o formas de propiedad: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. La propiedad pública estatal: detenta el poder el Estado y/o está subordinada al aparato del Estado; la propiedad pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos y es regida por el Derecho privado; la propiedad corporativa está destinada a defender el interés de un grupo o corporación y finalmente la propiedad privada está orientada al lucro o consumo privado. (Martín, 2001).

Profundizando la acepción de lo público y lo privado, Arendt (1996) explica que la realidad de la esfera pública está en la presencia simultánea de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el “mundo común”²⁰ y para el que no cabe inventar medida o denominador común. En un mundo común la realidad no está garantizada por la naturaleza común de las personas que la constituyen, sino por el hecho de que a pesar de las diferencias de posición y la resultante variedad de perspectivas, todos están interesados en el mismo objeto. Si la identidad del objeto deja de discernirse, ninguna naturaleza común de los seres humanos puede evitar la destrucción del sentido común, precedida generalmente por la destrucción de muchos aspectos que presenta la pluralidad humana. En este contexto la palabra privado recobra su sentido privativo; estar privado de una relación con los demás a través del intermediario de un mundo común de cosas, estar privado de realizar algo más permanente que la propia vida (Arendt, 1996).

Generalmente se asocia la propiedad con la riqueza y lo privado. Sin embargo estas tres cosas son objeto de mayor interés para la esfera pública que cualquier otro asunto privado y han representado para la esfera pública el mismo papel para la admisión en ella y la completa ciudadanía (Arendt, 1996). Esto hace necesario referirse a la sociedad civil. Como señala Adriana Rofman, la idea de lo público no estatal se relaciona con el concepto de sociedad civil: “La trayectoria de la construcción del concepto de sociedad civil –que está estrechamente ligada al recorrido histórico de constitución de este ámbito en el mundo capitalista– se asienta en una visión de esta esfera como un ámbito separado de las estructuras del Estado y del sistema político, como también del mercado y de los intereses económicos” (Rofman, 2010; 138).

Los llamados a la sociedad civil hacen de la misma un concepto residual o un valor refugio en tiempos de crisis política. En distintos discursos políticos, ya sea de las organizaciones sociales, de algunos gobiernos o de entidades financiadoras, la sociedad civil aparece como sujeto o como

²⁰ El mundo común es recreado también por Habermas como *mundo de la vida* (Habermas, 1998).

actor colectivo. Y, al mismo tiempo, surgen reservas acerca de su capacidad para sustituir a otros actores sociales o políticos (formas corporativas, partidos, sindicatos, etc.) o reservas acerca de su relación con el Estado.²¹

La resignificación política de la idea de sociedad civil tuvo lugar en tres contextos históricos claramente delimitados (Rabotnikoff, 2001)²²:

1. En el primero, en Europa del Este, donde la emergencia del discurso de la sociedad civil se produjo en medio de las críticas al socialismo autoritario. El término “sociedad civil” apelaba a la reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado y del partido. Desde 1976, la oposición polaca elaboró un discurso centrado en la sociedad civil donde la oposición parece haber sido sociedad versus Estado, vida pública versus control gubernamental, vida privada versus poder público, orden social versus sistema político. En este discurso que surge de la crisis de los socialismos del Este europeo, la invocación a la sociedad civil se ubicó, desde su origen, en una clara oposición a la sociedad política y al Estado. Después del debilitamiento del sindicato Solidaridad, la consigna de la sociedad civil se fragmentó. En el caso húngaro, la consigna del fortalecimiento desde abajo de la sociedad civil parece haber funcionado durante un cierto lapso como eje para la conformación de coaliciones complejas orientadas hacia la democratización política y el establecimiento de una moderna economía de mercado.

²¹ Dice Rofman: “La sociedad civil es vista como el dominio de la libertad, opuesto a las relaciones de autoridad que regulan las acciones estatales y al interés por la acumulación de poder, propio del sistema político.” Esta orientación tradujo esta perspectiva de autonomía en una visión que convirtió a la sociedad civil casi en sinónimo del “tercer sector”. La perspectiva no “sectorialista significa una visión de la sociedad civil en relación con la esfera pública, un espacio de relaciones y asociaciones, relativamente estables, conformadas de manera voluntaria, que se movilizan por objetivos de carácter público y cuya finalidad no es la acumulación indiscriminada de ganancias”. (Rofman, 2010; 138)

²² Se aborda esta autora como fuerte guía de esta investigación.

2. La emergencia del discurso de la sociedad civil se produjo en el marco de las críticas al socialismo autoritario. El término «sociedad civil» apelaba a la reconstrucción de vínculos sociales al margen del Estado autoritario y del partido. En este discurso surgido de la crisis de los socialismos del Este europeo, la invocación a la sociedad civil se ubicó, desde su origen, en una clara oposición a la sociedad política y al Estado.
3. Un segundo contexto político del resurgimiento de la idea de sociedad civil fue el de las transiciones latinoamericanas. En los textos de esa época, la sociedad civil era entendida como una red de grupos y asociaciones que se colocaba entre la familia y los grupos cara a cara y las instancias estatales.
4. Un tercer contexto de resurgimiento es el de la discusión europea y norteamericana y está directamente relacionado con la crisis del Estado del Bienestar. Desde los años '70 o antes, una crítica de izquierda al *Welfare State* incluía en la discusión la idea de una democratización desde abajo, una especie de tercera vía entre la estrategia neoliberal y el estatismo social. Se atribuía al *Welfare State* una contaminación de las formas privadas de sociabilidad por las lógicas del Estado y el mercado, remitiendo a la colonización mencionada por Habermas.

Rabotnikoff (2001; 5) continúa diciendo que “Esta especie de colonización²³ de las formas espontáneas de sociabilidad conducía a la mercantilización de las relaciones sociales y a la manipulación burocrática de las necesidades. En esta crítica de izquierda no solo se alertaba frente a la crisis fiscal y a los problemas administrativos. Se señalaban también las contradicciones que la dinámica del *Welfare* generaba en relación con las normas democráticas, y sobre todo, se

²³ Rabotnikoff remite a Habermas, que en *Teoría de la Acción Comunicativa (1987)* se refiere al respecto de la cuestión de la colonización cuando establece la intromisión del *sistema* (dimensión técnico-funcional de los fenómenos sociales) en el *mundo de la vida* (dimensión comunicativa) que condiciona el lenguaje y obstruye la comunicación como medio de reproducción e integración social.

denunciaba una deformación de las prácticas que constituían la savia de las relaciones cara a cara, de los lazos de vecindad y familia por la lógica administrativa. Las grandes conquistas del periodo socialdemócrata eran reconocidas en calidad de instituciones jurídicas que garantizaban las libertades básicas (libertad de organización sindical, legislación laboral, seguridad social, etc.). Pero, al mismo tiempo, se señalaba que la dinámica del *Welfare* ponía en peligro la libertad de los beneficiarios, y conducía a patologías en la formación identitaria, en el desarrollo de la subjetividad y en la formación de identidades colectivas autónomas. En el marco de las críticas progresistas al *Welfare*, la sociedad civil emergía como un espacio de experimentación social para el desarrollo de nuevas formas de vida y de solidaridad y cooperación (Rosanvallon, 2007); como una red informal de grupos, asociaciones y sobre todo de espacios públicos de debate (Habermas); o como el *humus* de la constitución de movimientos sociales nuevos (Lefort, 1988)."

Muchas de estas críticas²⁴ fueron retomadas por los conservadores, en cuanto al análisis económico de los fracasos del *Welfare*: caída de la productividad, sobrecarga de demandas, disolución de la autoridad y crisis de integración y en lo referido al impacto cultural de sus éxitos.

²⁴ Al respecto es relevante el aporte de Claus Offe (1990). La crítica de Offe se centra básicamente en tres ejes: el Estado de Bienestar es: 1) ineficaz e ineficiente; 2) represivo; y 3) condicionador de un entendimiento falso de la realidad político-social en la clase trabajadora.

1) El Estado de Bienestar no ha cumplido verdaderamente una función redistribuidora, ya que lo que se verifica es una redistribución a la interna de la propia clase de los trabajadores. Es decir, se trata de una redistribución horizontal, y no de una redistribución vertical como debiera.

En segundo lugar, el Estado de Bienestar no interviene sobre las causas de las contingencias y necesidades, sino que su intervención es del tipo ex-post-facto, compensando consecuencias (o intentando compensar). Esto se traduce, obviamente, en intervenciones más costosas y menos eficaces. Este tema ha sido muy tratado por la literatura de la 'planificación social' que consensuadamente ha referido las ventajas comparativas de adoptar estrategias de intervención 'preventivas'. Pero señala Offe, que extremar este análisis, o adoptar coherentemente estas medidas implicaría una interpelación y/o modificación de las reglas de juego en la esfera del mercado y la propiedad privada.

2) El Estado de Bienestar brinda sus servicios mediante la organización burocrática - profesional que se percibe crecientemente como causante de la propia ineficacia. La permanencia de las burocracias, a pesar de su ineficacia e ineficiencia demostradas, se vincula con el ejercicio de funciones de control social (en lo que radicaría el aspecto represivo del Estado de Bienestar).

Según Rabotnikoff la sociedad civil aparecía en las críticas de derecha y de izquierda del Estado de Bienestar como el lugar de la generación o regeneración de la confianza, como clave de la integración social y como el terreno de la democracia. En la versión conservadora, la sociedad civil era la trinchera frente al Estado y frente a la política y se hacía hincapié en la re-tradicionalización de la vida cívica y el reemplazo de la redistribución welfarista por un voluntariado local.

En la versión crítica, según Rabotnikoff,²⁵ en cambio, la sociedad civil se afirmaba como una instancia que debía ser repolitizada, como una esfera intermedia entre las preocupaciones y las metas privadas y los modos institucionales y sancionados por el Estado de hacer política (iniciativas ciudadanas y movimientos sociales). Se destacaba la necesidad de desarrollar esferas públicas autónomas de debate de temas de interés general y de expresión del pluralismo.

Hay una tensión fuerte con los espacios públicos institucionalizados (parlamentos, partidos), y una aparente revalorización del papel del Estado, sobre todo en su dimensión de Estado de derecho. Existen algunos ejes problemáticos comunes en toda invocación a la sociedad civil²⁶ (Rabotnikoff, 2001):

3) El Estado de Bienestar también ejerce una función de control político-ideológico, dilatando las verdaderas transformaciones, en la medida que ejerce un efecto desmovilizador en términos de lucha de clases. (PÉREZ, MARTÍNEZ, 2005).

²⁵.Rabotnikoff, 2001.

²⁶ Esta perspectiva se basa en el enfoque que propone concebir una definición de la sociedad civil en términos de la ampliación del espacio público, o de “publicación” del Estado y la sociedad, tal como lo plantea Cunill Grau, quien cuestiona la idea de la “centralidad absoluta del Estado como lugar de realización de la política”) al poner en evidencia la diversa actividad política que se realiza en el campo de la sociedad. Critica el modelo dualista que escinde el Estado de la sociedad, y propone despegar el par de oposiciones Estado-público/sociedad-privado. La construcción de lo público queda así ubicada en el ámbito de la sociedad, ya no es más responsabilidad exclusiva del Estado, como plantea el pensamiento neoconservador al suponer que la política no debería traspasar las fronteras del ámbito estatal. Rofman plantea “Entendemos a la sociedad civil organizada con una lógica propia que, si bien persigue objetivos comunes para la resolución de la problemática de su comunidad, está atravesada por cuestiones sociales y políticas que tiende a diversificar y complejizar sus propios intereses.”(Rofman, 2010; 139)

- una relación tensa con el Estado, identificada con el *anti-Estado*;
- una relación problemática con el sistema político y los partidos, ya sea porque es esgrimida como alternativa a una forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y esfera política resultaron difíciles en casi todos los contextos.
- el reconocimiento de que en algunos casos se fue gestando una noción exigente de sociedad civil basada en tradiciones asociativas.
- el planteo de reservas acerca de la utilidad de agrupar diferentes formas de acción colectiva, modelos organizativos, estrategias participativas (lógicas de protesta, de reivindicación corporativa, valores pos-materiales, causas altruistas, etc.) bajo un mismo concepto aglutinante.
- la necesidad de contar con un marco conceptual que diera cuenta de las nuevas formas de acción colectiva
- la alusión a una realidad muy compleja, y heterogénea, que incluye poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias.

3.3-La economía y las racionalidades económicas.

Los conceptos de economía y de racionalidades económicas fueron centrales para el desarrollo de esta investigación y guiaron en gran parte el trabajo de campo. En este apartado se dará cuenta, en primer lugar, del concepto de economía adoptado para el desarrollo de esta tesis; luego, una introducción al concepto de racionalidad subjetiva y objetiva; seguidamente se hará referencia a las racionalidades económicas en la visión más específica de Polanyi; luego se abordará la postura de Franz Hinkelammert sobre la ética que implican las racionalidades en juego

dentro de la economía y, finalmente, se desarrollará el vínculo entre racionalidades económicas y apropiación del espacio geográfico urbano, una de las ideas que orientaron esta investigación.

3.3.1-El concepto de economía

Para hablar de las racionalidades económicas es necesario puntualizar primero qué se entiende aquí por economía. Se adopta el concepto elaborado por Coraggio (Danani, 2004; 171):

“La economía, en su expresión más profunda y abarcativa, es el sistema que se da una comunidad o una sociedad de comunidades e individuos, para definir, generar y administrar recursos a fin de determinar y satisfacer las necesidades legítimas de todos sus miembros. (...) El sistema de necesidades de la vida humana en sociedad es entonces lo que constituye el sentido universal de la actividad económica. Y aunque pueden ser pensadas como pocas condiciones para la vida, ampliamente definidas (alimentación, refugio, contención afectiva, etc.), en su concreción como necesidades y satisfactores no están dadas ni son ahistóricas. Se constituyen como construcción colectiva –aunque no siempre sus portadores sean conscientes del proceso que las impuso como sentido común- y son gestionadas y definidas por las unidades domésticas, las organizaciones comunitarias y socialmente. “

En la actualidad coexisten distintas racionalidades asumidas en la economía, de la que se tomarán para esta tesis la instrumental y la sustantiva. Teniendo en cuenta que esto, como se verá más adelante, tiene estrecha relación con los fines del accionar en economía, se indagará en los conceptos razón subjetiva y objetiva.

3.3.2-La racionalidad subjetiva y objetiva en Horkheimer

Para Horkheimer la razón subjetiva se refiere a los medios y fines, a la adecuación de modos y procedimientos a fines que son más o menos aceptados y que se sobreentienden. Se da por descontado que estos fines son racionales en sentido subjetivo, es decir, que sirven a los intereses del sujeto con miras a la autoconservación, lo que remite a una reproducción de la vida. En la concepción subjetiva la razón se utiliza para designar una cosa o un pensamiento y no un acto. Si la concepción subjetivista es fundada y válida, entonces la aceptabilidad de los ideales y convicciones últimas llegan a depender de otros factores que no son la razón. Son asiento de la acción y la predilección (Horkheimer, 1973).

La predilección y la elección pueden relacionarse con una racionalidad más amplia que aquella de la reproducción de la vida, agregando a su espectro de acción la satisfacción de los deseos y preferencias de los sujetos. Este supuesto es reforzado por Polanyi (1957), cuando habla de la economía como proceso institucionalizado.

3.3.3-El encastramiento de la economía según Polanyi

La institucionalización del proceso económico modifica el lugar del mismo en la sociedad, dando significado a su historia, concentrando el interés sobre los valores y la política. Dado que la economía humana está *encastrada* en instituciones económicas y no económicas, es importante considerar lo no económico, desarrollando a través de Polanyi (1957) el concepto de *encastramiento*:

“the human economy ... is **embedded and enmeshed** in institutions, economic and noneconomic. The inclusion of the noneconomic is vital. For religion or government may be as important for the structure and functioning of the economy as monetary institutions or the availability of tools and machines themselves that lighten the toil of labor’ (Polanyi, Karl. 1957. ***The Economy as Instituted Process***, p.34).

“La economía humana está luego encastrada y englobada en instituciones económicas y no económicas. Es importante tener en cuenta el aspecto no económico. Luego puede que la religión y el gobierno sean también capitales para la estructura y el funcionamiento de la economía que las instituciones monetarias o la existencia de herramientas y de máquinas que alivien la fatiga del trabajo.” (Traducción libre de Mirta Vuotto, p. 3).²⁷

Lo inverso al encastramiento se produce cuando hay lo que Polanyi llama un “desencastramiento”²⁸ de la economía. Se da así un proceso institucionalizado que privilegia un sentido formal de la economía, con las siguientes características (Coraggio, 2009):

²⁷ Véase comentario de José Luis Coraggio presentado en el panel “Experiencias de Desarrollo Local con diferentes énfasis: político institucional, sostenibilidad, cultural” en el Seminario Internacional sobre Desarrollo Económico Local, 25-27 de julio de 2007, en Bogotá D.C., Colombia.

²⁸ Este concepto fue utilizado por Polanyi en 1957 con los términos de *enmeshed* y de *embeddedness*. Karl Polanyi, describe la relación entre la economía y las instituciones (económicas y no económicas) cuya inclusión –para Polanyi– resultaba vital para comprender la actividad económica.

- Se refiere a la relación lógica entre fines y medios.
- Implica leyes relativas a la elección entre usos alternativos de medios insuficientes.
- Se opta por una “acción racional” aplicada a la relación instrumental medios-fines
- Cualquiera sea el fin, es racional elegir los medios que permitirán alcanzarlo.

Este reduccionismo hace tabla rasa de todos los valores y fines supuestamente irracionales desde el punto de vista económico, sin dejar que existan otras relaciones que no sean: las dinerarias, entre individuos; las instrumentales, entre el hombre y la Naturaleza.

La racionalización instrumental del trabajo fue y es:

- Una subversión del modo de vida, de los valores, y de las relaciones sociales.
- Una invención de algo que nunca había existido.
- La separación de la actividad productiva de unas motivaciones, de un sentido, de ser parte de la vida, para convertirse en una forma de ganarse la vida.
- La separación del trabajador en su tiempo de trabajar y en su tiempo de vivir.

En la sociología, Mark Granovetter le dio gran difusión a la palabra *embeddedness* en los años ochenta y noventa para describir la manera como los componentes sociales debían ser considerados en las acciones económicas. Por último, en *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*, coordinado por Boyer y Hollingsworth (1997), se impulsó el término *embeddedness* en la economía. *Embeddedness* fue traducido al español como embebido, empotrado, incrustado o encuadrado; y no existe aún un consenso sobre su significado en este idioma. La traducción de *embeddedness* como *embebido* tiene una posible relación con la idea de las actividades económicas inmersas en una matriz social. (Gómez Fonseca, 2004).

- Determinante en la alienación del individuo en su trabajo, en sus consumos y en sus necesidades.
- Determinante de que no haya límites para las necesidades que el dinero permite satisfacer, de que no haya límites para los deseos de dinero.

La institucionalización del proceso económico modifica el lugar del mismo en la sociedad, dando significado a su historia, concentrando el interés sobre los valores y la política. Re-encastar la economía en la sociedad implica considerar el concepto sustantivo de la economía. No se trata de eliminar al mercado; de lo que se trata es de no permitir que el mercado autorregule a la sociedad. El intercambio/mercado es una de las "formas de integración" de la actividad económica. Las formas de integración designan a los movimientos institucionalizados a través de los cuales se conectan los elementos del proceso económico. Cada forma de integración requiere para su funcionamiento de unas estructuras institucionales y de unos principios de comportamiento marcados éstas. Los principios de comportamiento no adquieren sentido si no es dentro cada estructura institucional específica (Polanyi, 1989).

3.3.4-Hinkelammert y la ética del mercado

El problema a superar es, en términos de Franz Hinkelammert (2003), la ética absoluta del mercado, la racionalización absoluta de la vida humana, eso es el "desencastramiento" de la economía con respecto a la sociedad.

El pensamiento conservador –neoliberal, que se nutre de la racionalidad instrumental, tiene en su centro a una realidad precaria. Hay dos polos de la realidad precaria: la precariedad del orden (empiría idealizada del caos) y el sistema institucional que se opone a la precariedad. Hay aquí un trabajo de legitimación que construye sujetos funcionales a la lógica del capital empleando una racionalidad instrumental entre medios y fines. (Hinkelammert, 2003).

La relación entre medios y fines es una racionalidad técnica (racionalidad instrumental) y la relación entre fines concretos y finalidades es la supeditación a la libre voluntad (una racionalidad con arreglo a valores (Hinkelammert, 2003).

La conceptualización dominante de la acción racional fue formulada por Max Weber en las primeras décadas del siglo XX. El concepto subyace en la concepción económica neoclásica. Se trata de una acción lineal, que vincula linealmente medios y fines. El criterio de la racionalidad juzga sobre la racionalidad de los medios según un criterio de costo: lograr un determinado fin con un costo mínimo posible de los medios requeridos para obtenerlo. Los fines correspondientes no pueden ser fines generales, como por ejemplo la grandeza de la humanidad. Se trata de fines específicos que pueden ser realizados por la actividad calculada del ser humano. Para alcanzar tales fines específicos se necesitan medios calculables, como materias primas, instrumentos de trabajo y tiempo de trabajo humano. La eficiencia remite a un juicio sobre el costo de los medios en relación con el fin por lograr (Hinkelammert y Mora, 2009).

Si toda la sociedad se organiza por el criterio de la eficiencia que se impone en la lucha de los mercados, esta competitividad y esta eficiencia se transforman en los valores supremos que deciden sobre la validez de todos los otros valores. Lo que se llama racionalidad de la acción se resume en competitividad y eficiencia. La competitividad como valor supremo no crea valores, sino que es el criterio de su validez, por eso puede aparecer como si no fuera un valor. Otra cosa es la racionalidad reproductiva del sujeto y del circuito natural de la vida humana (Hinkelammert y Mora, 2009).

La racionalidad del circuito natural de la vida humana es una racionalidad circular. Ninguna acción calculada de racionalidad medio fin es racional si en su consecuencia elimina al sujeto que sostiene esta acción. Este circuito también puede llamarse racionalidad reproductiva del sujeto, y

se refiere a las condiciones de posibilidad de la vida humana. Este es un juicio de hecho y tiene que ver con la necesidad (Hinkelammert y Mora, 2009).

La necesidad es la urgencia humana de un circuito natural de la vida. Fuera de este circuito no hay vida posible. El sujeto tiene que asegurar que la racionalidad medio fin sea canalizada y orientada de una forma tal que permita su inserción en el circuito natural de la vida humana y aparece así la racionalidad reproductiva como criterio fundante de la racionalidad medio fin. Cuando no es tratada como criterio fundante aparece la irracionalidad de lo racionalizado, que atenta contra la vida humana (Hinkelammert y Mora, 2009).

Hinkelammert (2003) dice que el efecto indirecto del mercado es compensar todos los efectos indirectos de la acción directa de modo que sirvan al interés general. Según este autor, se trata de “una ética de la irresponsabilidad”, principio que se asume como fuerte guía en esta tesis.

La ética de la irresponsabilidad, según Hinkelammert, declara que el ser humano no es responsable por los efectos de sus actos a condición de que cumpla con la ética del mercado. El problema de la ética de mercado como ética del orden burgués no está en que afirme el mercado, sino en que los individuos transformen a la ética de mercado en una ética absoluta. Esto es considerando la *autorregulación del mercado*, la *providencia del mercado*. La ética absoluta como sinónimo de ética del mercado, transforma al mercado en una institución destructora que devora al hombre y a la tierra. Son características de esta ética absoluta, según Hinkelammert:

- el dinero es un dominador, no un medio; es fuerza moral en nombre de una ética de la irresponsabilidad.
- la ética de la responsabilidad (Weber) es ética del bien común, por el hecho de que la responsabilidad por los efectos indirectos es una responsabilidad en común. no es reducible a la responsabilidad individual.

- la legalidad burguesa se basa en cambio en la ética funcional del mercado. lo que no está prohibido es lícito; las prohibiciones son sólo sobre acciones directas de los mercados. el cumplimiento de la ley no asegura, sin embargo, la inocencia de quien la cumple.²⁹

No obstante, muchas luchas obreras terminaron por ser funcionales a esta ética absoluta, buscaron no reemplazarla, sino adaptarla. En última instancia, de lo que se trató es de poner los *límites de lo aguantable*. El *límite de lo aguantable* (Hinkelammert, 2001), toma forma en algunas instituciones como los convenios laborales, por ejemplo.

Pero pensar desde las utopías significa no defender la realidad, sino cambiarla. La ética de la responsabilidad es una condición de posibilidad de la vida humana, evita el suicidio de la humanidad, y permite re-encastrar a la economía en la sociedad. Contra la racionalidad instrumental que supone el desencastamiento de la economía, Hinkelammert dice que:

- “Si la sociedad no da lugar a todos, no habrá lugar para nadie.

²⁹ Según Corominas, en su obra *La marcha de los Nibelungos y la ética de la responsabilidad de F. Hinkelammert*, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/filosofia/admin/files/1201485942.pdf>:

“La ética de la responsabilidad se pregunta por las consecuencias de sus acciones. Su acción es una acción racional calculada con arreglo a fines. *La ética de la convicción*, en cambio, no tiene en cuenta las consecuencias, su racionalidad no se reduce a la razón estratégica o instrumental, porque en ella la razón apunta o alcanza a algo que está más allá de todo cálculo y cree que los fines nunca justifican los medios. Su acción es una acción racional con arreglo a valores sin relación alguna con los resultados. Hinkelammert no cuestiona el hecho de que una ciencia empírica deba basarse en juicios de hecho y no en juicios de valor. Sin embargo, considera que hay juicios de hecho, objeto de las ciencias empíricas, que no son juicios medio-fin. Estos juicios de hecho son juicios sobre el efecto de un fin realizado en la propia vida del actor, que es la condición de posibilidad de todo fin. El cálculo medio-fin como tal no revela esta racionalidad fundamental que Hinkelammert llamará, al igual que Marx, racionalidad reproductiva. Lo que a la luz de la racionalidad medio-fin parece racional, a la luz de la racionalidad reproductiva del sujeto puede ser perfectamente irracional. Cuando Weber habla de ética de la responsabilidad, postula la responsabilidad del científico y del hombre del mercado de no dejarse llevar por consideraciones sobre la vida y la muerte de los actores. Por eso, lo que Weber llama ética de la responsabilidad es de hecho para Hinkelammert una ética de la irresponsabilidad más absoluta. Una ética que en nombre de la negación de todo principio se arrodilla ante el principio de Caifás. (Según el principio de Caifás ‘Conviene que muera un hombre solo por todo un pueblo.’)” (p. 3).

- La sociedad de la ética de ladrones es la ética del mercado y del cálculo de los límites de lo aguantable.
- La sociedad es sostenible si la vida humana es sostenible.
- La globalización niega la globalidad del mundo y dispara con efecto boomerang.
- Aparece un terrorismo nuevo que lleva al asesino a ser un suicida.
- Hay que reivindicarse como sujeto, pero ello es posible solamente reivindicando al otro.”

El sujeto de la racionalidad reproductiva no es un sujeto con necesidades, sino un sujeto necesitado de reproducir la vida (Hinkelammert y Mora, 2009; 40):

“...el ser humano no tiene necesidades (específicas) sino que es un sujeto necesitado. Las necesidades específicas son un resultado de la propia historia humana: históricamente especificadas, socialmente condicionadas. Como ser necesitado el ser humano tiene que integrarse en un circuito natural de la vida y debe hacerlo desde su propia vida humana. Por eso, el ser humano no trabaja o produce (metabolismo socio-natural) para satisfacer sus necesidades, sino que, a partir de un proceso histórico, se van especificando en necesidades específicas la necesidad fundamental: su integración en el circuito natural de la vida. Así la historia humana es un proceso de especificación de necesidades, lo que siempre va unido al proceso de producción, ya que éste tiene que orientar por las posibilidades de producir (desarrollo de las fuerzas productivas). Si las necesidades son históricamente determinadas y si éstas son producidas junto con el proceso de producción, una economía para la vida no se puede fundar en última instancia, en las necesidades. Se necesita un criterio (anterior) para el propio desarrollo de las necesidades que no puede ser otro que la vida humana inserta en el circuito natural de la vida.”

3.3.5-*Las racionalidades económicas y su relación con el espacio geográfico urbano*

La necesidad de la satisfacción del ser de sujeto necesitado se especifica como fines que el sujeto realiza por los medios adecuados a un cálculo medio fin. Ser un sujeto necesitado lo obliga a someter estos fines a la racionalidad reproductiva por la inserción de toda actividad en el circuito natural de la vida humana. La racionalidad reproductiva de las personas remite a la racionalidad con que se viven, perciben y conciben las ciudades que ellas habitan, concepción que implica a la globalización y la innovación tecnológica. El papel de los macrosistemas técnicos, indispensables

en la globalización, es para Milton Santos crucial en la explicación de la tendencia a la racionalización de las ciudades (Santos, 1996).

A los macrosistemas técnicos deben agregárseles las técnicas domésticas invisibles que de alguna forma comandan lo cotidiano de la vida de las personas. Las infraestructuras urbanas regulan comportamientos y de esa forma eligen a los actores posibles. Ciertos espacios de producción, de circulación y de consumo son el área de ejercicio de algunos actores, en cuanto los demás actores se contentan con las fracciones urbanas menos equipadas. La acción humana es en ese sentido compartimentada, siguiendo los niveles de racionalidad de la materia. Los planos de ajuste económico que responden a una demanda de racionalidad agravan la situación antes descrita porque el imperativo de competitividad lleva a la aceleración de la modernización de ciertas partes de la ciudad en detrimento del resto. El uso de los recursos sociales, comenzando por los bienes colectivos, se torna irracional (Santos, 1996).

La globalización tiene un papel determinante en la *producción de irracionalidad* en el uso irracional de la máquina urbana. Hay una demanda de productividad para actores privilegiados y una producción de irracionalidad para la mayor parte. En el campo y en las ciudades, lo aprendido y la crítica de la *racionalidad hegemónica* se hacen a través del uso de la técnica y la experiencia de la escasez (Santos, 1996).

Ante la *racionalidad dominante*, deseosa de conquistar todo, se puede, desde el punto de vista de los actores no beneficiados, hablar de irracionalidad, es decir, de producción deliberada de situaciones no razonables. Se puede decir también que, a partir de esa racionalidad hegemónica, se instalan paralelamente *contrarracionalidades*. Esas contrarracionalidades se localizan desde un punto de vista social, entre los pobres, los migrantes, los excluidos, las minorías; desde un punto de vista económico, entre las actividades marginales, tradicionalmente o recientemente marginadas; y desde un punto de vista geográfico, en las áreas menos modernas y

más opacas³⁰, tornadas irracionales para los usos hegemónicos. Todas esas situaciones se definen por su incapacidad de subordinación completa a las racionalidades dominantes, ya que no disponen de medios para tener acceso a la modernidad material contemporánea. Esa experiencia de escasez es la base de una adaptación creadora a la realidad existente. Lo que muchos consideran adjetivamente, como irracionalidad, constituye, en verdad, y sustancialmente, otras formas de racionalidad, *racionalidades paralelas, divergentes y convergentes* al mismo tiempo. El hecho de que la producción limitada de racionalidad es asociada a una producción amplia de escasez conduce a los actores que están fuera del círculo de la racionalidad hegemónica al descubrimiento de su exclusión, y a la búsqueda de formas alternativas de racionalidad, indispensables para su supervivencia (Santos, 1996).

Las racionalidades instrumental y sustantiva son necesarias. Es decir, es necesario que coexistan, pero esta coexistencia debe ser articulada, sin traducirse en una fricción o disputa por los territorios en desarrollo.

La racionalidad instrumental se centra en resultados inmediatos para resolver problemas, pero debe subordinarse a una racionalidad sustantiva que responda a la reproducción transgeneracional de la vida y a una efectiva participación de la comunidad.

³⁰ Santos dice que la aplicación y el desarrollo de la tecnología han generado que existan ciertas diferencias locales, regionales, nacionales y supranacionales, que presentan particularidades que responden a una dialéctica de la totalidad y el lugar. Se presentan subespacios geográficos, con ciertas características económicas, políticas y culturales en común, pero con referencia a la tecnología, subespacios de invención tecnológica, donde se concentra una importante producción intelectual económica y de innovación tecnológica. A esto es a lo que llama espacio geográfico luminoso, en oposición y en coexistencia con los llamados espacios geográfico opacos, que están rezagados tecnológica y económicamente.

3. 4- La participación.

En este apartado se aborda el tema de la participación, otro de los pilares que sustentan el desarrollo de esta tesis. Buscando precisar los sentidos con que se adopta esta idea, se desarrollará en primer lugar el vínculo entre participación y democracia, luego el vínculo entre participación, Organizaciones Sociales, Movimientos Sociales y acceso al espacio geográfico urbano y, finalmente, se revisarán los distintos argumentos planteados por quienes ven la participación comunitaria como algo que es necesario limitar o evitar.

3.4.1-El concepto de participación y su relación con la democracia

La participación se ha planteado en América Latina como una cuestión moral y de una legitimidad política (Kliksberg, 1999). Algunos ven además una legitimidad gerencial y económica, en el sentido de que en la gestión de recursos materiales la participación asegura eficiencia. Para que la participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, debe existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi, 1998).

Más allá de esto, la voluntad declarada en los discursos que se manifiestan favorables a fomentar la participación popular no coincide siempre con los hechos, es decir, con procesos serios y sistemáticos de implementación (Kliksberg, 1999).

La participación comunitaria no es entendida necesariamente por las autoridades de una democracia representativa como un componente esencial de la misma. Según José Nun (2000), la democracia representativa determina quién participa y en qué condiciones lo hace, incorporando

como única herramienta el sufragio universal.³¹ Se hace entonces necesario hablar de una democracia participativa.

Según Quintar, Cravino y González Carvajal (2009), la idea de participación busca implementar acciones que conlleven una democracia participativa. Existen modalidades participativas promovidas desde el Estado e iniciativas de movimientos o grupos sociales.

Las experiencias participativas, dicen estas autoras, quedan en la memoria formativa de los sujetos involucrados y su vinculación con los partidos políticos implica influencia mutua. La aplicación de las categorías de cooptación o clientelismo son reduccionistas porque la mutua influencia entre el Estado y las organizaciones sociales o movimientos sociales es más compleja y no pueden ser pensadas como entidades separadas. Aún ante “ocasiones en donde las instancias de participación son planteadas con un propósito instrumental y acotado, los sujetos que forman parte de las mismas no permanecen pasivos. Así, tanto en los procesos promovidos por el Estado como en aquellos surgidos ‘desde abajo’, los grupos parecen resignificar la experiencia de participación desde las prácticas mismas y los usos y significados que entran en juego alrededor de ella” (p. 19). La visión liberal de la participación afirma que la misma está asociada al consenso y al ejercicio de una ciudadanía que tiene como objetivo, en definitiva, la búsqueda del interés

³¹ “Y ése es el punto. No hay nada intrínsecamente democrático en la participación misma; todo depende de quiénes participan y en qué condiciones. Es verdad que desde el siglo XIX en adelante la participación política se fue ampliando en la mayoría de los países prósperos de Occidente. Pero si quienes luchaban por esta ampliación lo hacían cada vez más en nombre de la democracia, las preocupaciones centrales de quienes les fueron concediendo el voto eran ante todo, el mantenimiento y la visibilidad de las instituciones y la protección de intereses individuales definidos conforme a la lógica de un capitalismo en ascenso. Es decir que el liberalismo se democratizó mediante la incorporación del sufragio universal como su casi único elemento democrático. (...Una cosa es ser miembro del Estado, sujeto a sus autoridades y a sus leyes en tanto meros habitantes de un territorio, y otra muy diferente es gozar de todos los derechos de ciudadanía y ser definido como participante activo en una colectividad guiada por un propósito declaradamente común. Para lo primero, alcanza con reconocerle al Estado una legitimidad formal; lo segundo plantea en cambio, el problema suplementario y crucial de su legitimidad sustantiva, conforme ese Estado cumpla o no, con los objetivos que invoca como propios o posea, en caso contrario, una credibilidad suficiente como para que resulte verosímil que logrará satisfacerlos en algún momento más o menos próximo.” (Nun 2000)

general. Para las autoras, el conflicto es constitutivo de la política y de la participación (Quintar, Cravino y González Carvajal, 2009).

Haciendo entonces la salvedad de estas posturas en torno al significado de la participación, desde aquí se plantea que, dada la misma en las condiciones de una vinculación positiva entre “gobierno del pueblo” y “gobierno de los políticos” (ver 2-Characterización del problema)³², la participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones (Nun, 2000): la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal³³ y que supone el

³² Según Nun (2000): la democracia representativa tiene como eje de sistema a la competencia y a las elecciones periódicas; todo lo que importa es que, a través del voto, el pueblo autorice cada tantos años a quienes se encargarán de decidir por él. Y si las cosas no salen a su gusto, la gente se desquitará en los siguientes comicios.

Esta visión procedimentalista es retomada por los pluralistas, quienes argumentan que, al reducir Schumpeter la democracia representativa a una dicotomía compuesta por ciudadanos y políticos, pasó por alto las asociaciones que forman los ciudadanos (sindicatos, organizaciones empresarias, agrupaciones religiosas y vecinales), las cuales se encargan de articular y agregar sus demandas para después promoverlas e impulsarlas ante las autoridades.

La democracia es de baja intensidad cuando no se cumple en ella la “ciudadanía inclusiva”, condición necesaria para que un Estado sea democrático. La ciudadanía inclusiva, explica Dahl (Nun, 2000), se produce cuando “a ningún adulto que resida permanentemente en un país y esté sujeto a sus leyes le puedan ser negados los derechos de que disfruten otros” (Nun, 2000; 38). La democracia con ciudadanía inclusiva es entonces la democracia como gobierno del pueblo, no como gobierno de los políticos. De lo que se trata entonces es de saber cuáles son los grados de exclusión que una democracia está dispuesta a tolerar.

³³ Según Nun (2000; 121) “(...) establecida la democracia liberal, todos los ciudadanos son libres por definición, ya que se supone que una cosa es la libertad y otra, su ejercicio. Nótese: de acuerdo a la ley, cualquier persona es libre de estudiar, de circular, de asociarse, etc.; si no lo puede hacer por carencia de recursos, esto no afecta su condición de persona libre sino simplemente su capacidad de usar la libertad de la cual se presume que, de todas maneras, goza. Uno de los corolarios de este argumento es que la obligación del gobierno se limita a garantizar la libertad de los ciudadanos y no a asegurar su ejercicio. Por el contrario, cada vez que intenta hacer esto último estaría violando su misión pues obstaculizaría la plena libertad de los agentes económicos y de los mercados, que son los únicos capaces de realizar una asignación óptima de los recursos disponibles. Se soslaya así que cualquier compromiso con la libertad implica también un compromiso con las precondiciones sociales que la tornan posible. Si éstas no se hallan presentes, si no existe esa “igualdad básica de condiciones” de que hablaba Tocqueville, si el sujeto no dispone de una cuota mínima de dignidad y está dominado por miedos tan elementales como el de no lograr sobrevivir, se encuentra privado de autonomía moral y su presunta libertad se convierte en apenas un simulacro. Como sostuvo hace años León Blum: ‘Toda sociedad que quiera asegurar a los hombres la libertad debe empezar por garantizarles la existencia’ ”.

derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía. Dentro de estos últimos deben incluirse también el derecho al empleo, a la seguridad física, a los servicios básicos, a la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural sobre el que se construye la identidad. Para ejercer estos derechos los ciudadanos participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas, y vecinales o territoriales.

Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios. Todo ello forma parte de la dimensión social de la ciudadanía e indica la calidad de vida que ofrece la ciudad a quienes en ella habitan.

3.4.2-Las Organizaciones Sociales, los movimientos sociales y sus vínculos con la participación y el acceso al espacio geográfico urbano

La organización social, comunitaria, vecinal y territorial ha sido un componente fundamental en la producción de las ciudades latinoamericanas y en la definición del uso del espacio urbano. Los movimientos sociales latinoamericanos representan nuevas relaciones entre los sujetos sociales y los territorios. Los “desciudadanizados” (Zibechi, 2008) abren espacios concretos y simbólicos en una reafirmación de su ser como sujetos activos de la realidad. Los sujetos sociales que emergen lo hacen en un proceso de desocultamiento de su realidad. Este desocultamiento muestra espacios geográficos renovados, impregnados de una vida comunitaria que los singulariza y que produce una territorialización en forma alternativa al anterior planeamiento urbano neoliberal. Según Zibechi (2008; 78):

“Manejos diferentes de los espacios producen situaciones diferentes. Frente a la anterior ciudad controlada por el capital –incluyendo el diseño y la construcción de los barrios obreros por el Estado o por la iniciativa privada; espacios de vida, sociabilidad y ocio regidos por el tiempo fabril y la lógica de la acumulación–, se erige ahora una nueva ciudad fruto del deslizamiento/movimiento- fuga de una porción nada desdeñable de la población obrera hacia espacios fuera del control del capital; o por lo menos donde el capital tiene una presencia limitada y distante.”

Estos rasgos propios son fruto de lo que Zibechi (2008) llama “acción política desde las márgenes”, que se caracterizaría, según este autor, por los siguientes atributos: a) politización de las diferencias; b) crisis de representación; c) la oposición entre representación y solidaridad; d) la no estatalidad; e) la defensa y afirmación de las diferencias. Estos aspectos se desarrollan a continuación.

- a) Politización de las diferencias: se trata de una afirmación de la identidad comunitaria que se verifica en formas propias de apropiación y uso del suelo. Según Zibechi (2008; 85):

“(...) vale decir, un proceso fluido de resistencia en el que se verifica la territorialización y, a la vez, la estructuración del espacio político por parte de las comunidades rurales y de los aymaras y quechuas emigrados a las ciudades.”

- b) La crisis de representación: en las nuevas formas de apropiación del territorio se destacan formas diferentes de relaciones interpersonales, nuevos vínculos que desplazan a las antiguas formas de representación consagradas por el neoliberalismo. Estas formas, según Zibechi (2008) son “con/contra la Iglesia, los sindicatos, los partidos políticos y sus intelectuales”. Los nuevos vínculos no siempre suponen horizontalidad y heterarquía; en ellos también aparecen mediadores políticos:

“Así, los movimientos, como señala Porto-Gonçalves sobre los *seringueiros*, van formándose en tensiones y contradicciones –“con/contra”– que los enfrentan a los poderosos y los poderes, pero también “con/contra la Iglesia, los sindicatos, los partidos políticos y sus intelectuales” Esa dinámica “con/contra” supone reconocer que en el “abajo” existe también un “arriba”, y que en esa dinámica “sus” nuevos mediadores –representantes o incluso delegados, es decir, los que hablan en el lugar de ellos– deberán seguir siendo presionados, quizá de maneras diferentes a las que utilizan para presionar al Estado.” (Zibechi, 2008; 86)

- c) La oposición entre representación y solidaridad: en la primera hay una organización jerárquica, donde la acción de un miembro se impone a los demás; la solidaridad en cambio se vincula a la acción indistinta de cualquier miembro del grupo en cuestión y la responsabilidad es compartida por todos. Dice Zibechi (2008; 89):

“Las relaciones al interior del espacio de la sublevación tienden a basarse en otras formas; la argamasa que une e impulsa a los sublevados no está siendo la forma- Estado, vertical y piramidal, sino un conjunto de vínculos más horizontales, pero también más inestables, que los aparatos burocráticos.”

- d) La no estatalidad: se rechaza la figura del Estado y se asume una forma no estatal, en el sentido de rechazar una organización basada en el verticalismo. La nueva organización no garantiza mayor estabilidad que el anteriormente impuesto modelo burocrático. Según Zibechi (2008; 91):

“Como puede verse, la no-estatalidad de la acción política abre la caja de Pandora. Luchas sin Estado, y no contra el Estado; pensar sin Estado, y no contra el Estado; ello supone colocarnos en otras coordenadas, inéditas e impensables poco tiempo atrás. (...) Estamos ante revueltas que surgen de necesidades y tiempos interiores, que antes de “salir” al espacio público han recorrido un camino subterráneo.”

- e) La defensa y afirmación de las diferencias: esto significa que las nuevas formas de organización son asumidas como propias y naturales por sus protagonistas. Estos movimientos desarrollan agendas o cursos de acción comunitaria que hacen visibles los proyectos implícitos en la base conceptual de los movimientos. Según Zibechi (2008; 92):

“Las nuevas formas de acción son “naturales” para sujetos que han hecho de sus territorios espacios en los que re-producen sus vidas: cortes de rutas, piquetes, levantamientos comunitarios, entre los más destacados.

Desde este punto de vista, podemos decir que la estrategia a largo plazo de los que viven en el sótano está siendo la de construir un mundo diferente desde el lugar que ocupan. En ese sentido, rechazan –ahora también de forma explícita y consciente– incorporarse o integrarse en el papel de subordinados o excluidos que les tiene reservado el sistema. Al parecer, el cambio de lugar social ya se ha producido. El momento más álgido del cambio fue la descomposición del Estado benefactor por la neutralización del taylorismo-fordismo como forma de control y de producción, por el desborde de las bases obreras y populares. Aquellos sectores sociales que provocaron tal desborde fueron luego empujados al sótano por el capital

al huir de la insubordinación social, bajo la forma de desindustrialización, flexibilidad laboral, globalización.”

Además de caracterizar el surgimiento de los movimientos sociales como modalidades participativas, en un trabajo anterior, Zibechi (2006) señala que la aparición de gobiernos de izquierda y progresistas en Latinoamérica impone a aquéllos “desafíos políticos y conceptuales”. Estos desafíos implican a las relaciones que se establecerán con gobiernos surgidos de “los propios movimientos o de las coyunturas generadas por ellos”, teniendo en cuenta las características mencionadas en párrafos anteriores, entre ellas la “no-estatalidad”. Esto no significa necesariamente hablar de cooptación; para Zibechi es necesario tener en cuenta que muchas adhesiones se basan en fuertes convicciones que no deben simplificarse bajo el manto de “cooptación” o “traición”:

“El primero de estos desafíos, que incluye a todos los movimientos en los países con gobiernos de signo popular, se refiere a las relaciones que mantendrán con gobiernos surgidos de los propios movimientos o de coyunturas creadas por ellos. A mi modo de ver, conceptos como “cooptación”, “traición”, incluso el llamado “continuismo” respecto del modelo neoliberal, deben ser complejizados ya que resultan inadecuados incluso para definir lo que está sucediendo en los países del Sur como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Los nuevos escenarios deberían ser comprendidos como el resultado de una construcción en la que participaron tanto los movimientos, a través de sus resistencias y movilizaciones, como las fuerzas políticas y equipos que hoy integran los gobiernos. Esa creación “a dos bandas” no significa eludir las responsabilidades que les caben a los gobernantes progresistas en los potentes rasgos de neoliberalismo y subordinación al capital financiero y transnacional que los caracterizan. Pero parece necesario huir de las simplificaciones, ya que muchos dirigentes y movimientos están lejos de haber sido cooptados o “comprados”, y su apoyo a los gobiernos de ese signo se debe a sólidas y profundas convicciones, avaladas por un conjunto de cambios reales en curso y las dificultades, también reales, de romper sin más con el modelo vigente.”

(Zibechi, 2006; 226)

Además de los Movimientos Sociales, las Organizaciones Sociales fueron en gran medida las productoras del espacio urbano, en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, a través de las siguientes acciones: 1) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; 2) actuar como

intermediarios y gestores ante las autoridades competentes y 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares. No debe obviarse aquí el papel de las Organizaciones No Gubernamentales. Aunque los casos que se analizarán en la validación empírica de esta investigación implican una relación positiva de las ONG's con la participación y organización solidaria empoderadora de las comunidades, se hace necesario reseñar el debate en torno a las críticas que algunos autores como Petras, hacen de las ONG's.

Dice Petras (1997) que los regímenes neoliberales alentaron a las ONG para hacer tambalear al Estado benefactor, proporcionando servicios sociales para compensar a las víctimas de las empresas multinacionales. Las ONG se convirtieron así en el rostro de la comunidad del neoliberalismo, íntimamente ligadas con los poderosos coadyuvando así a su labor destructiva con proyectos locales. Los profesionales de la clase media de las ONG' s obtuvieron pequeñas sumas para financiar oficinas, transportes y una actividad económica en pequeña escala. Políticamente, lo importante es que las ONG' s despolitizaron a sectores de la población, redujeron su compromiso con los empleados públicos y nombraron a líderes potenciales para proyectos pequeños. Agrega Petras:

“En realidad, las ONG' s no son no gubernamentales. Reciben fondos de gobiernos extranjeros o trabajan como subcontratistas privados locales. Con frecuencia colaboran abiertamente con dependencias gubernamentales a nivel local o transnacional. En este sentido, las ONG' s ponen en peligro la democracia, al quitar los programas sociales de las manos de la gente local y sus funcionarios de elección popular, y crear dependencia en funcionarios extranjeros. Las ONG' s fomentan un nuevo tipo de colonialismo y dependencia cultural y económica. Los proyectos se diseñan, o al menos se aprueban, según las normas de las prioridades de los centros imperialistas o sus instituciones. Son administrados y vendidos a las comunidades. Se hacen evaluaciones por y para las instituciones imperialistas. Los cambios en el financiamiento de las prioridades o las malas evaluaciones tienen como consecuencia el abandono a su suerte de los grupos, comunidades, granjas y cooperativas.” (Petras, 1997; 1)

No obstante las posturas que alertan sobre una manipulación de la ONG's por parte de los regímenes neoliberales, es necesario reconocer que ha crecido el número de organizaciones no gubernamentales en las que profesionales y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad

y promueven la participación social y ciudadana, alrededor de diferentes demandas, tal como se verá para el caso particular de Cuartel V. Refuerza esta idea lo señalado por Antonio de Melo Lisboa (2004), al referirse a las organizaciones sociales impulsadas por empresas como fruto de una nueva visión que une lo empresarial con lo ciudadano:

“El reconocimiento de una mayor importancia del sector de la economía social y solidaria señalan significativamente que la economía moderna deja de ser pura crematística, deja de ser regida puramente por la lógica de la ganancia y dirigida apenas al cálculo de la optimización de la utilidad individual, lo que la transforma en una realidad extremadamente ambigua. Estamos frente al surgimiento de un nuevo paradigma societario, en el cual la racionalidad social y la racionalidad económica dejan de ser antípodas que se diferencian crecientemente, sino que buscan inscribirse en una única imbricación ontológica. Así, se elabora una única política y no dos (la económica y la social), superando la trágica disociación entre la economía (mundo empresarial) y la política (mundo de la ciudadanía)”. (Melo Lisboa en Cattani, 2004)

Entre los papeles que estas ONG´s desempeñan en las políticas urbanas se puede mencionar su contribución para desarrollar procesos participativos, basados en incorporar la capacidad de la gente para mejorar su vivienda y sus barrios; satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales básicas; sus esfuerzos para contribuir al desarrollo democrático que respete los derechos humanos, entre los cuales destaca el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad; su capacidad de influir en la orientación de políticas y estrategias relativas a los asentamientos humanos, a partir de considerar los aprendizajes que se desprenden de las acciones realizadas por la gente, las ONG y las organizaciones comunitarias de base. Aun cuando se dé este virtuosismo en la realización de los planes emanados de Organizaciones Sociales, los mismos a veces generan reticencias y rechazos.

3.4.3-Las argumentaciones contra la participación comunitaria

La participación comunitaria es en definitiva un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados los mismos desarrollen estrategias de obstaculización. Según Kliksberg, estas estrategias son: el

eficientismo cortoplacista, el reduccionismo economicista, el predominio de la cultura organizacional formal, la subestimación de los pobres, la tendencia a la manipulación de la comunidad y el problema del poder (Kliksberg, 1999).

- El eficientismo cortoplacista

El razonamiento explícito plantea que montar un proyecto con componentes participativos implica toda una serie de operaciones adicionales a la ejecución directa, que significan costos económicos y alargamiento en los plazos de ejecución (Kliksberg, 1999).

- El reduccionismo economicista

Otro razonamiento coherente con el anterior describe el tema del diseño y ejecución de programas sociales desde categorías de análisis puramente económicas. Las evaluaciones desde este enfoque sólo perciben los productos medibles con unidades económicas. Muchos de los aspectos de la participación comunitaria no ingresan por tanto en este marco de ubicación frente a la realidad. Ella genera productos como el ascenso de la autoestima, y la confianza en las fuerzas de la comunidad que escapan a este razonamiento. Las evaluaciones no tienen en cuenta los avances en aspectos como cohesión social, clima de confianza, y grado de organización (Kliksberg, 1999).

- El predominio de la cultura organizacional formal

Para la visión formalista el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados, y una percepción verticalista y autoritaria de la organización son las claves de la eficiencia. El cumplimiento de la rutina está por encima de lo sustantivo. La cultura de lo sustantivo está basada en la cooperación, la horizontalidad, la flexibilidad, la gerencia adaptativa, la visión clara de cuáles son los fines y la subordinación a ellos de los procesos organizativos. El choque entre ambas culturas es inevitable (Kliksberg, 1999).

- La subestimación de los pobres

Muchos funcionarios y directivos creen que las comunidades pobres serán incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control, y evaluación y que necesitarán períodos muy largos para salir de su pobreza. También piensan que sus liderazgos son primitivos, que sus tradiciones son atrasadas, que su saber acumulado es una carga.

Cuando se parte de una concepción así se desconfía de las comunidades en todas las etapas del proceso, se les limita las opciones reales para participar, se tiene un sesgo pronunciado a sustituir su participación por órdenes de "arriba hacia abajo". La subestimación es captada rápidamente por la comunidad, y ello crea una distancia infranqueable entre ella y los encargados de promover su participación. Todas estas condiciones crean una situación en donde la participación está condenada a fracasar (Kliksberg, 1999).

- La tendencia a la manipulación de la comunidad

Un poderoso obstáculo al avance de la participación se halla en los intentos reiterados en la realidad latinoamericana de "cooptarla" para fines de determinados grupos. El clientelismo³⁴ es unas de las formas favoritas que adopta la manipulación. Allí es donde el discurso ofrece promesas muy amplias de participación para ganar apoyos temporarios. En los intentos manipulatorios se trata de relegar a los líderes auténticos de la comunidad, y de impedir que surjan líderes genuinos. Se procura asimismo crear "líderes a dedo" que puedan ser en definitiva un punto de apoyo para el proyecto clientelar. Cuando la comunidad percibe las intenciones reales, se produce un enorme efecto de frustración. La comunidad resistiéndose dejará de participar, y la experiencia fracasará,

³⁴ Dice Coraggio (1996; 12): "(...) coinciden algunos promotores del desarrollo local al afirmar la conveniencia en principio de permanecer "a salvo" de los políticos profesionales, del clientelismo, del electoralismo, todo lo cual asocian también con "la" política. Esta pretensión de incontaminación consolida la separación entre el sistema político y la sociedad, hace difícil ligar las prácticas del desarrollo con las de un coherente cambio estructural."

quedando fuertemente predispuesta en contra de cualquier intento posterior, aun cuando éste sea genuino (Kliksberg, 1999).

- El problema del poder

El requisito más importante y decisivo a tenerse en cuenta es que las autoridades deben tener la firme voluntad política de compartir partes de su poder con los habitantes.

La no hay disposición a compartir el poder, puede ser por estas razones: el proyecto que se está llevando a cabo está ligado a ciertos fines de algunos sectores, y dar participación real podría obstaculizarlo; en otras ocasiones, el cálculo es que disminuiría el poder que tendrían las autoridades (Kliksberg, 1999).

Sin embargo, con participación los efectos podrían ser muy diferentes. Quienes compartieron el poder organizacional, actualizaron de ese modo en aspectos claves su organización, incrementaron la innovatividad y la productividad, y aumentaron entonces el “poder total disponible” de la misma (Kliksberg, 1999). El problema del poder es uno de los ejes contra los cuales se articulan distintas formas participativas populares latinoamericanas (Zibechi, 2003).

3.5-La Gestión local y la Gestión Asociada.

La dimensión territorial de los sistemas políticos es central para analizar su reproducción. El territorio es un factor determinante de la naturaleza del orden, régimen y sistema al tiempo que es un factor determinado por las características de éstos. La territorialidad propia de un orden político debe pensarse desde una idea de dualidad. El territorio es el medio y el fin de las prácticas políticas y de las estructuras que los constituyen. El Estado concentra determinados recursos de dominación, tecnológicos o de información, materiales e ideológicos. A través del manejo de esos recursos el Estado acondiciona el contexto social y estructura la dominación en el nivel político.

3.5.1-La Nueva Gerencia Pública

Desde comienzos de la década de 1980 se viene dando un conjunto de propuestas de reforma del Estado, conocida como Nueva Gerencia Pública (NGP), y que muchas veces son presentadas como nuevas formas que resolverán los problemas en el accionar del Estado nacional, provincial y local. La Nueva Gerencia Pública, de raíz económica neoclásica, aplica la eficiencia para responder a la asignación de recursos desde una gestión empresarial que busca una desregulación, mayor flexibilidad y gestión por resultados:

La NGP es una “acumulación de consecuencias operacionales de corrientes teóricas fundadas en la economía neoclásica y de la aplicación de tecnologías de gestión empresarial aptas para dar respuestas a problemas de asignación de recursos, conducción organizacional y estímulo a la innovación (...) fue utilizada para describir intentos dirigidos a brindar mayor autonomía a los ejecutores de políticas por medio de la desregulación, la flexibilización y la gestión por resultados”(Badía y Carmona, 2008; 67).

Además debe tenerse en cuenta que:

- La NGP produce impactos sobre la definición del papel, las características y los modelos del Estado y de los regímenes del Bienestar;
- Los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa;
- El impacto de las NGP en las culturas administrativas de los países latinoamericanos;
- Las consecuencias negativas de algunas estrategias de las NGP sobre el control de la agenda pública por parte de instituciones públicas y problemas de potenciales pautas de corrupción;
- La flexibilidad que aporta la NGP y que permite a un nivel teórico configurar un modelo de gestión post-burocrático pero que en algunas ocasiones puede derivar en algunos sistemas pre-burocráticos de base clientelar.

Según Chiara y De Virgilio la creación de nuevos municipios bonaerenses en 1994 se debió a la aplicación de un nuevo modelo de gestión que tiene por objeto: modernización tecnológica administrativa, desburocratización, descentralización funcional y administrativa, control de resultados, calidad del servicio y cercanía del vecino, entre otros. Todo esto tiene que ver con la dimensión organizacional del Estado.

En su dimensión organizacional, la debilidad del Estado se expresa en una notoria dificultad para resolver los problemas cotidianos comunitarios. Se manifiesta una disminución en la capacidad de gestión a través de los siguientes aspectos: carencialidad, vulnerabilidad, obsolescencia e inadecuación;

- Carencialidad organizacional: insuficiencia de recursos (en un sentido amplio), en su calidad y cantidad, lo que se refleja en un deterioro del desempeño de la organización, que pone en entredicho su legitimidad y afecta sus posibilidades de sobrevivencia;
- Vulnerabilidad: se puede expresar en una institucionalización precaria (indiferenciación de tareas, poca especificación funcional, niveles poco claros de autoridad); en una profesionalización incompleta o en un financiamiento discontinuo;
- Obsolescencia: falta de adecuación o retraso respecto del estado del arte en la materia (respecto de las tecnologías), con amplia relación con la falta de recursos financieros;
- Inadecuación: falta de concordancia entre los objetivos trazados y la metodología empleada para alcanzarlos (Badía y Carmona, 2008).

3.5.2- La Gestión Asociada

Frente a estos problemas surge la gestión asociada, donde la primacía no corresponde a la eficiencia, entendida como el logro de productividad al menor costo, sino a la eficacia, entendida ésta como la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. Esta eficacia es en la gestión asociada facilitadora de las *agendas para la trascendencia* basadas en primera instancia en la racionalidad sustantiva y en la aproximación con la *cotidianeidad ascendente*, para pensar en una nueva construcción de la ciudadanía.

Ruiz (2004) reseña dos formas de ciudadanía: la ciudadanía asistida y la ciudadanía emancipada. La ciudadanía es básicamente de naturaleza civil, mientras que la ciudadanía política es primordialmente el derecho a elegir y ser elegido, donde los derechos sociales no son demandables.

La ciudadanía asistida se ubica en las formas neoliberales de pensar la política económica y social, en las que el centro organizador de toda sociedad son individuos con intereses. Desde esta perspectiva, el hombre económico, al maximizar su beneficio personal favorecería al conjunto social en forma automática.

La ciudadanía emancipada remite a otro marco conceptual y se relaciona más con la idea que alentó el desarrollo de los Estados del Bienestar, con un valor central que es la igualdad social.

Desde los años '70 se han realizado estudios para entender cómo cada vez más amplios sectores sobreviven sin posibilidades de acceso a relaciones asalariadas. Estas investigaciones dan por sentado estrategias de redes de solidaridad primaria y redes de reciprocidad. Estas redes permiten generar recursos familiares de supervivencia y contrarrestar las distintas formas de violencia tales como la destrucción de valores y formas de producción anteriores, migración rural, adaptación, contención y generación de recursos para la supervivencia en las ciudades. Esto

conduce a estrategias para una ciudadanía emancipada, las cuales incluyen a la gestión asociada (Ruiz, 2004).

Es posible encontrar en la práctica y en el discurso comunitario un común acuerdo respecto a la construcción, a través de la práctica de gestión asociada, de procesos ampliatorios de ciudadanía. Se dan de diversas formas: por la valoración del altruismo y la solidaridad, por la capacidad adquirida de expresión de las ideas e intereses, por el respeto logrado por parte de sus asociados y otros eventuales interlocutores, por la incorporación consciente de la necesidad de construir consensos y promover el diálogo, produciendo un crecimiento en la práctica organizacional y personal.

Así, Ruiz (2004) establece una tipología de la gestión asociada: subordinada, en pie de igualdad e incorporada.

- ✓ Gestión asociada subordinada: es la asociación típica de los proyectos que propician la participación de los pobladores del área de intervención en las actividades planeadas excluyendo a las organizaciones comunitarias de la toma de decisiones. Esta pseudo-gestión asociada puede significar para la organización comunitaria, realización de cursos, aprendizajes institucionales, una gestión del proyecto que mejore las condiciones de vida de la población, pudiendo darse, incluso, un proceso ampliatorio de ciudadanía. Sin embargo, al no haber existido un ámbito de discusión y negociación igualitaria será casi imposible que los representantes comunitarios comprendan y se apropien de esta estrategia. Esta forma asociativa se puede vincular a asociaciones sin historia y a liderazgos autoritarios.
- ✓ Gestión asociada en pie de igualdad: se establece en un ámbito de igualdad de participación con las organizaciones comunitarias. Para que se dé esta situación es imprescindible que las instituciones no comunitarias estén dispuestas a compartir ese

espacio de negociación y discusión, dando voz y voto a los representantes comunitarios. Es difícil que, al inicio de una práctica de este tipo, las organizaciones comunitarias convocadas comprendan el avance de la propuesta y cuenten con los elementos que les permitan reclamar el uso de ese espacio de negociación y acuerdo. Esta práctica asociativa requiere contextos que busquen prácticas más democráticas y organizaciones de base con un cierto grado de organización e historia de lucha. Puede darse inicialmente aún con estilos de liderazgo autoritario y prácticas clientelares, pero ambos se irán modificando si la estrategia se mantiene como mecanismo de funcionamiento. De esta manera la asociación con actores diferentes, la búsqueda de consensos de intereses y la práctica de toma de decisiones en un ámbito donde las reglas son iguales para todos les permiten a las organizaciones comunitarias percibir y ejercitar nuevas formas de accionar y modificar, en alguna medida, las propias condiciones de vida, implicando así un primer paso hacia la ciudadanía emancipada.

- ✓ Gestión asociada incorporada: esta gestión existe cuando forma parte de la operatoria de la organización de base y es para ella una estrategia de gestión permanente. Esto será útil para moverse políticamente en el contexto, poder negociar, hacer valer sus derechos, ampliar el marco de percepción de las necesidades sociales y conocer las mejores formas para satisfacerlas. Una vez incorporada esta dinámica de gestión colaborará con el fortalecimiento de las organizaciones y la transformación de la realidad a través de las alianzas logradas. Las organizaciones que logran este nivel tienen una rica historia de luchas y mecanismos de empoderamiento en su accionar. Habrán establecido alianzas con los distintos actores sociales y tendrán capacidad de incidir en el diseño de la agenda pública en forma vinculante (Ruiz, 2004).

Tipos de gestión asociada para las organizaciones comunitarias. Fuente: Ruiz, Violeta, 2004.

TIPOS DE GESTIÓN ASOCIADA	DEFINICIÓN	CONDICIONES ORGANIZACIONALES		CONSECUENCIAS
		HISTORIA DE LA ORGANIZACIÓN	ESTILO LIDERAZGO DE	
SUBORDINADA	Asociación sin que exista un ámbito de discusión y negociación igualitario. La organización comunitaria no participa de las decisiones	Sin historia previa	Autoritario	Ciudadanía asistida
		Con historia	Autoritario/empoderador	
EN PIE DE IGUALDAD	Asociación en igualdad y con participación en la toma de decisiones	Sin historia previa	Autoritario/empoderador	Ciudadanía asistida
		Con historia	Autoritario/empoderador	Ciudadanía emancipada
INCORPORADA	Forma parte de la operatoria. Es una estrategia con gestión permanente	Con historia	Empoderador	Ciudadanía emancipada

Ruiz concluye advirtiendo que la pseudo-gestión asociada es una forma de gestionar la pobreza, la carencia, en una forma de participación comunitaria que no busca el desarrollo inclusivo, sino la privatización de las políticas sociales. Continúa diciendo Ruiz que si se trata de generar sociedades más equitativas, inclusivas y sustentables el tipo de articulación que requiere una gestión asociada implica una inversión deliberada, sostenida y orientada hacia el beneficio de los grupos sociales más desfavorecidos. Por otra parte, si las organizaciones comunitarias no tienen historia organizacional previa, que incluya una cierta experiencia de lucha y demanda, cualquier proyecto que se implemente intentando generar procesos participativos carece de capacidad e instrumentos para contribuir por sí solo a que las comunidades los generen.

La asociación de las organizaciones comunales con el Estado resulta fundamental para que los logros se mantengan en el tiempo, idealmente se transformen en leyes, y por lo tanto, en derechos. La metodología FLACSO de Gestión Asociada da cuenta de procedimientos que buscan fructificar en la producción de normativa consensuada.

3.5.2.1-El modelo de gestión asociada FLACSO

La Metodología FLACSO (Poggiese, 1994) propone la construcción de escenarios participativos de gestión asociada sobre la base de la definición de escenarios adecuados al cambio que se quiere impulsar o sobre el que se quiere actuar. La aceptación social de las propuestas generadas depende de cómo son conducidas y participadas por la comunidad que percibe su construcción, el proceso de investigación y toma de decisiones. De esta manera se supone un vínculo previo, un acuerdo sobre un modelo de toma de decisiones conjunta, un reconocimiento del modelo decisorio compartido, para la construcción de un escenario futuro entre comunidad y gobierno.

Esto se da en el contexto de la relación entre un nivel técnico especializado, un nivel comunitario involucrado y un nivel político decisorio.

Esta interacción dinámica da lugar a distintos tipos de participación:

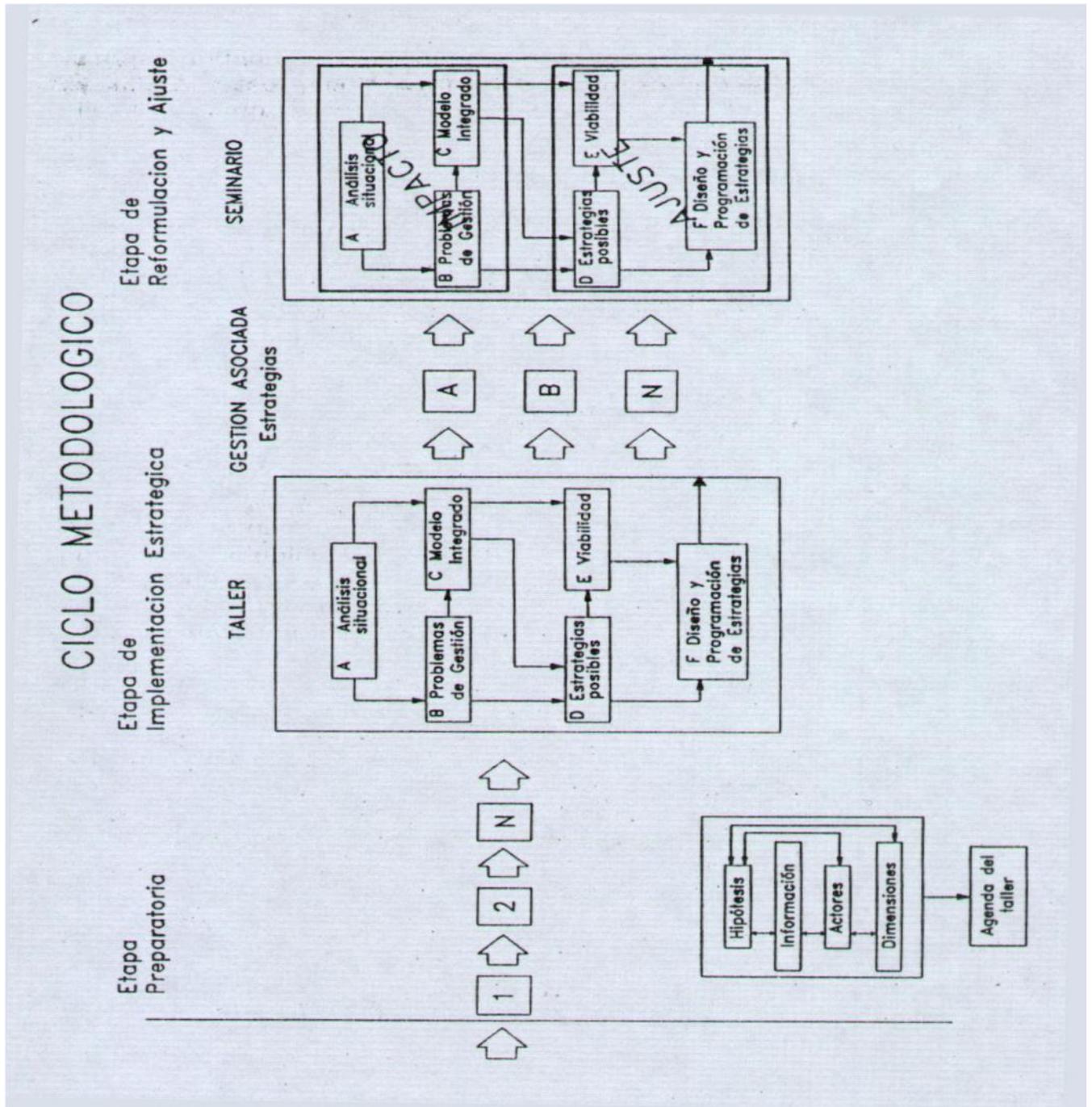
- Autodeterminación de los grupos comunitarios.
- Decisión compartida por asociación previa entre gobierno y comunidad.
- Palabra final de las autoridades gubernamentales.

Cuando entre las partes se configuran escenarios participativos, entendiéndose como tales a los espacios de articulación formalizados como procesos decisorios con reglas definidas que se construyen por acuerdos, se constituye la gestión asociada. Ella demanda condiciones secuenciales:

- Etapa de preparación del escenario.
- Formalización del escenario participativo.
- Elaboración de estrategias.
- Voluntad política de realizar la experiencia.

Esta metodología tiene dos componentes: un ciclo y secuencias lógicas para cada etapa del ciclo es decir, diferentes etapas y una forma de operar en cada una de ellas. El ciclo comprende tres etapas para la formulación del plan/proyecto: una primera preparatoria, una segunda de implementación estratégica y una tercera de reformulación y ajuste.

El escenario en una primera etapa está sólo delineado. Se va configurando con la propuesta de construirlo, sobre la base de una temprana interacción entre diversos actores. El argumento de cada actor es flexible. La hipótesis es que la interacción asocia, la negociación puede hacer crecer un interés común y el intercambio hace progresar el conocimiento. En la segunda etapa el escenario es más formal y con reglas de juego explicitadas y consensuadas. En la tercera etapa la asociación para la gestión se materializa desde un proceso de fusión entre conceptos, método y acción corporizado en un grupo de actores, que conducen y orientan las transformaciones en el modelo decisorio sobre estrategias a implementar (da Costa Pereira, 2005).



FUENTE: Poggiese, H., Metodología FLACSO de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada, Buenos Aires, FLACSO, 1994, p. 7. En da Costa Pereira (2005); PROCEDIMIENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Replanteos y propuesta metodológica para la construcción de normativas de ordenamiento ambiental desde la gestión asociada. Tesis de Maestría. UNLa.

- ✓ La configuración de una red institucional de acción asociada.

La preparación del escenario se basa en la propuesta de generación de estrategias de articulación para la toma de decisiones consensuadas. Consiste en la configuración de una red institucional de acción asociada. La configuración de la red institucional implica una serie de procedimientos tales como (da Costa Pereira, 2005):

- 1.- Identificación de los actores sociales locales, con entrevistas a los funcionarios municipales y trabajo de campo.
- 2.- Realización de encuestas y entrevistas a los distintos actores sociales (empresas, comerciantes, parroquias, centros de jubilados, sociedades de fomento, clubes, gobierno local, instituciones de educación formal y no formal, universidades, Organizaciones No Gubernamentales, etc.) con el fin de obtener información acerca de opiniones sobre necesidades, costumbres, preferencias.
- 3.- Convocatoria a los diferentes actores sociales para la realización de una reunión informativa sobre los resultados de la encuesta y las entrevistas, con el fin de analizarlos conjuntamente, redefiniendo intereses y definir criterios. Formación de una Red Institucional de Acción Asociada (RIAA) para el logro de las metas definidas.

A partir de la conformación de la RIAA los procedimientos consecutivos se vinculan con:

- Concientización al resto de la comunidad, con el aporte organizacional de la RIAA sobre la importancia de participar activamente en la tarea propuesta por la RIAA
- Diseño de la agenda y construcción de herramientas de acción, dentro de la RIAA, consensuando los diversos intereses, expectativas, y preferencias de los actores sociales en cuanto usos y funciones, teniendo en cuenta no sólo las potencialidades sino también las restricciones.
- Definición de roles y actividades vinculantes (compromisos de acción).

- Elaboración dentro de la RIAA de un documento base, para ser incluido en la agenda pública municipal con propuestas de plan de trabajo conjunto comunidad-gobierno. Elaboración de un proyecto de ordenanza (en el caso de que el objetivo sea producir normativa).

4.- Mesas de trabajo conjunto comunidad-gobierno (Representantes del poder Ejecutivo y Legislativo) para transferir el trabajo realizado dentro de la RIAA. Inclusión de la propuesta en la agenda pública municipal con el objeto de generar una normativa.

5- Conformación de una comisión conjunta para la elaboración del proyecto de ordenanza municipal.

6.- Mesas de trabajo para consensuar con toda la RIAA el contenido de la ordenanza que contendrá los intereses de la comunidad y las responsabilidades de cada uno de los actores sociales involucrados en el proceso (da Costa Pereira, 2005).

3.5.3-El presupuesto participativo y el Estado

Una forma de gestión participativa en base a un patrón de ciudadanía activa y búsqueda de legitimación democrática aparece en América Latina con el Presupuesto Participativo, que “puede definirse como un mecanismo de participación y deliberación ciudadana a través del cual se discute la utilización de una cantidad determinada de recursos públicos en la resolución de problemáticas urbanas prioritarias para los vecinos (servicios, equipamientos e infraestructuras).” El PP es un instrumento de política busca conectar la acción del Gobierno con las demandas ciudadanas a través de reuniones y asambleas periódicas, donde la población debate y se expide sobre las prioridades en la aplicación de los recursos locales; supone el despliegue de nuevas formas de cogestión pública y una combinación de democracia directa y semidirecta (por la elección de delegados) en la toma de decisiones (Carmona, 2012).

La implementación del Presupuesto Participativo es para Carmona un instrumento democratizador que no responde a un modelo único. El PP es para este autor “una herramienta valiosa para articular capacidades de los actores gubernamentales y no gubernamentales y para generar principios de ciudadanía, dentro de una corriente crítica y renovadora de los postulados de corte neoliberal imperantes durante la década de los noventa.”

El Presupuesto Participativo, en adelante “PP”, combina la representación política tradicional con la participación directa y voluntaria de los ciudadanos creando formas de cogestión, para que los representantes sean más afines a los intereses de la mayoría. Uno de los casos más representativos es el de Porto Alegre, en la República Federativa de Brasil.³⁵

La idea del PP de Porto Alegre surgió en 1988 para permitir que cada ciudadano participara de la creación de políticas públicas y en las decisiones del gobierno que tuvieran importancia en el futuro de la ciudad. En aquella época los partidos candidatos por la izquierda impulsaban una transferencia de poder hacia la clase trabajadora organizada institucionalmente. Durante el primer año de gobierno de la izquierda en las dieciséis regiones del PP las comunidades más pobres llegaban masivamente a las reuniones, con la misión de decidir sobre las inversiones demandadas hacía varias décadas, y la que querían “ya” (Genro, 1998).

El gobierno de la ciudad de Porto Alegre carecía de recursos y proyectos. Debió primero generar una recaudación local, mediante impuestos propios, y así potenciar al gobierno de la ciudad para satisfacer demandas y crear una mínima credibilidad.

³⁵ En materia económica el presupuesto participativo ha permitido que el Gobierno de Porto Alegre destine un porcentaje que varía entre el 15 y el 25 % de sus ingresos a inversiones. Además su aplicación permitió mejorar las obras de saneamiento básicas como el incremento del suministro de agua, entre 1990 y 1995, de 400000 a 465000 familias, y para 1996 el abastecimiento de agua aprovisionaba al 98% de las familias de la ciudad. Respecto al alcantarillado el incremento en el sistema pasó de alcanzar al 46% de las familias en 1989 al 85% en 1996 y también se lograron grandes avances en alumbrado público, urbanización de zonas, salud y viviendas. (<http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>)

Al principio gran parte de la recaudación se utilizó para pagar deudas pendientes del gobierno anterior, por lo que muchas personas se desencantaron y dejaron de acudir a las reuniones. Cuatro años después del inicio del PP se iniciaron las obras decididas por la comunidad. Con las obras en ejecución y la difusión de boca en boca y por medios públicos la gente se entusiasmó con volver a las reuniones del PP.

En el PP de Porto Alegre está la figura de los coordinadores regionales, que tienen las siguientes tareas básicas:

- Monitorear en cada región del PP la discusión del mismo, garantizando el debate democrático;
- Globalizar las acciones del gobierno evitando la fragmentación de la estructura administrativa;
- Preservar valores como la solidaridad y la cooperación en las discusiones y propuestas.
- Mediar en situaciones de conflicto.

Se registraron tres fenómenos respecto de los liderazgos comunitarios en el PP de Porto Alegre:

- Un primer grupo de liderazgos, acostumbrado al clientelismo, que se agota rápidamente, y es rechazado por la comunidad.
- Un segundo grupo que se transforma. Adquiere un nuevo lenguaje, se recicla y los líderes pasan a constituirse en intermediarios entre los deseos de la base y del Estado, trabajando por la obtención de las obras públicas que la población pide.
- Un tercer grupo de liderazgos que son emergentes, con líderes surgidos del propio PP, que se formaron durante la experiencia.

De esta forma el PP no es ni populismo consultivo que conduce a la sumisión, ni consejismo tradicional que conduce a la organización no democrática de las urnas (Genro, 1998). Es una forma de red social vinculada a la descentralización y participación ciudadanas.

Los procesos de descentralización e institucionalización de la participación ciudadana son en Latinoamérica tendencias en expansión. La descentralización implica elementos administrativos, financieros, sociales y político-institucionales.

Según Borja (1987), la desconcentración se refiere a una transferencia de decisiones y acciones administrativas sin autonomía efectiva; la delegación se refiere a la transferencia de ciertas funciones y competencias autorizadas en un marco legal y temporal, y la devolución se refiere al otorgamiento de poderes plenos en relación con recursos y capacidad decisoria. La descentralización pensada en ciudades importantes se presenta como un proceso asociado con la transferencia o devolución de poder político (descentralización política), pero también con el traslado de responsabilidades, dependencias y funciones de administración desde el aparato central a los diferentes barrios de la ciudad (desconcentración administrativa o descentralización funcional).

- La descentralización política en las ciudades, implica la transferencia de potestades específicas de gobierno de una unidad superior a órganos locales con capacidad de decisión autónoma, tanto a nivel de recursos como respecto a la posibilidad de elegir autoridades.
- La desconcentración administrativa supone el traspaso de responsabilidades y funciones en el ámbito administrativo, aunque no implica una autonomía plena en lo que refiere a la toma de decisiones (Carmona, 2012).

Este proceso establece unidades de gestión más pequeñas en la ciudad, con el objetivo de mejorar la organización interna del aparato gubernamental local y hacer más accesible los servicios a los vecinos.

La descentralización como transformación de tipo institucional, implica un diseño de Estado más accesible y teóricamente más eficaz, en términos de servicios y respuestas a las demandas de los diversos actores sociales.

La implementación de la descentralización en el ámbito urbano aparece como un proceso complejo donde se combinan el desempeño de los actores implicados y las tensiones que se producen frente a las condiciones establecidas.

Las razones que explican en los últimos tiempos la proliferación de experiencias participativas se relacionan con las restricciones que presentan las formas clásicas de participación previstas en los modelos de democracia representativa. Esto se hace visible en la escasa capacidad para articular la legitimidad obtenida en los comicios con la legitimidad que se requiere cotidianamente, para dar cuenta de los diversos temas que surgen en el plano social. Para hacer frente a estas cuestiones se apela a la apertura a los ciudadanos de espacios de control, seguimiento y planeamiento, como la incorporación de mecanismos horizontales de participación activa de la ciudadanía en la identificación de problemas, discusión de políticas y construcción de consensos (Carmona, 2012).

La participación ciudadana respecto a la toma de decisiones públicas puede plantearse como:

- Información: los actores son informados las acciones que se realizarán,
- Consulta: los actores son consultados respecto a las acciones por desarrollarse y pueden aprobar o no lo proyectado y
- Cogestión/ codecisión: los actores son parte en la elaboración de las acciones y la toma de decisiones.

El origen del impulso hacia la participación es de dos tipos:

- la acción ciudadana, que comienza y es controlada por los propios actores sociales en relación con los objetivos y fines que ellos determinan, y
- la implicación ciudadana, cuyo inicio y control es desplegado por el Estado, con el fin de conseguir apoyo y mejorar las decisiones, programas o servicios (Carmona, 2012) .

Una estrategia basada en la participación debe tener en cuenta las dificultades y conflictos inherentes a este tipo de procesos, donde aparece la acción de las redes sociales.

3.6- Las Redes sociales y el apoyo social.

Existe una diversidad de definiciones acerca de las redes sociales. La idea de red social es el tipo de concepto que ha sido utilizado en combinación con la teoría estructural funcional tradicional. También este concepto ha sido utilizado en el análisis de sociedades y grupos como sistemas abiertos, y en conjunción con el análisis situacional, la historia sociológica y la elaboración de modelos generativos.³⁶

La red social es el campo relacional total de una persona y tiene por común una representación espacio-temporal. Su grado de visibilidad es bajo en general (no así en Cuartel V, circunstancia que se indaga en esta investigación), pero en cambio posee numerosas propiedades vinculadas con el intercambio de información. Tiene pocas reglas formales, pero está compuesta

³⁶ González Peña (2001) resume los distintos significados de red:

- Red en el sentido metafórico: la entiende como cualquier tipo de entidad social. Considera que este sentido es muy confuso.
- Red en el sentido de red total: es el concepto utilizado como cadena o sistema interconectado de cosas inmateriales. Entiende a la red total como un primer nivel de abstracción de la realidad, que contiene toda la información posible sobre la vida social global de la comunidad a la que corresponde. Como red parcial, se refiere a cualquier aspecto de la red total, basado en algún criterio aplicable a toda la red global, tales como: la trama cognaticia del parentesco; las redes del matrimonio; redes políticas; redes religiosas, entre otras.
- La tercera acepción de red, que enmarca las características de las redes organizacionales de Cuartel V, la define como todas o algunas de las unidades sociales (individuos y grupos) con las que un individuo, o un grupo concreto, están en contacto.

por las relaciones entre muchas personas, algunas de las cuales son conocidas por varias de ellas, pero a menudo este nexo es ignorado por los individuos soslayados (González Peña. 2001).

Las investigaciones realizadas por diferentes estudiosos de las redes sociales las muestran como un medio de proporcionar apoyo, ya sea moral, económico y/o social³⁷

Esto ocurre basado en ciertas condiciones como la vecindad física, que facilita el flujo continuo de intercambios; relativa semejanza de nivel económico y confianza, que refleja el deseo o disposición para establecer o sostener una relación de intercambio recíproco.

Estas condiciones revelan otras de las características de las redes; una de ellas es su carácter dinámico. Es decir, cambia y evoluciona continuamente, al agregarse día a día nuevos miembros, en la mayoría de los casos parientes. Muy ligado a lo anterior está su carácter histórico. Existen formas de relación, interacción, comunicación e intencionalidad desarrolladas en el tiempo, que dependiendo de determinadas coyunturas y momentos históricos asumen características diferentes.

Algunos autores reflejan los tres niveles de análisis –comunitario, redes sociales e íntimas– que se incluyen dentro del estudio del apoyo social. Entre las relaciones más estudiadas se encuentran el estado civil, la existencia y frecuencia de contactos con amigos y familiares, etc.

³⁷ Esto no significa tener una visión idílica de las redes. La vida cotidiana nos impone el conocimiento, personal o a través de los medios masivos de comunicación, de la existencia de redes delictivas (prostitución, narcotráfico, secuestro de personas). Para Lozares (1996) las redes sociales son un conjunto bien delimitado de actores (individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales) vinculados a través de una relación o conjunto de relaciones sociales. Los lazos relacionales son los vínculos entre pares de actores, y pueden ser: personales (amistad, respeto, consejo); transferencias de recursos (bienes, dinero, información); asociaciones, interacciones comportamentales; movilidad geográfica y social; conexiones físicas; relaciones formales y organizacionales. Los sistemas de actores reciben el nombre de grupos. Las redes funcionan con esa dinámica; puede haber transferencia de saberes y recursos en una organización de estafadores, en su carácter de red. Pero en esta investigación se indagará en torno a los círculos virtuosos que puede producir el trabajo comunitario en red en el marco de una racionalidad sustantiva (que privilegia la reproducción de la vida, como ya se explicó). Ver además el concepto de “red de secuestro” de Foucault, en la página 19 de esta tesis.

Otro tipo de definiciones enfatizan las funciones que cumple el apoyo social, y coinciden en considerar este concepto como un constructo multidimensional, con distintas categorías: emocional, estima, pertenencia, etc. Una de esas definiciones propone como definición de apoyo social el grado en que las necesidades sociales básicas de la persona son satisfechas a través de la interacción con otros, entendiéndose por *necesidades básicas* la afiliación, afecto, pertenencia, identidad, seguridad y aprobación. Estas necesidades pueden cubrirse mediante la provisión de ayuda socio-emocional (afecto, simpatía, comprensión y estima de otros significativos) o por la provisión de ayuda instrumental (consejo, información, ayuda con la familia o con el trabajo, ayuda económica, etc.).

Existen dos grandes perspectivas en el estudio del apoyo social: la estructural y la funcional:

- Desde la perspectiva estructural, se examina todo el campo social en el que está inmerso el sujeto, y utiliza los análisis de redes sociales como medida del apoyo social. Los estudios empíricos sugieren que las redes ofrecen apoyo crucial para el bienestar psicológico. Las dimensiones de las redes más estudiadas desde esta perspectiva son el tamaño, la densidad, la reciprocidad y la homogeneidad.
- Desde la perspectiva funcional se enfatizan los aspectos cualitativos del apoyo y las funciones que cumple, y se centra el interés en los sistemas informales de apoyo. Todas las investigaciones coinciden en destacar tres funciones básicas: apoyo emocional, material e informacional.

Las dimensiones del apoyo social incluirían: a) ayuda material; b) asistencia física; c) apoyo derivado de compartir pensamientos, experiencias y sentimientos; d) información y consejo y e)

contactos sociales positivos. En cada caso los autores consideran tan importante el apoyo real existente como el que el sujeto percibe como potencialmente disponible.

Las redes de apoyo se caracterizan de dos formas, a saber:

- Tamaño de la red social: número de parientes y amigos cercanos, así como los cambios en el número actual de personas de confianza, con relación a 5 años atrás (mayor, igual o menor)
- apoyo social percibido

Existen seis dimensiones diferentes de apoyo:

- relaciones: de las cuales las personas sienten que reciben seguridad, estabilidad.
- Integración social: una red de relaciones en las cuales los individuos comparten intereses.
- Confianza en la valía: los conocimientos y habilidades personales son reconocidos.
- Confianza en las alianzas: los individuos pueden contar con ellas bajo cualquier circunstancia.
- Orientación: los sujetos pueden contar con consejos de otros fidedignos, de confianza.
- Cuidado: el individuo se siente responsable del bienestar de otra persona.

La movilización de la red sirve para activar a las personas significativas que conforman la red de una persona en situación de crisis o de una comunidad que busca su desarrollo.

3.7- Las políticas públicas y su inclusión en las agendas de desarrollo.

3.7.1-*Las políticas públicas*

Según Meny y Thoenig (2002) “una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos”. De acuerdo con estos autores, una política pública es un programa de acción de gobierno que se aplica en un sector social o en un espacio geográfico. Las políticas públicas se caracterizan por poseer cinco atributos: contenido, programa, orientación normativa, factor de coerción y competencia social:

- Desde el punto de vista del contenido, la política pública se pone en marcha para generar determinados resultados o productos;
- En tanto programa, las políticas públicas se inscriben en un marco general, explícito en leyes y programas de gobierno, o implícito en una determinada orientación;
- Dicha orientación responde a las racionalidades (lo que implica racionalidades económicas en juego) o intereses que dictaminan valores y objetivos específicos;
- La actividad pública se apoya en la coerción que respalda la legitimidad de la autoridad que la impone;
- En tanto competencia social, la política pública afecta a un sector determinado que no es necesariamente el del ámbito que el Estado tutela como autoridad pública.

Toda política pública encierra así una teoría del cambio social, no siempre fácil de identificar (Meny y Thoenig, 1992).

Las políticas públicas pueden clasificarse en función de los siguientes criterios: prohibiciones y estímulos; provisión de bienes y servicios; procedimientos. Algunos autores agregan a esto otros aspectos, tales como: acción puntual o global; acciones dirigidas a nuevas situaciones o hacia el tratamiento de causales de disfunción social; acciones que erradican

problemas existentes o que imposibilitan el surgimiento de problemas nuevos (Meny y Thoenig, 1992). Lo que impulsa el surgimiento de una política pública es la existencia de una agenda.

3.7.2- *El concepto de agenda pública*

La agenda no es un programa, sino un conjunto de problemas, que apelan al debate público y a la activa intervención de las autoridades públicas. Los problemas contenidos en la agenda exigen la intervención de la autoridad pública. Algunos problemas son puestos en la agenda y otros no. Es entonces cuando surgen agendas alternativas. Lo que caracteriza a la agenda es el grado de consenso o conflicto sobre el problema considerado. La formulación de los problemas depende de dos estadios del trabajo político: la formulación de las demandas; las estrategias de respuesta desplegadas frente a las demandas de una acción pública.

Las necesidades de acción pública pueden ser: normativas, sentidas, expresadas, comparativas:

- *Necesidades normativas*: definidas por políticos y técnicos que se ponen en el lugar del consumidor;
- *Necesidades sentidas*: la población tiene deseos y motivaciones y corresponde a los especialistas explicitar el aspecto latente de la necesidad;
- *Necesidades expresadas*: actos concretos, como por ejemplo los de consumo, expresan su existencia;
- *Necesidades comparativas*: se generan cuando se comparan entre sí varias situaciones sociales y geográficas, en términos de nivel de servicios, y se utilizan como indicador de los comportamientos futuros de las otras.

Estas necesidades pueden responderse desde políticas cuya implementación puede realizarse desde diversos enfoques.

La *implementación* es la fase de una política pública donde se generan actos y efectos a partir de un marco normativo. Un enfoque de decisión de políticas públicas es el llamado enfoque top down: la decisión se toma en el centro, se ejecuta en la periferia y la ejecución es algo menor. Hay una primacía jerárquica de la autoridad, una diferencia entre el universo político y el mundo administrativo, una búsqueda de la eficiencia (optimización de recursos y resultados). Existen enfoques alternativos al top down.

En los enfoques alternativos la implementación es un escenario donde no hay actores neutros ni pasivos. Algunos autores indican, marcando una diferencia ostensible con el enfoque top down, la necesidad de tener en cuenta en la actuación política:

- La necesidad de los decisores de antemano o de ganar para su causa a los actores e intereses que ocuparán un lugar clave en el momento de la ejecución;
- El hecho de realizar concesiones, de eliminar la posible oposición de los que se verán afectados por la oposición (Meny y Thoenig, 1992).
- La inclusión de los temas en la agenda pública se relaciona con dos tipos de conducta: una, activa y la otra, expectante. En la conducta activa, se incorpora el problema, se buscan los apoyos y los recursos necesarios para implementarla. En la conducta expectante el tema se incorpora a la agenda a partir de la detección de la oportunidad para poder tratarlo. Se actúa, no a partir de la identificación del problema, sino de la identificación de la oportunidad para tratarlo, ya sea en el nivel nacional, provincial o local.

La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido ocasionando tratamientos aislados y unidimensionales. Los

politólogos han preferido estudiar la formación de agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política.

No todos los problemas logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital son descartadas o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de atención. Cuando logran ingresar en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben un trato de rutina o emergencia. Ante algunas cuestiones los gobiernos se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Por agenda de gobierno suele entenderse al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar Villanueva, 1993). En el ámbito público hay situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un lugar en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado. Son intereses particulares que buscan argumentarse como generales y, si lo logran, originan decisiones, leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos. La más importante de las decisiones de un gobierno es la determinación de la agenda que da el tono y dirección a un gobierno. El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno determina si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide o no intervenir. Se trata de la decisión que compromete o no a poner o no poner en marcha toda la maquinaria estatal de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones.

Pero hay definiciones de la agenda que enfatizan el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención, el conjunto de definiciones de esos problemas y el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atenderlos.

Que una cuestión o asunto llegue a ser considerado como tema de la agenda de gobierno implica decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas decisiones son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención. Las valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención y para decidir la acción o la inacción.

La atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema alcanza su carácter de “agendum: algo sobre lo que se debe actuar”(Aguilar Villanueva, 1993).

La formación de la agenda es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas(Aguilar Villanueva, 1993).

Que una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyan un problema y sean un asunto de interés público, depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos, dado que los problemas son elaboraciones humanas; y los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones estructuran y encuadran

las elecciones posteriores de la política, y sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Aguilar Villanueva, 1993).

Aunque la agenda sea del gobierno, los problemas que la integran son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay una agenda de los ciudadanos, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede coincidir con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado (Aguilar Villanueva, 1993).

Según Roger Cobb y Charles Elder (Aguilar Villanueva, 1993) hay dos tipos de agenda. La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional"; la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La agenda sistémica está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. La agenda institucional, gubernamental o formal, es la que se define como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituye una agenda institucional (Aguilar Villanueva, 1993).

La naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa. La agenda sistémica tiende a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que gran cantidad de población comparte por su formulación genérica (la pobreza extrema, por ejemplo) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. La agenda institucional de las

dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos(Aguilar Villanueva, 1993).

Las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. Puede decirse que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental, según Cobb y Elder (Aguilar Villanueva, 1993).

Las cuestiones que se presentan en la agenda pública, compitiendo por desatar la iniciativa del gobierno, generan una "oportunidad de elección". El gobierno encara normalmente un conjunto desordenado, discrepante y conflictivo de asuntos y la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay información, teorías, tecnologías, recursos, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por razones políticas, morales, económicas, jurisdiccionales. También hay ciertos eventos críticos que conmueven a la ciudadanía, que constituyen oportunidades favorables para plantear asuntos olvidados o rechazados. Todo esto contribuye a estabilizar y ordenar el carácter de los reclamos y presiones sociales. No todo es azar en la elaboración de la agenda (Aguilar Villanueva, 1993).

Sin embargo, el mayor factor en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y

administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno. La etapa de definición del problema público comienza una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Ambas etapas son interdependientes. Incluir una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno (Aguilar Villanueva, 1993).

Saber quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, ya que permite saber quiénes son “los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva”. De otra forma, los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes de grupos de interés muy poderosos y de sus sistemas de creencias (Aguilar Villanueva, 1993).

Son más que necesarios la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad; se requiere explicar los mejores argumentos por los cuales se elige un determinado curso de acción. La política pública sería entonces una tarea colectiva que incorpora corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta (Aguilar Villanueva, 1993).

3.7.3-Las Agencias de Desarrollo Local

Las políticas públicas son muchas veces llevadas a cabo, en el nivel local, por agencias municipales. Estas agencias implementan, de acuerdo a determinada concepción y racionalidad económica, una estrategia territorial específica, construyen una agenda territorial o implementan políticas existentes en la agenda municipal. Las Agencias de desarrollo local (ADEL) u otras Instituciones de desarrollo local definen un perfil propio según las acciones a implementar (Villar, 2007). Las ADEL son instancias de desarrollo organizadas a nivel local, cuyas acciones más

comunes son las de promocionar a la jurisdicción como atractivo para la inversión. Se ponen de relieve así ventajas del espacio geográfico en materia de infraestructura, comunicaciones, recursos naturales y los por algunos llamados recursos humanos. Además estas acciones contemplan la difusión de información económica relevante para los actores económicos locales, el asesoramiento para la formulación y el monitoreo de proyectos.

Las ADEL' s adoptan distintos tipos de organización jurídica, a saber:

- Instituciones públicas gerenciadas por la administración local y que operan como un departamento municipal más;
- Entes administrativos que suelen ser creados por la administración local y gestionados como órganos con personería jurídica propia;
- Instituciones privadas, bajo la fórmula de entidades mercantiles de propiedad privada.

3.7.4-Las Agencias de Desarrollo Local en Moreno

Tanto en la Nación, como en las provincias, como en los municipios, ha habido en los últimos años políticas públicas destinadas a la creación de ADEL' s. En la Provincia de Buenos Aires se creó el IDEB (Instituto del Desarrollo Empresario Bonaerense), que depende del Ministerio de Producción provincial, con la misión de fortalecer y crear micro, pequeñas y medianas empresas en la Provincia. En el Municipio de Moreno una ADEL local vinculada al IDEB es el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) (Villa, 2007).

De acuerdo con la Ley Orgánica de las Municipalidades, el Municipio de Moreno ha creado dos entes descentralizados, con objetivos inherentes a la ordenación y detallados además en el Plan de Gobierno Municipal. Estos entes son el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local

(IMDEL), creado por ordenanza 540/00, y el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), creado por ordenanza 553/00.

Las áreas programáticas del IMDEL son: Programa Municipal de Empleo, Programa de Asistencia Integral al Sector Primario y Agroindustrial, Asistencia Integral al Empleo y a las Pymes y Programa de Economía Social. El sector primario y agroindustrial son objeto de distintos planes de trabajo, así como también la gestión de los espacios verdes. Estos planes son: Programa de Manejo Espacios Verdes (Pro. M. E. Ve), Programa de Incentivos al Sector Rural (Pro. In. Se. R) y Programa de Consolidación de Autoproducción de Alimentos (Pro. Con. A. Al). El Pro. Me. Ve “Diseña y ejecuta el Plan de Ordenamiento de Espacios Verdes Municipales”. Incluye las áreas “Arbolado público de alineación”, “Grandes espacios verdes” y “Viveros y Plazas”. El Pro. In. Se. R. abarca áreas muy relacionadas con los usos del suelo de Cuartel V: “Floricultura”, “Hortifruticultura” y “Granja”. Son sus objetivos declarados: aumentar la eficiencia y rentabilidad de las explotaciones, promover y consolidar prácticas agrícolas de bajo impacto ambiental, mejorar la producción y rentabilidad de los criaderos, realizar una planificación eficiente de los sistemas productivos y consolidar la identidad productiva local. Esto último con la creación de un sello de calidad “Hecho en Moreno”, supervisado por los correspondientes organismos de jurisdicción nacional.

El IMDEL cuenta además con el Banco Social Moreno. Se trata de una institución de micro-finanzas, vinculada al Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB). El Banco Social tiene como metas otorgar créditos para micro-emprendimientos productivos y dar capacitación en rubros como primario, alimentos, textil, calzado y servicios; también encargarse de las necesidades legales, contables, impositivas, de costeo, de ventas y comercialización que derivan de la gestión de los emprendimientos productivos, con miras a la reinserción laboral de desocupados (Zanca, 2006). Todo esto remite a un intento de creación de una red que articule

emprendimientos locales, lo que instala una dimensión territorial en la orientación de políticas públicas de promoción económica y social. Sin embargo, existe para la inclusión de temas en las agendas de desarrollo un nuevo impulsor que es el *estado de excepción*.

3.7.5-Las agendas de desarrollo local y “el estado de excepción”

Agamben (2007) explica que la elección del sintagma “estado de excepción” implica una toma de posición. No se opta por “estado de sitio” o “ley marcial”, lo que implicaría una conexión con el estado de guerra, ya que no implica un derecho especial como el derecho de guerra, sino un concepto definido por la suspensión del propio orden jurídico. Entre los años 1934 y 1948 la teoría del estado de excepción, frente al colapso de las democracias europeas, cobra gran auge. Más aún hoy, “la progresiva erosión de los poderes legislativos del Parlamento, que se limita hoy a menudo a ratificar disposiciones del Poder Ejecutivo con decretos que tienen fuerza de ley, ha devenido entonces una praxis común” (Agamben, 2007). Éste es uno de los caracteres del estado de excepción: la abolición provisoria de la distinción entre los tres poderes del Estado democrático. El problema del estado de excepción guarda analogías con el derecho a la resistencia, que en el derecho italiano es un derecho y un deber a ejercer frente a quienes violan las libertades fundamentales y los derechos garantizados por la Constitución. Una opinión frecuente explica que un fundamento del estado de excepción es la necesidad. Se toma un adagio latino que dice que la necesidad no tiene ley, y se lo interpreta en formas opuestas: como que la necesidad no reconoce ley alguna, o como que la necesidad crea su propia ley. En realidad, más que volver lícito lo ilícito, la necesidad justifica una transgresión en un caso singular a través de una excepción (Agamben, 2007). La teoría de la necesidad es una teoría de la excepción, por la que un caso singular es sustraído a la obligación de observar la ley. El fundamento último de la excepción no es la necesidad, sino el principio según el que la ley tiene fuerza y razón de ley si sirve a la salvación común de los hombres; de lo contrario la ley no tiene eficacia obligatoria. El estado de excepción

es así una disposición “ilegal”, pero jurídica y constitucional, es decir, conforme al derecho positivo no escrito.

LA REFLEXIÓN

(Razonabilidad para perfilar procedimientos de contrastación)

4- REFLEXIÓN Y SUPUESTOS: revisión y cotejo entre praxis y teoría para la definición de hipótesis, objetivos y planteo metodológico.

Siguiendo el *modelo ternario* de investigación, las ideas iniciales que caracterizaron el problema de indagación (expuestas en el capítulo 2) fueron revisadas y fortalecidas desde la lectura e interpretación de referentes conceptuales. La relación establecida entre diferentes significados orientó la reflexión sobre la razonabilidad de los supuestos causales del problema y señaló a la vez el camino para la formulación de hipótesis principales y auxiliares. Estos supuestos han orientado la configuración de objetivos generales y específicos y la conformación del proceder metodológico para alcanzarlos.

4.1- Hipótesis.

Hipótesis principal

La coexistencia conflictiva de dos agendas públicas de gestión territorial: una, comunitaria con preeminencia de la racionalidad sustantiva que impulsa el desarrollo territorial y local, y otra, de la administración estatal local, que con criterio de la racionalidad instrumental gestiona carencias, se expresa a través de dos perspectivas diferentes de materialización de apropiación y uso del suelo en la localidad de Cuartel V, Partido de Moreno, desde 2006 hasta la actualidad.

Subhipótesis

A-La coexistencia de las racionalidades instrumental y sustantiva no implica necesariamente la posterior búsqueda de consensos para hacer confluir las distintas propuestas en una agenda común.

B-La falta de consensos es visible en el desarrollo territorial local de Cuartel V, donde los desequilibrios territoriales se manifiestan en la deficiente provisión de infraestructura y servicios básicos, a pesar de que la generación de los mismos ha sido en varias oportunidades fruto de su inclusión en la agenda comunitaria.

C-La falta de consensos que redunden en una gestión participativa y asociada del territorio determina el fracaso de las tentativas de lograr una ordenanza que establezca el presupuesto participativo en Moreno.

4.2-Objetivos.

Objetivo general:

- Evidenciar las improntas territoriales derivadas de las materializaciones de la racionalidad sustantiva y la instrumental, inherentes a las agendas de gestión aplicadas en Cuartel V, Partido de Moreno.

Objetivos específicos:

- Identificar las racionalidades económicas presentes en los diagnósticos que sustentan las agendas de gestión territorial, pública comunitaria y pública estatal, aplicadas en Cuartel V desde 2006 hasta la actualidad.
- Analizar los impactos territoriales derivados de los diagnósticos presentes en las agendas de gestión territorial aplicadas en Cuartel V desde 2006 hasta la actualidad, y su vinculación con el desarrollo local.
- Determinar las condiciones de posibilidad de integrar en una sola agenda común a las dos agendas aplicadas en Cuartel V en la actualidad.

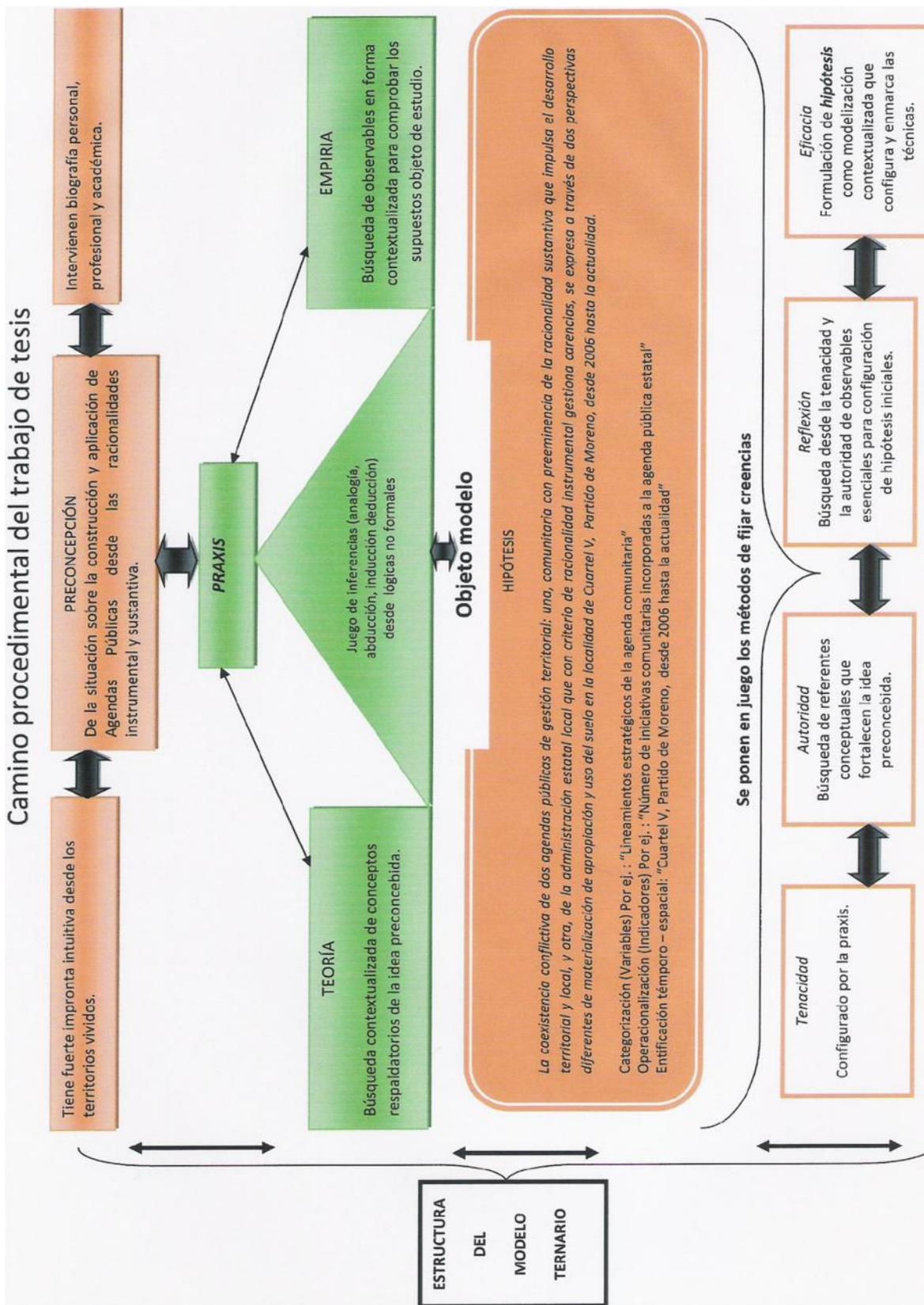
- Determinar las condiciones de posibilidad de lograr una gestión participativa desde la Economía Social en Cuartel V.

4.3- Metodología.

4.3.1- *El modelo ternario de investigación*

La presente indagación en torno a las agendas de gestión pública, tanto la estatal como la comunitaria, que contribuyen a ordenar el territorio de Cuartel V, requirió del análisis de contextos sociales y políticos. El enfoque epistemológico adoptado buscó entonces relevar cotidianeidades y legalidades que operan territorialmente, implicando una fuerte validación empírica. Sin embargo, este enfoque no fue inicialmente ni deductivo ni inductivo. Para describir el objeto de la investigación y atribuir las variables que lo caracterizan se apeló al *modelo ternario de investigación*, que supera y a la vez contiene al modelo binario que relaciona teoría y empiria (ver esquema).

Camino procedimental del trabajo de tesis



El *modelo ternario de producción de conocimiento* aporta una lógica no formal, cuya profunda validez epistemológica ha sido desarrollada por Samaja (1999). Desde esta perspectiva se entiende que el pensamiento y el razonamiento que sustentan el conocimiento, ya no son exclusivamente axiomáticos o de deducción natural, no aluden a representaciones precisas y rigurosas. Los métodos aplicados para reflexionar sobre el territorio incorporan lo temporal, epistémico y deóntico de la lógica modal como lógica extendida y lo intuitivo, lo polivalente y lo borroso de la lógica divergente.³⁸ Las afirmaciones o enunciados contruidos de esta forma alcanzan consistencia porque se admiten y reconocen creencias basadas en pensamientos contextuales y en la praxis (da Costa Pereira y Zanca, 2007) de la que se extraen los modelos del objeto de estudio.

4.3.2- *Los métodos de fijar creencias*

Los modelos se construyen a partir de lo que Peirce llama *métodos de fijar creencias*, que aunque se definan por separado tienen una absoluta complementariedad. Son estos métodos: *de la tenacidad, de la autoridad, de la reflexión y de la eficacia*.

El *método de la tenacidad* o intuición explica que una creencia es tenaz porque se instala por una fuerte intuición, un imperativo que surge dentro del investigador; que en este trabajo se refiere a la convicción íntima de que la agenda pública de la comunidad de Cuartel V, en oposición a la agenda estatal, produce una ordenación alternativa sustentable que debe ser abordada desde las racionalidades económicas que operan sobre el territorio, como insumo metodológico relevante para el quehacer del geógrafo, en particular del que suscribe esta tesis. Sobre todo, la fuerte convicción de que la participación es posible y necesaria, y de que el conocimiento

³⁸ La lógica territorial, en este contexto de pensamiento, se sostiene desde argumentos modales (que admiten desde lo estrictamente metodológico las diferentes modalidades de percibir la realidad) y divergentes (que habilitan para la incorporación de saberes paralelos). (da Costa Pereira, Zanca; 2008). Se puede revisar en Palau (2002).

producido desde este abordaje de investigación debe ser en primer lugar destinado a la comunidad involucrada, a los efectos de una reflexión que le permita reafirmar, modificar o desechar prácticas cotidianas de gestión. Pero esta tenacidad, esta íntima convicción de por qué abordar este tema está anclada en la tradición o autoridad.

El *método de la autoridad* explica que una creencia se instala por referencia a tradiciones generadoras de principios. Estos principios se asimilan en la educación y la socialización y remiten evidentemente al mundo de la vida del investigador. En el caso de quien suscribe ese mundo de la vida ha sido imbuido de principios tales como: que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades y tomar en consideración los saberes y expresiones populares, como base para la construcción de políticas públicas adecuadas que deben respetar no sólo las necesidades, sino también las preferencias y deseos de la población. Es también muy fuerte la creencia de que la calidad de vida se adquiere subordinando los objetivos materiales a aquéllos trascendentes que le dan sentido, en un proceso donde lo que impera es el respeto a la vida y su realización, particulares para cada época y sociedad; y donde el fin no justifica los medios, ni las metas se logran a cualquier costo, ya que se adhiere a la postura de que la eficiencia no es el objetivo fundamental.

Las creencias buscan fundamentarse en la autoridad que emana del marco conceptual. El marco conceptual en esta investigación no se halla solamente en el campo propio de la ES. Para obtener la teoría y así, en términos de Samaja (1999) completar el círculo hermenéutico, fue necesario establecer una analogía o relación de semejanza con los sustentos teóricos de otras ciencias, tales como: la Sociología, con respecto a la Sociedad Civil, y las redes de apoyo social; la Filosofía, en lo referido a las razones subjetiva, objetiva, instrumental y sustantiva, las relaciones y juicios de valor entre medios y fines y el estado de excepción; la Política, en lo que respecta a

agendas políticas, gestión asociada, Nueva Gerencia Pública, participación y presupuesto participativo; la Geografía, en lo atinente a la ordenación territorial sustentable.

De esta forma, del cotejo entre las afirmaciones iniciales y los referentes conceptuales surge el *método de la reflexión*, que busca la esencia del objeto de la investigación. A través de una actitud reflexiva algunas ideas resultaron reafirmadas y otras, renovadas, tal como se observa en el siguiente cuadro resumen:

<p>Afirmaciones iniciales</p> <p>Modelización previa del objeto de estudio</p> <p>(insumos para variables nominales, dimensionales y operativas e indicadores)</p>	<p>Ideas reforzadas a partir del marco conceptual</p> <p>Remodelización.</p> <p>Reflexión para la generación de una nueva versión del objeto de estudio</p>	<p>Ideas renovadas a partir del marco conceptual</p> <p>Remodelización.</p> <p>Reflexión para la generación de una nueva versión del objeto de estudio</p>
<p>La participación popular es inherente a la democracia.</p>	<p>Las prácticas derivadas de la democracia participativa requieren el protagonismo de la mayoría de los actores sociales para definir las prácticas de sustentabilidad territorial (entendida como la integración de sostenibilidad, potenciación, equidad y productividad), a través de un nuevo pacto ciudadano.</p>	<p>La participación comunitaria no es entendida necesariamente por las autoridades de una democracia representativa como un componente esencial de la misma. La democracia representativa determina quién participa y en qué condiciones lo hace, incorporando como única herramienta el sufragio universal (Nun, 2000).</p>
<p>La participación popular en la toma de decisiones contribuye a la ordenación sustentable del territorio.</p>	<p>La participación popular hace a los aspectos de equidad y sostenibilidad de la sustentabilidad, que enuncia el PNUD.</p>	<p>El territorio donde influye la agenda pública no estatal es escenario de múltiples ordenaciones que incluyen a las generadas por los punteros (mediadores) políticos (Auyero, 2004).</p>
<p>Existen agendas públicas estatales y agendas públicas comunitarias no estatales independientes entre sí.</p>	<p>La agenda sistémica está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica. La agenda institucional, gubernamental o formal, es la que se define como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituye una agenda institucional (Aguilar Villanueva, 1993).</p>	<p>La comunidad logra que su propia agenda <i>sistémica</i> se torne <i>formal</i> como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados por sus miembros para consideración seria y activa si se vincula a la agenda pública estatal (Aguilar Villanueva, 1993).</p>
<p>Las ONG's contribuyen a la</p>	<p>Las organizaciones sociales impulsadas por</p>	<p>Las ONG's a veces suelen proporcionar</p>

participación ciudadana y a la ordenación sustentable.	empresas son fruto de una nueva visión que une lo empresarial con lo ciudadano: “Estamos frente al surgimiento de un nuevo paradigma societario, en el cual la racionalidad social y la racionalidad económica dejan de ser antípodas que se diferencian crecientemente, sino que buscan inscribirse en una única imbricación ontológica. Así, se elabora una única política y no dos (la económica y la social), superando la trágica disociación entre la economía (mundo empresarial) y la política (mundo de la ciudadanía)” (Melo Lisboa, 2004).	servicios sociales para compensar a las víctimas de las empresas multinacionales. Los profesionales de la clase media de las ONG’ s pueden llegar a obtener pequeñas sumas para financiar oficinas, transportes y una actividad económica en pequeña escala. Políticamente, las ONG’ s pueden llegar a despolitizar a sectores de la población (Petras, 1997).
La racionalidad sustantiva debería primar por sobre la racionalidad formal para lograr una ordenación sustentable del territorio.	El problema a superar es, en términos de Franz Hinkelammert (2003), “la ética absoluta del mercado”, la racionalización absoluta de la vida humana.	No se trata de eliminar al mercado; de lo que se trata es de no permitir que el mercado autorregule a la sociedad (Polanyi, 1957).

Este cotejo permitió fortalecer la hipótesis principal. Esta suposición no varió en su configuración, ya que se afianzaron las ideas iniciales de esta tesis, en el sentido de la necesidad de una participación comunitaria sobre las agendas públicas donde la racionalidad sustantiva prime, para el logro de una ordenación territorial sustentable. Las ideas renovadas enriquecieron la caracterización del problema y se derivaron en las subhipótesis. En este caso, el camino de indagación evalúa, más allá de los resultados, como lógicamente posible que la racionalidad sustantiva deje una impronta peculiar de ordenación alternativa sustentable en el territorio en el que se aplica predominantemente sobre la racionalidad instrumental. El método de la reflexión significa el comienzo del método de investigación propiamente dicho, que se consolida en el método de la eficacia o pragmático.

El *método de la eficacia* (hipotético-deductivo) contempla la enunciación de un supuesto o hipótesis y su contrastación empírica en la construcción hipotético deductiva del conocimiento. Este método está presente en el enunciado de la hipótesis principal, las sub-hipótesis y los objetivos de esta investigación y en el desarrollo de la misma. La contrastación implica proponer hipótesis a partir del reconocimiento del problema de investigación, construir el objeto modelo,

diseñar y aplicar los procedimientos de validación empírica; que en el caso de la presente tesis, y derivado de la aplicación de los métodos enunciados, se construyó con la consideración plena de los contextos sociales, económicos y políticos, conteniendo la opinión de los distintos actores sociales. Esta acción se apoya en el llamado *Modo 2 de Producción de Conocimiento* (Gibbons et al. 1997), que considera que:

La validez de la información viene determinada por un conjunto más amplio de criterios temporales y heterogéneos. Incluye a miembros de la comunidad científica, política y civil. Se juzga en función de la calidad de la información para la promoción de cambios (da Costa Pereira, Tancredi y Tuis, 2004; 254).

Los contextos sociales, económicos y políticos fueron relevados a través de técnicas de investigación predominantemente cualitativas.

4.3.3- Las técnicas de investigación empleadas

Observación directa, observación participante, observación documental y entrevistas focales fueron las técnicas empleadas.

1. La **observación directa** se realizó en el territorio de Cuartel V, con el objeto de constatar la ordenación territorial resultante de la agenda comunitaria y la estatal, específicamente en la zona de los barrios incluidos en el Plan Ahí.
2. Se realizó **observación participante** acudiendo a la Asamblea Ordinaria de la Mutual El Colmenar del año 2011, donde se difundió el resumen de lo actuado por la AMEC en 2010, pudiéndose recabar información sobre los puntos de la agenda comunitaria desarrollados para ese año, y también los que continuaban desarrollándose desde años anteriores.
3. La **observación documental** se aplicó para analizar: los Planes de Gobierno del Municipio de Moreno desde 2006 hasta 2010; la cartografía referida a áreas de uso del suelo, zonificación y localización de emprendimientos productivos en Moreno; las propuestas y

novedades de La Carta Popular, a través de su sitio Web y documentos de trabajo del Segundo Congreso de Vecinos; los archivos digitales Web y las publicaciones impresas de La Posta Regional ¿y qué?; la página Web de la Municipalidad de San Miguel, donde se aplica el modelo de presupuesto participativo que las organizaciones comunitarias proponen para Moreno: los documentos contenidos en la página Web del Banco Social Moreno.

4. Las **entrevistas focales** fueron realizadas a personajes considerados clave para la atribución de las variables de investigación: la Directora de Economía Social de Moreno (IMDEL); un referente del Movimiento por la Carta Popular; la Coordinadora Distrital de las mesas del Plan Ahí y la Coordinadora de la Mesa del Plan Ahí de Cuartel V; la Directora de Presupuesto del Municipio de Moreno; la Directora de Desarrollo Urbano del IDUAR Moreno y una responsable del Área GIS del IDUAR Moreno; la Presidenta de la Cooperativa de Servicios Públicos “Comunidad Organizada” de Cuartel V; una participante de la mesa del Plan Ahí en Cuartel V; un participante de Ciudades Focales por Cuartel V; un miembro de Comunidad Organizada y de El Colmenar; el presidente de la Mutual El Colmenar; un miembro de la Escuela El Surco. Las entrevistas fueron surgiendo de la aplicación del muestreo teórico³⁹, dado que a partir de la información provista por un personaje clave surgían nuevos nombres y datos acerca de personas, organizaciones comunitarias o dependencias municipales que era necesario relevar para continuar indagando en la línea de las argumentaciones expresadas por los entrevistados. En el cuadro siguiente se expresan los motivos y derivaciones de cada entrevista:

³⁹ El muestreo teórico se refiere a seleccionar nuevos casos a estudiar según su potencial para expandir conceptos ya desarrollados, aplicando el análisis y la recolección de datos en forma simultánea.

Personas entrevistadas para la investigación

Persona entrevistada	Razones para entrevistarla
Directora de Economía Social de Moreno (IMDEL)	Profundizar en la racionalidad dominante del accionar del Municipio en esa área específica, buscando confirmar o desestimar contradicciones internas entre el accionar gubernamental local y el presupuesto teórico que declara. Indagar sobre la agenda trazada respecto de la Economía Social, sus metas y logros.
Referente del Movimiento por la Carta Popular	Conocer los fundamentos de la propuesta de Presupuesto Participativo (PP). Conocer las respuestas que recibió la propuesta por parte del Municipio. Determinar nuevos referentes del Municipio y del Presupuesto a quienes entrevistar. Indagar sobre la concreción de la agenda gubernamental en Cuartel V, y sobre los temas que no están incluidos en ella.
Coordinadora Distrital de las mesas del Plan Ahí y Coordinadora de la Mesa del Plan Ahí de Cuartel V	Con motivo de que el referente del Presupuesto Participativo manifestó que la negativa a aplicar el PP había sido argumentada por la entonces Secretaria de Gobierno en función de que para igual fin existían las Mesas de Plan Ahí, se procedió a indagar las Características del Plan Ahí en general y de su concreción en Cuartel V en particular. Así como también la postura de las entrevistadas sobre la pertinencia de aplicar las Mesas en lugar del PP.
Directora de Presupuesto del Municipio de Moreno	Consultar una versión oficial sobre la negativa a aplicar el PP en Moreno.
Secretario de Gobierno de Moreno	Consultar una versión oficial sobre la postura frente a la aplicación del PP, dado el testimonio del referente de la Carta Popular y la sugerencia de la Directora de Presupuesto.
Directora de Desarrollo Urbano del IDUAR Moreno y una responsable del Área GIS del IDUAR Moreno	Con motivo de que el Secretario de Gobierno señaló al IDUAR y al IMDEL como instituciones que desarrollan la agenda participativa del Municipio se procedió a consultar la agenda de actividades del IDUAR y confirmar o desestimar la existencia de estrategias participativas en este ente descentralizado. Consultar sobre la implementación y resultados de Ciudades Focales.
Presidenta de la Cooperativa de Servicios Públicos “Comunidad Organizada” de Cuartel V	Consultar la agenda comunitaria para provisión de Infraestructura y servicios en Cuartel V y estimar consecuentemente las metas ausentes en la agenda gubernamental que aquella busca subsanar.
Participante de la mesa del Plan Ahí en Cuartel V	Indagar sobre la concreción de las propuestas de la Mesa en Cuartel V, y estimar o desestimar la

	solución de problemas planteados por los asistentes en la agenda comunitaria a través de dicha Mesa.
Participante de Ciudades Focales	Indagar sobre los logros obtenidos en Cuartel V por Ciudades Focales y estimar o desestimar la presencia de punteros políticos en las reuniones.
Miembro de Comunidad Organizada y de El Colmenar	Corroborar la apertura a la participación comunitaria y de las organizaciones de Cuartel V en Ciudades Focales. Consultar la agenda pública comunitaria de Comunidad Organizada.
Presidente de la Mutual El Colmenar	Consultar sobre la situación actual de la Mutual, en cuanto a la generación de un servicio de transporte alternativo, barato y eficiente. Consultar acerca de las metas de la agenda comunitaria motorizada por la Mutual, y sobre la participación de El Colmenar en las Mesas del Plan Ahí. Recabar la opinión sobre la pertinencia de aplicar el PP en Moreno.
Miembro de la Escuela El Surco	Consultar sobre la agenda de las organizaciones comunitarias que tiene sede en el predio de El Colmenar, ya que interviene en todas ellas, excepto dos. Además trabaja en la sistematización de la experiencia de cada organización.

En coincidencia con el modelo ternario de investigación detallado anteriormente se realizó permanentemente la triangulación de los datos obtenidos, lo que permitió establecer conclusiones.

LA CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

(La triangulación como herramienta de validación)

5- VALIDACIÓN EMPÍRICA: consideración de los contextos.

5.1- El espacio soporte del objeto de estudio: la localidad de Cuartel V, Partido de Moreno, Provincia de Buenos Aires.

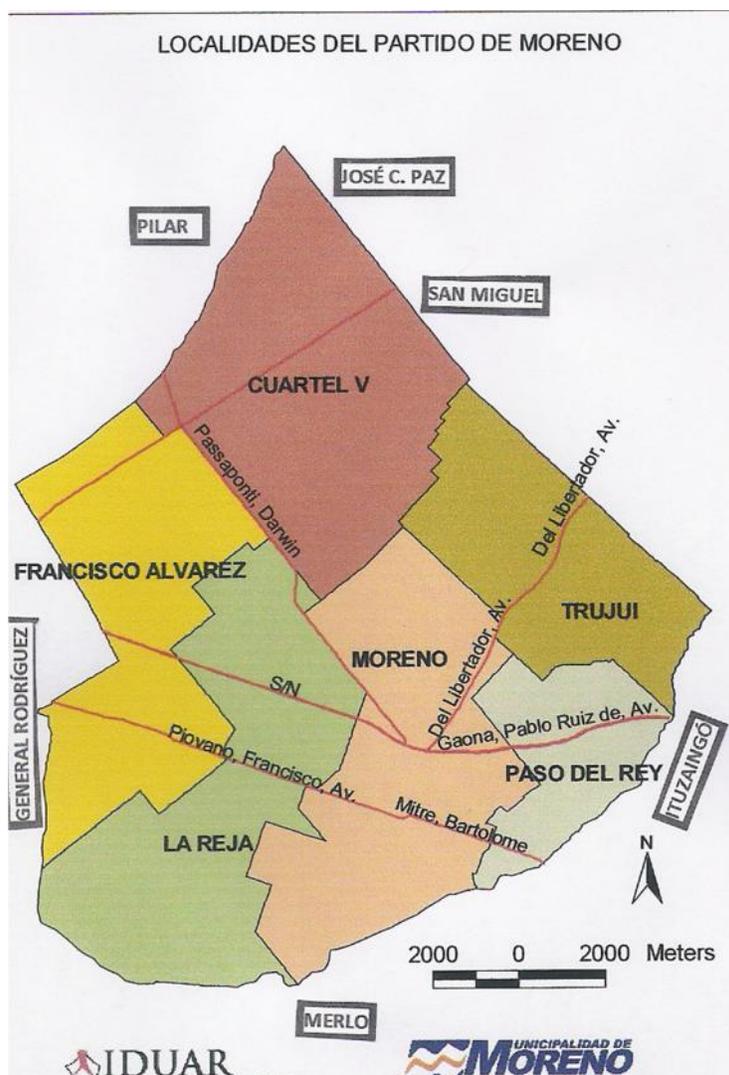
5.1.1-*Localización geográfica.*

El Partido de Moreno limita por el NO con el Partido de Pilar, por el N y el NE con los Partidos de José C. Paz y San Miguel, por el E con el Partido de Itzaingó, por el SE con el Partido de Merlo, por el S con el Partido de Marcos Paz y por el O con el Partido de General Rodríguez. Su territorio pertenece a la Cuenca del Río Reconquista y corresponde al llamado “Segundo Anillo” del Conurbano Bonaerense. Está integrado por las siguientes localidades: Francisco Álvarez, La Reja, Trujui, Moreno, Paso del Rey y Cuartel V. En los siguientes planos de ubicación se localiza la división interna del Partido y de la localidad de Cuartel V.

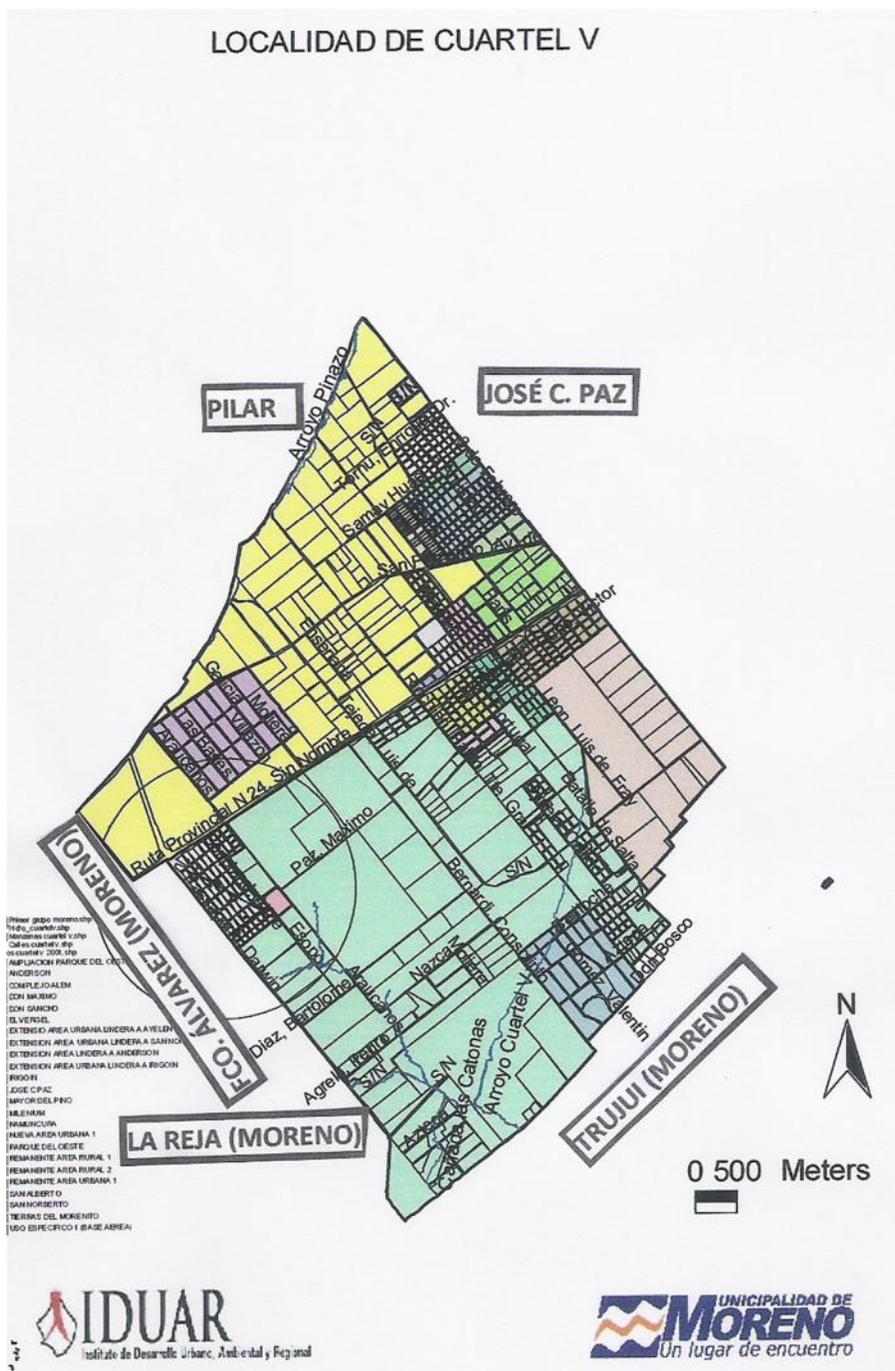
UBICACIÓN DEL PARTIDO DE MORENO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, Atlas Geográfico de la República Argentina, 2011.

PARTIDO DE MORENO: Localidades que lo integran.

PARTIDO DE MORENO: Barrios de la localidad de Cuartel V.



Cuartel V surge de la reducción de la superficie de Moreno, inicialmente dividido en cuatro cuarteles, para crear el Partido de General Sarmiento (1889). Se reestructuró entonces la división

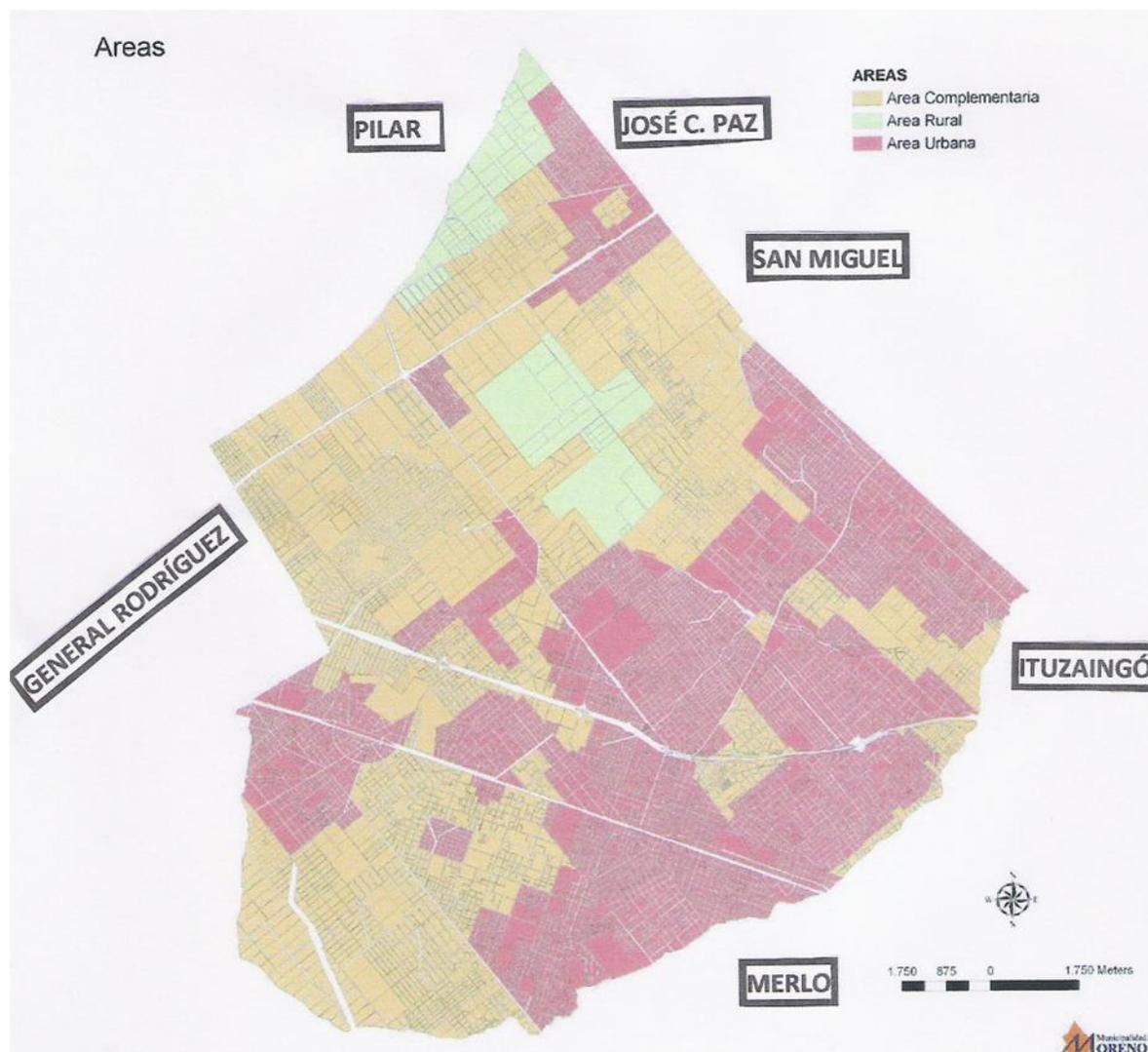
interna del Partido de Moreno y se originaron los Cuarteles V y VI. El nombre de Cuartel V alude a la antigua y aún vigente nomenclatura catastral que designaba como “cuarteles” a las circunscripciones.

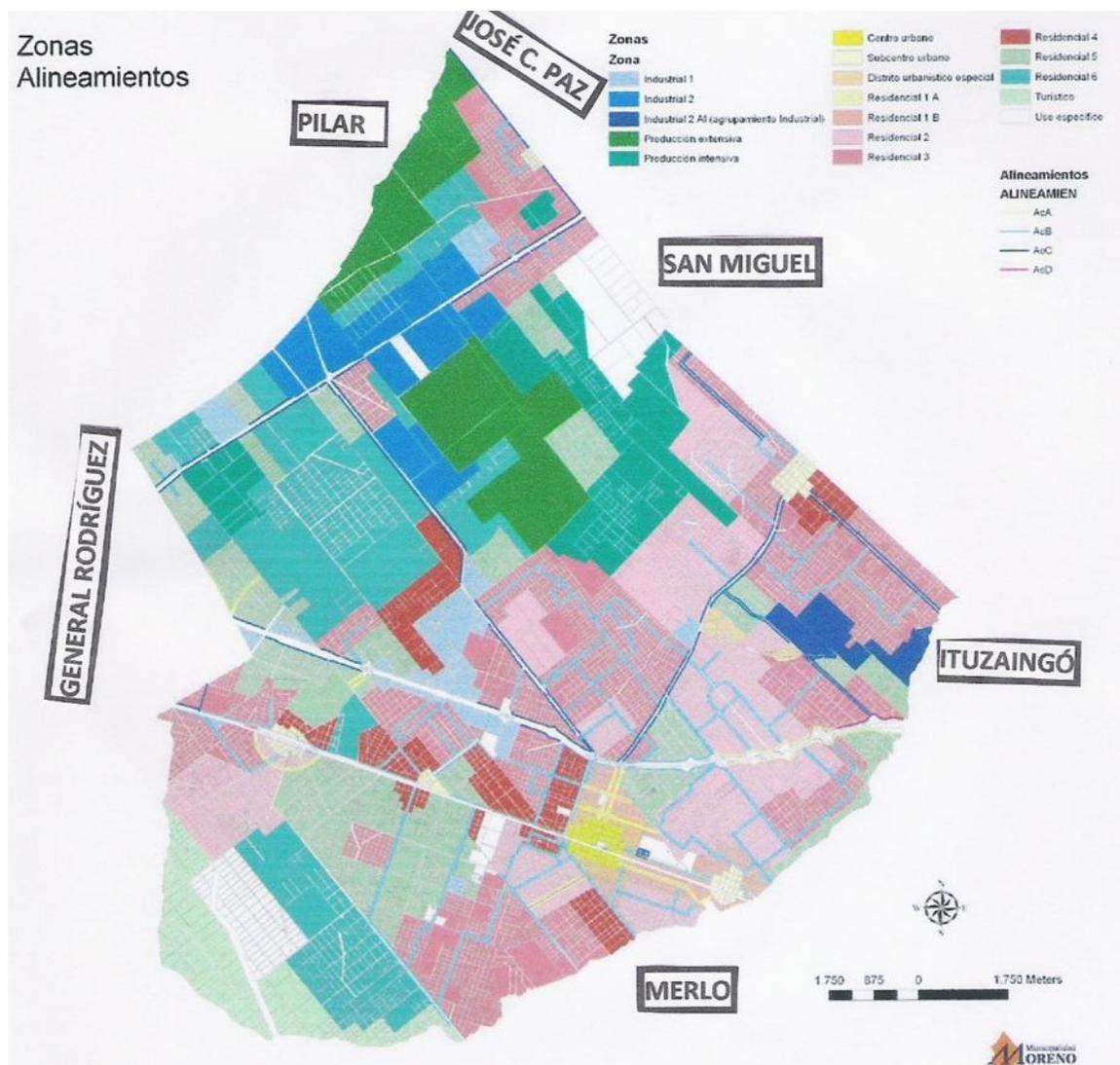
Cuartel V limita por el N y O, a través de la Avenida San Fernando y la Cañada de Escobar o Arroyo Pinazo, con el Partido de Pilar; por el E, a través de la Avenida Derqui, con los Partidos de José C. Paz y San Miguel, y luego con localidades morenenses: por el S, con Trujui y Moreno, por el SO, con La Reja, por el O, con Francisco Álvarez. Dentro del Partido de Moreno, los límites de Cuartel V se apoyan en las calles: Hidalgo, Bariloche, Los Olmos, Don Bosco, Gral. Rivera, Güiraldes y Gral. Hornos (ruta provincial 25).

Cuartel V se halla aproximadamente a unos 22 km del centro de Moreno, y ocupa una superficie de 43,70 km², sobre el total de 186,13 km² del distrito. Los barrios de Cuartel V son, según el Municipio, catorce: Mayor del Pino, Anderson, José C. Paz, Alem, Irigoin, Don Sancho, Namuncurá, Máximo, San Alberto, San Norberto, Parque del Oeste, El Vergel y Tierras del Morenito. Según los pobladores, el total de barrios asciende a veintidós, incluyendo el barrio Ayelén, ampliación de Parque del Oeste, Milenio, La Esperanza y Los Cedros.

5.1.2- Usos del suelo, áreas y zonas.

La agenda pública estatal estableció en 2008 un cronograma de reuniones que ordenó el territorio municipal según las siguientes áreas y zonas.





En el Partido de Moreno el área urbana ocupa el 36,8 % de la superficie total, es decir unos 68,49 km², de los cuales 8,81 km² forman el área urbana de Cuartel V. A su vez, el área urbana de Cuartel V ocupa sólo el 20 % de la superficie de la localidad. El área rural del Partido abarca el 36 % de su superficie, o sea 67 km², y el resto es área complementaria. El área rural de Cuartel V (34,89 km²) forma el 52 % del área rural total del Partido.

Según la zonificación por usos del suelo, Cuartel V incluye mayoritariamente uso agropecuario, en menor medida uso industrial, y por último, residencial, figurando como de uso específico el área de la Brigada Aérea Mariano Moreno. Esta Brigada comenzó a funcionar en 1988 en las instalaciones de la VIII Brigada desactivada el mismo año (Zanca, 2006).

5.1.3-Provisión de servicios.

- Red de agua: El 40% de la población de Moreno está conectada a suministros de agua corriente, encontrándose 33% conectados a abastecimientos administrados por la empresa privada que tiene la concesión para el Municipio (Aguas Bonaerenses S.A., ABSA Área Metropolitana Oeste) y el 7% restante provisto por 21 sistemas independientes, muy heterogéneos en términos del número de individuos abastecidos y sus niveles de ingreso.
- Red cloacal: Abarca a un 15% de la población del Partido. Actualmente se está construyendo una planta de tratamiento de efluentes cloacales en Las Catonas que permitirá expandir este servicio en un 47% y abastecer a un 62% del total de la población.
- Red de gas: Su extensión abastece, aproximadamente, a un 46% de la población de Moreno, siendo el servicio de mayor alcance y distribución en todo el Partido.
- En relación a la conectividad vial, Moreno cuenta con un eje de estructuración urbana histórico, representado por el ferrocarril y la ruta nacional 5; a su vez es de suma importancia la conectividad que se desarrolló a través de la construcción de la autopista Acceso Oeste y los ejes delimitados por las Rutas Provinciales 23, 25 y

24. Esto le brinda a Moreno un gran potencial de conectividad y accesibilidad hacia la periferia (IDUAR, 2011).

5.1.4- Indicadores demográficos.

Según los datos provisorios del Censo 2010 la población actual del distrito Moreno es de: 462.242 habitantes, distribuidos de la siguiente manera:

POBLACIÓN DE MORENO 2010

VIVIENDAS	POBLACIÓN TOTAL	VARONES	MUJERES
137.369 462	462.242	229.790	232.452

FUENTE: INDEC 2010

El resto de los indicadores demográficos 2010 no se halla disponible al cierre de esta investigación, por lo que se citarán datos del Censo 2001.

La población del partido evidenció un fuerte incremento en el período intercensal 1991-2001, pasando de 288.115 habitantes a 380.503, con una variación del 32%. Este valor se ubica muy por encima del 9,2% del promedio de crecimiento de los 24 municipios que conforman el GBA para el mismo período. En el período intercensal anterior (1980-1991) la población en el partido había crecido un 48%. La participación demográfica del partido de Moreno en el GBB, en el año 1991, era de 3,6% y en el último censo representó el 4,4%. Del total de la población, un 9,9% es población rural.

La relación entre varones y mujeres es equilibrada hasta los 65 años, observándose en la población de mayor edad, una mayor participación de la mujer (58%).

Respecto a la relación por edad se puede decir que el 33% de la población es menor de 15 años, el 45% está conformado por adultos jóvenes (hasta 44 años), el 16% por adultos y el 6% restante por adultos mayores.

El municipio de Moreno registra un alto índice de NBI. Junto a Florencio Varela, José C. Paz y Ezeiza, se ubica con el índice más alto del GBA (Des Champs y Barberena, 2007).

El nivel de actividad crece hasta el rango de 35-44 años, donde se observa una tasa de actividad máxima del 73%. La tasa de actividad más baja se registra entre los adultos mayores.

La mayor desocupación se observa entre los jóvenes (78% para los jóvenes de entre 14 y 19 años) mientras que los que tienen mayor nivel de ocupación son los adultos entre 35 y 64 años.

Algo más de las tres cuartas partes de la población ocupada, se encuentra en situación de obrero u empleado y, de ellos, un 27% corresponden al sector estatal. De esta manera, del total de ocupados del municipio, una quinta parte (20%) son empleados u obreros del estado. Por categoría ocupacional continúa en nivel de importancia la de los trabajadores por cuenta propia, representando un 18% del total de ocupados. Cuartel V presenta sus propios caracteres demográficos.

La evolución en el poblamiento de Cuartel V se inicia en la segunda mitad del siglo XX, con la tercera etapa de crecimiento demográfico del Partido, llamada Etapa de Expansión (1947-1960), cuando comienzan a realizarse loteos escasamente controlados en las zonas más alejadas de la cabecera del Partido. Es en este período cuando comienzan a elaborarse los expedientes de mensura, amojonamiento y subdivisión de las tierras de Cuartel V y el primer loteo está fechado en 1949. A partir de 1970 se da la Etapa de Densificación, donde “Las localidades de Trujui y Cuartel V crecieron en forma significativa en los últimos períodos inter censales, tendiendo a expandirse hacia el antiguo Partido de General Sarmiento, que actuó como centro de atracción. Cuartel V fue expandiéndose hacia la localidad de José C. Paz (en el actual Partido de igual nombre), que actuó como centro de atracción a través de la estación terminal del Ferrocarril San Martín, emplazada en ese lugar.

La zona de Cuartel V presenta todas las características de las áreas periféricas: 70 % de la población bajo la línea de pobreza, mayor número de habitantes por vivienda en el Partido, junto con la localidad de Trujui. El coeficiente de personas por cuarto determina que Cuartel V, especialmente en la zona próxima a José C. Paz, concentre los sectores sociales medio-bajo y bajo. Según la estratificación realizada por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL) en 1997 la población de Cuartel V se caracterizaba por viviendas precarias con servicios deficientes y un porcentaje elevado de pasivos transitorios.

Dentro de Cuartel V la mortalidad infantil, neonatal y posnatal, obedece a causas evitables, distribuyéndose la neonatal en el barrio Ayelén y la posnatal en los barrios próximos al Cruce Derqui: Mayor del Pino, Irigoin, Don Sancho, Anderson y José C. Paz.

Según la antigüedad de residencia en los barrios, Alem tiene vecinos más nuevos que el barrio José C. Paz: el 60 % de los jefes de hogar tenía en 2002 una antigüedad de entre 7 a 15 años en el barrio; en la misma época los jefes de hogar del barrio José C. Paz tenían una residencia de entre 16 y 32 años en el lugar. Ambos barrios presentaban índices de desocupación superiores al 70 % de la población activa.⁶⁸

5.1.4- Estructura productiva local.

Según el IDEB Moreno y el IMDEL, la estructura productiva del Distrito se caracteriza por:

- Una escasa localización de unidades económicas industriales; 12000 trabajadores ocupados en 524 Pymes Industriales.
- Una actividad comercial distribuida en cinco centros poblacionales: Moreno, La Perlita, Paso del Rey, Cruce Castelar, Francisco Álvarez.
- Un importante desarrollo de residencia urbana y suburbana en crecimiento.

⁶⁸ Organización Panamericana de la Salud en Argentina; *Mortalidad infantil en Moreno y San Miguel: análisis georreferencial*, en la página Web de la Organización Panamericana de la Salud, [http://: www.arg.ops-oms.org](http://www.arg.ops-oms.org)

- Un 40% de la superficie del distrito no ocupada.
- Un alto desplazamiento de la fuerza de trabajo local a otros centros urbanos del Primer Cordón del Conurbano Bonaerense y la Capital Federal.
- Una escasa calificación de oficios para su inserción en los sectores mas dinámicos que ofrecen oportunidades locales y / o regionales.
- Alrededor de 20.000 beneficiarios se encuentran asistidos por Programas de Inclusión Social (Jefes de hogar / Plan familias / Seguro de Capacitación y Empleo y Programas Provinciales).

5.2- Las agendas de desarrollo territorial: la coexistencia de la racionalidad sustantiva y la instrumental.

En este punto se dará cuenta de las pautas que rigen cada una de las agendas. Al tratarse de agendas de políticas públicas (públicas de origen estatal y públicas de origen privado) se describirán las estrategias de gestión que implica cada una para luego considerar su impacto territorial específico.

5.2.1- *Agenda pública estatal: lineamientos estratégicos y concreciones de la intervención.*

En el caso de la agenda pública estatal se consignarán los objetivos de gestión mencionados en el Plan de Gobierno 2010 de la Municipalidad de Moreno. En las “Concreciones de la intervención” se hará referencia a los impactos territoriales derivados de la aplicación de los programas contenidos en el citado Plan, evaluando su cumplimiento a través de la información recabada en el trabajo de campo.

5.2.1.1-. *Lineamientos estratégicos.*

El Municipio de Moreno presenta un liderazgo de tipo tradicional y una estructura centrada en programas socio-productivos y desarrollo local (Rofman, 2010). Para desarrollar la gestión pública, el Municipio cuenta con un Plan de Gobierno anual. Este Plan está configurado en base a objetivos, algunos de los cuales son de alcance mayor a un año.

Estos objetivos se proponen alinear la estrategia y la ejecución, y, como en toda agenda, representan la misión que el Municipio declara asumir para su gestión. Esta misión se presenta además en los ejes temáticos del Plan de Gobierno, que en Moreno son los siguientes: Desarrollo del Territorio y la Producción, Desarrollo Social, Fortalecimiento institucional.

A los efectos de esta investigación, se consideraron los Planes de Gobierno comprendidos entre 2006 y 2010 inclusive, determinándose que el Plan de Gobierno 2010 contiene metas similares a los de los años anteriores mencionados, lo que lo convierte en una actualización de los mismos. Se analizaron entonces en el Plan 2010 los ejes referidos al Desarrollo del Territorio y la Producción y al Desarrollo Social, dado que el Fortalecimiento Institucional responde mayoritariamente a estrategias de consolidación en el funcionamiento interno de las áreas municipales.

Todos los ejes contienen los grandes temas de la agenda, o “impulsores estratégicos”, que hacen referencia a los distintos productos e impactos que se prevén como estado deseable a lograr a través de las actividades de gestión (De León y Jaramillo, 2006). Los impulsores estratégicos se desarrollan a través del liderazgo de las distintas Secretarías de Gobierno o Agencias de Desarrollo local (ADEL’S) como el IDUAR y el IMDEL. También pueden intervenir, a modo de unidades de apoyo, entidades intermedias del ámbito local. La agenda cuenta además con previsiones de acción para las distintas localidades del Municipio. En adelante se caracterizarán los

aspectos de la agenda encabezados por las distintas áreas de la Administración Municipal, comenzando por el IDUAR.

- *El IDUAR*

El IDUAR es un organismo descentralizado, creado en el mes de abril de 2000, por Ordenanza Municipal Nº 553/00 en el marco de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires. Se autodefine como “una herramienta de gestión del gobierno municipal, para promover, planificar y ejecutar acciones orientadas al desarrollo urbano, ambiental y regional del distrito”. En un marco de modernización administrativa se crearon en el ámbito del Municipio de Moreno dos entes descentralizados para gestionar el territorio en el ámbito del desarrollo urbano ambiental y regional, y en el de la producción, el IDUAR y el IMDEL, respectivamente. El objetivo general de la creación del IDUAR es el de “gestionar grandes proyectos urbanísticos y administrar la tierra pública e ingresar y disponer la tierra privada Municipal con fines sociales”. Sus objetivos específicos son: administrar los espacios públicos; recuperar los espacios públicos; gestionar el ingreso de tierras al erario, para su administración y disposición; crear un fondo permanente para el desarrollo urbano, ambiental y regional. El IDUAR desarrolla diferentes programas: Ingreso de Tierras, Grandes Proyectos Urbanos, Gestión del Hábitat.

Es política del IDUAR gestionar el territorio a través de programas agrupados en lo que dio en llamar “El Ciclo de la Tierra”. El Ciclo de la Tierra busca dar una respuesta integral a las circunstancias habitacionales determinadas por las características periurbanas del distrito Moreno, que son las siguientes:

- ✓ ubicación en el segundo cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires

- ✓ una cantidad importante de loteos, en general entre los años '60 y '70, que no llegaron a consolidarse. En muchos de ellos se registra una ocupación inferior al 50%.
- ✓ dificultad de completamiento de las redes de infraestructura y equipamiento urbano.
- ✓ falta de mantenimiento y cuidado que genera problemas ambientales.
- ✓ profundización de las dificultades de los vecinos en torno al tema de la seguridad.
- ✓ dificultad en la consolidación de las organizaciones sociales barriales.

Estas condiciones llevaron a la Administración Municipal a impulsar un programa de “movilización de suelo urbano” tendiente a favorecer la recuperación de tierras en estado de abandono para su utilización en distintos emprendimientos municipales. Así entonces, la tierra ingresa al IDUAR a través de las gestiones del Programa Ingreso de Tierras. La Mesa de Identificación Calificación y Destino propone las distintas posibilidades de utilización de la tierra ingresada a través de los distintos programas y subprogramas:

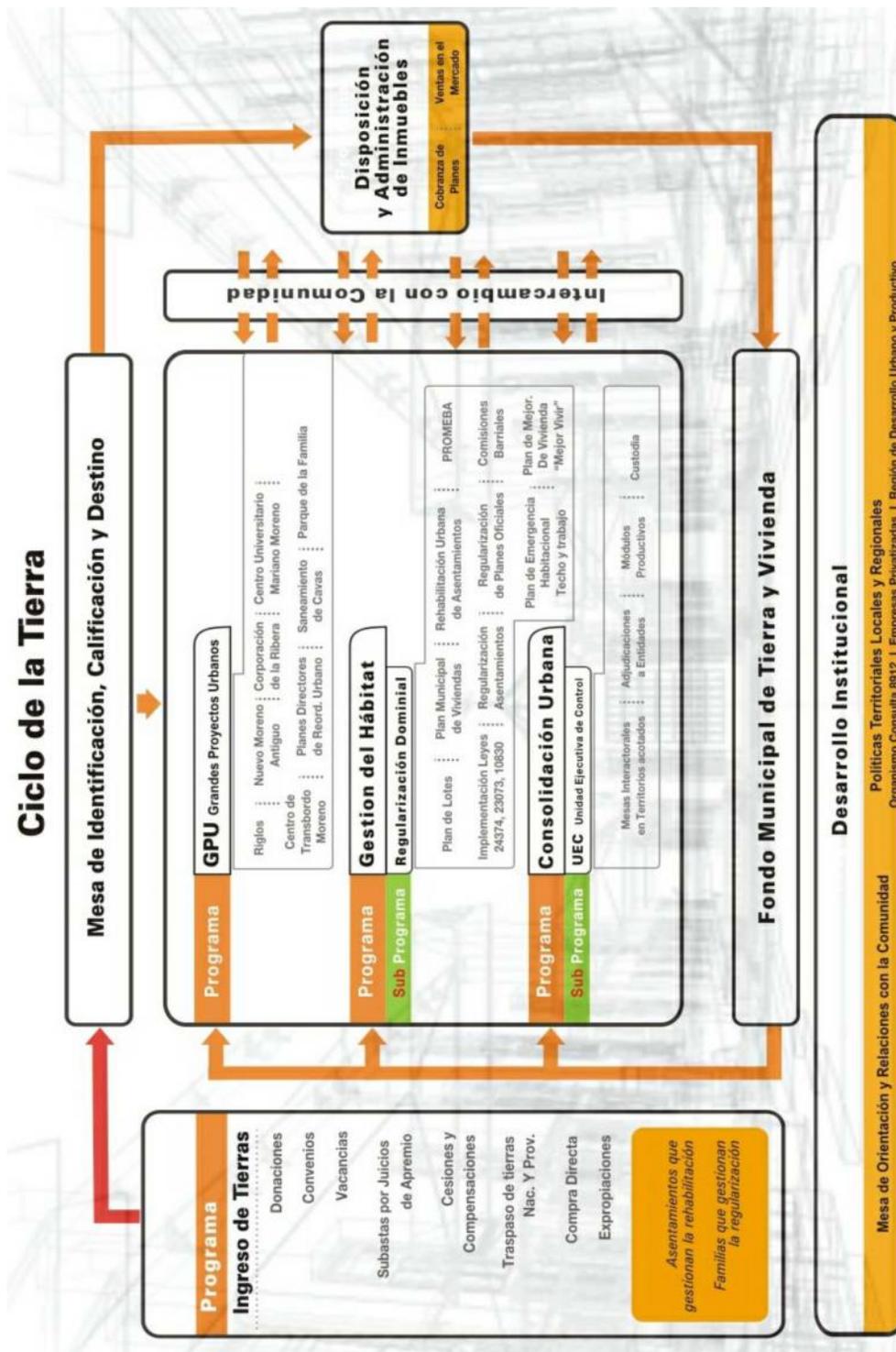
- Programa Grandes Proyectos Urbanos.
- Programa Gestión del Hábitat-Subprograma Regularización Dominial.
- Programa Consolidación Urbana - Unidad Ejecutiva de Control (UEC).

La tierra que, por sus características, conviene venderla en el mercado, pasa al Programa de Disposición y Administración de Inmuebles. Lo producido por estas ventas ingresa al Fondo Municipal de Tierra y Vivienda. Este fondo, a su vez, se destina a emprendimientos de vivienda, equipamiento social o regularización de lotes.

El Programa Unidad Ejecutiva de Control trabaja en la custodia de las tierras ingresadas para evitar su ocupación. El Programa de Fortalecimiento Institucional da sostenimiento

institucional al Instituto, promoviendo actividades de capacitación interna, favoreciendo los vínculos con las universidades, y manteniendo relaciones con la comunidad de Moreno y diferentes ONG's.

El Programa Ingreso de Tierras incorpora inmuebles al patrimonio municipal, tanto en el dominio público como en el privado, para su posterior administración y disposición en distintos programas implementados por el Municipio.



Fuente: IDUAR

El Programa Grandes Proyectos Urbanos tiene por objeto recuperar áreas del Partido vacías o degradadas, “convirtiéndolas en nuevas centralidades por medio de la mejora de la calidad del entorno urbano y ambiental, generando empleo y aumento del nivel de ingreso, posibilitando la relocalización de usos y mejorando la competitividad”.

El Programa Gestión del Hábitat tiene por objeto favorecer el acceso a la tierra y la vivienda a familias en situación de emergencia habitacional. Consta de varios subprogramas:

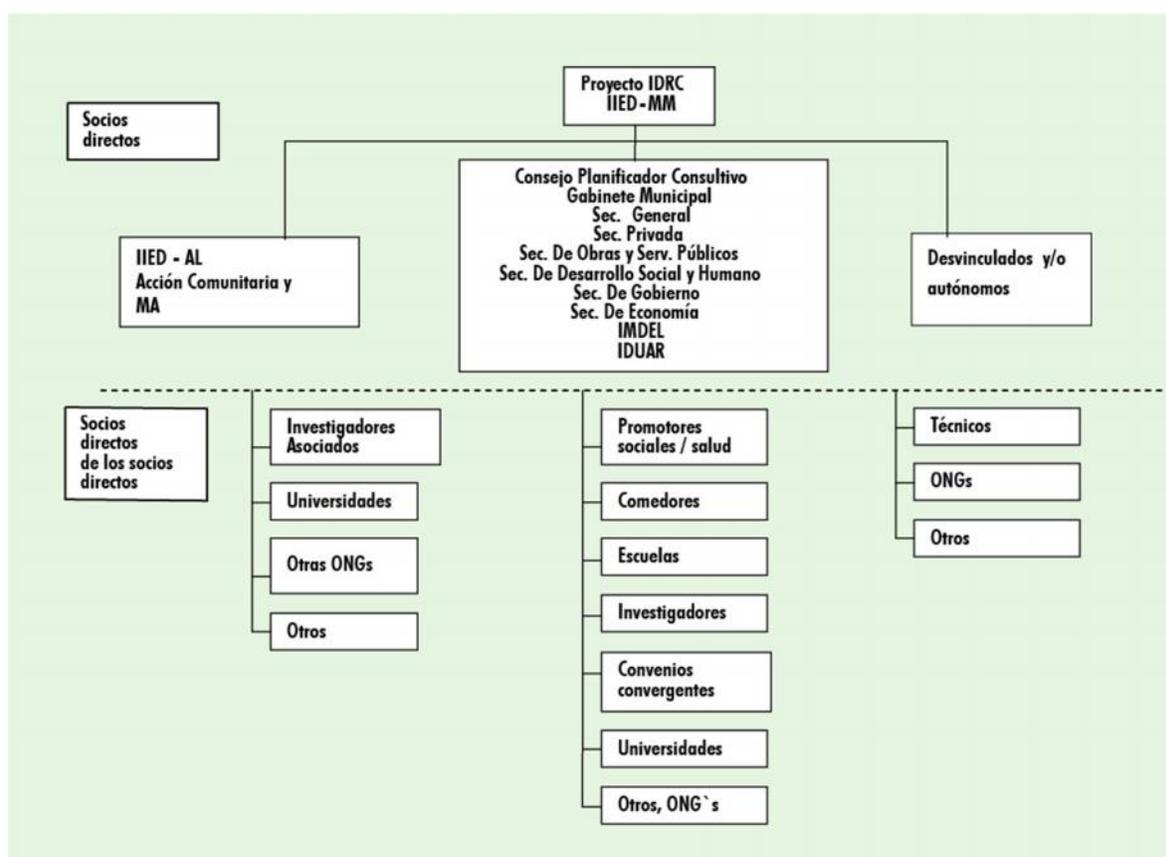
- ✓ Plan Federal de Emergencia Habitacional “Techo y Trabajo”: para construcción de nuevas viviendas de material, con mano de obra de Cooperativas de Trabajo.
- ✓ Plan Federal de Construcción de Viviendas: ejecutado por empresas privadas, desarrollando infraestructura y las obras de nexos, plantas de tratamiento y pavimentación. Realiza el seguimiento de las garantías en las viviendas entregadas.
- ✓ Adjudicaciones: realiza la pre-adjudicación de lotes y/o viviendas de todos los programas de acceso a la vivienda nueva, a las familias que resulten seleccionadas acorde al marco regulatorio de cada programa de hábitat social.
- ✓ Plan de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”: tiene por objeto la ampliación de viviendas ya construidas, no precarias, con problemas de hacinamiento, sin baño o con menos de 80 m² de superficie construida. La mano de obra está a cargo de empresas privadas o bien cooperativas.
- ✓ C.I.C. (Centros Integradores Comunitarios): se trata de edificios socialmente estratégicos, construidos por cooperativas, las cuales adquieren mayor experiencia en construcción dada la envergadura del proyecto. Los edificios han

sido diseñados con fines educativos, sanitarios y como sede de eventos y reuniones barriales.

- ✓ Pro.Me.Ba. (Programa de Mejoramiento de Barrios): mejora la calidad de vida de la población con necesidades básicas insatisfechas y bajos ingresos, asentada en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario, infraestructura básica de servicios, problemas ambientales y de regularización dominial; mediante la formulación y ejecución de un proyecto ejecutivo integral, buscando fortalecer las Organizaciones Sociales.
- ✓ Hábitat Popular y Optimización de Consumos Energéticos: la Municipalidad de Moreno ha concretado un convenio con la empresa EDENOR S.A., a efectos de realizar intervenciones tecnológicas sobre treinta viviendas, evaluando los resultados sociales y energéticos y generando estándares que permitan la replicación a gran escala de las tecnologías testeadas. El objetivo es hacer sustentable el servicio de energía eléctrica en sectores de la población que por su condición económica tienen grandes dificultades para permanecer en el servicio.
- ✓ Identificación de Riesgos Ambientales, Propuesta de Medidas Mitigatorias y Formulación de Planes Ambientales Integrales: es un espacio para diagnosticar y realizar investigaciones aplicadas que permitan abordar en forma integral y participativa la problemática ambiental de Moreno y proponer intervenciones para su reducción. Aporta al Plan Integral Municipal de Gestión Ambiental, considerando modelos de gestión en Argentina y otros países a fin de contar con elementos comparables a nivel global. Establece consensos y define proyectos que se ejecutarán para el abordaje de la problemática ambiental a trabajar. En el

aspecto ambiental, el IDUAR trabajó en conjunto con el Programa Ciudades Focales aplicado en Moreno.

El Programa abordó la problemática del agua (captación, distribución, consumo y disposición) mediante el convenio PNUD-IDRC-IIED⁴⁰-Municipalidad de Moreno, luego se extendió al abordaje del saneamiento (contemplando el escurrimiento de las cuencas y el fenómeno de las inundaciones) y residuos en todo su ciclo (generación, recolección, transporte y disposición). El esquema de relaciones de trabajo fue el siguiente:



Fuente: IIED-AL

⁴⁰ PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. IDRC: **International Development Research Centre**. IIED: **International Institute for Environment and Development**.

Los proyectos abordados por “Ciudades Focales- Moreno” implicaron una fase de diagnóstico, en consulta con vecinos de las distintas localidades, y una fase de ejecución que incluyó la formación de promotores ambientales. Estos proyectos fueron los siguientes:

a) Planta de recepción, acopio y enfardado de cartón, plásticos y otros (residuos secos). No incluye residuos sólidos domiciliarios. Se trata de un galpón para el funcionamiento de una unidad productiva tipo propuesta por el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial). Su finalidad es reducir las toneladas de residuos que se envían al relleno sanitario, recuperar material para enfardar y comercializar, mejorar la calidad de vida de los recuperadores.

b) Optimización de la red comunitaria de agua potable del Barrio Alem de Cuartel V. Consiste en una nueva captación de agua, que incluye equipo de bombeo, pilar de luz con tablero eléctrico, equipo clorador, cañería de elevación al tanque existente y refacción del mismo.

c) Programa de educación ambiental “Moreno Aprende”. Consiste en la formación de promotores ambientales, en total cuarenta promotores barriales y cuarenta promotores municipales; sensibilización en escuelas; conferencias para sensibilizar a la población en general.

Además del IDUAR existe otro ente autónomo ya mencionado, el IMDEL. El Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), es un organismo descentralizado de la Municipalidad de Moreno, conforme a lo establecido en los artículos 204 y 205 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, creado en abril del año 2000 por Ordenanza Municipal Nº 540/00.

- *El IMDEL*

El IMDEL Declara como objetivos: “formular, ejecutar y supervisar políticas, programas y proyectos que fomenten el crecimiento y desarrollo económico, social y productivo en el partido

de Moreno para favorecer el desarrollo local y las posibilidades de inserción de sus habitantes en el mercado laboral.”

Son las áreas programáticas de la agenda del IMDEL:

- ✓ PROGRAMA PRODUCCIÓN PRIMARIA Y AGROINDUSTRIA.
- ✓ PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL.
- ✓ PROGRAMA DE PROMOCIÓN PARA INDUSTRIA, SERVICIO, EMPLEO Y CAPACITACIÓN LABORAL.
- ✓ PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE PYMES.
- ✓ PROGRAMA DE ECONOMÍA SOCIAL y MICROEMPRESA.

El IMDEL considera “emprendimientos de la Economía Social” a: “pequeñas unidades económicas generadoras de ingresos. Es decir, proyectos socio-productivos, microemprendimientos, emprendimientos, estrategias de cuenta-propismo, pequeñas unidades económicas rurales resultan ser distintas maneras de nombrar una realidad económica similar y una búsqueda de generación de ingresos con características parecidas. Son las estrategias que se fueron dando las familias ante la expulsión del mercado de trabajo para generar ingresos en base a su experiencia y saberes.”⁴¹ El IMDEL cuenta con una dependencia específica que se ocupa de la agenda municipal con respecto a los emprendimientos de Economía Social en Moreno.

La Dirección de Economía Social perteneciente al IMDEL trabaja en el marco del Plan de Gobierno Municipal. Existe una Ordenanza Municipal que caracteriza a la Economía Social (ES) de la siguiente forma:

⁴¹ <http://www.moreno.gov.ar> Fecha de consulta: 11/07/09.

“Comprende emprendimientos desarrollados por personas que vean dificultada su inserción en la economía por encontrarse en situación de vulnerabilidad social.

Los ingresos netos del emprendimiento (diferencia entre los ingresos brutos y costo) no deben superar la suma de:

- ✓ *La línea de pobreza para todos los miembros del grupo familiar establecida por el INDEC.*
- ✓ *Una cifra que permita la reproducción ampliada del capital del emprendimiento correspondiente a una vez y media el costo promedio de esa rama de actividad.*
- ✓ *Los emprendimientos de venta al público de bienes o prestación de servicios deben desarrollarse en inmuebles de superficie no mayor a 50 metros cuadrados.*
- ✓ *Los emprendimientos no se deben desarrollar en alineamientos comerciales.*
- ✓ *La relación capital por puesto de trabajo no debe superar la suma de diez mil pesos (sin incluir el valor del inmueble)”. (Ordenanza Municipal N° 1.859 / 04).*

Los objetivos que la Dirección de Economía Social ⁴² manifiesta que dirigen su agenda son: *organizar, promover y visibilizar la Economía Social en todo el Distrito. En fin, “la promoción y fortalecimiento del sector en vías a su integración como actor pleno de la economía y generador de trabajo genuino”.*

La organización de la ES implica la reunión de los sectores y emprendimientos para la realización de compras conjuntas que abaraten costos de producción, además de que se busca en dichas reuniones que los emprendedores expresen sus necesidades de gestión. En este punto la Dirección manifiesta que se intenta que el sector se exprese por sí mismo, y no por boca de técnicos y académicos, solamente.

⁴² Entrevista con la Directora de Economía Social de Moreno, 1º/07/10.

La visibilización que se pretende es la de que el sector de la E.S. no sea visto como marginal, sino que sea reconocido como un trabajo y así darle más entidad al ingreso y a las mejoras que esto implique en el barrio en que se vive:

“En este punto la visibilización es importante: hay que saber dónde están, tiene que estar sistematizado. La mayoría de los emprendimientos con los que trabajamos están aislados, y entonces empezamos a trabajar para que lo que le dé mayor sustentabilidad a su ingreso, a la mejora de su barrio, a la mejora de su comunidad, tiene que ver con reconocerse como sector. La visibilización pasa por estar presente en los espacios de articulación.”⁴³

Para fortalecer la ES la Dirección desarrolla acciones que intentan que la Economía Popular que se da cotidianamente en el Distrito se convierta en ES⁴⁴, a través de una activa participación de los representantes de los emprendimientos:

“En la vida siempre hay Economía Popular; hay muy poco de Economía Social, hay que trabajar para que lo sea. Por eso te digo, en eso el Municipio tiene doble responsabilidad. Cualquiera de los que trabaja con la Economía Social puede ver que sólo trabaja con los de la Economía Social y excluir al resto. O trabajás en relación con los de la Economía Popular o como se llame (...), sea en lo que fuere que trabajen, en la generación del trabajo propio o del trabajo por cuenta propia, sea

⁴³ Entrevista con la Directora de Economía Social de Moreno, 1º/07/10.

⁴⁴ La Economía Social ve la posibilidad de desarrollar una socio-economía, en que los agentes económicos no son escindidos de sus identidades sociales, mucho menos de su historia y de su incrustación en el mundo simbólico e institucional que denominamos cultura. Al ver la economía como inseparable de la cultura, la Economía Social la mira como espacio de acción constituido no por individuos utilitaristas que buscan ventajas materiales, sino por individuos, familias, comunidades y colectivos de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas como arreglos voluntarios, que actúan haciendo transacciones entre la utilidad material y los valores de solidaridad y cooperación, limitando (no necesariamente anulando) la competencia.

Esta economía es social porque produce sociedad y no sólo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades. “(Coraggio, 2011).

Además Coraggio define a la Economía Popular como: “: (a) el conjunto de recursos que comandan, (b) las actividades que realizan para satisfacer sus necesidades de manera inmediata o mediata --actividades por cuenta propia o dependientes, mercantiles o no--, (c) las reglas, valores y conocimientos que orientan tales actividades, y (d) los correspondientes agrupamientos, redes y relaciones --de concurrencia, regulación o cooperación, internas o externas-- que instituyen a través de la organización formal o de la repetición de esas actividades, los individuos o grupos domésticos que dependen para su reproducción de la realización ininterrumpida de su fondo de trabajo” (Coraggio, 1996; 8).

Economía Social, para eso hay que trabajar(...) Eso que encontrás es lo que hay que convertir en Economía Social. El trabajo de ellos es lo que creemos que realmente produce un cambio.”⁴⁵

La conceptualización de la economía centrada en el trabajo es manifestada como uno de los sustentos del accionar del Programa de Economía Social de Moreno por sus responsables:

“La Economía Social acá está pensada como un proceso en donde el trabajo es el valor principal. Y ese trabajo, el trabajo de las personas es un poco el que regula el financiamiento de la economía. Esto es lo que nosotros creemos.”⁴⁶

La Dirección de Economía Social tiene articulaciones con otra dependencia municipal, la Subsecretaría de Acción Social.

La Subsecretaría de Acción Social de Moreno depende de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Distrito. Los objetivos que la Secretaría enuncia para su labor son:

- atender las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad del Distrito;
- proteger los derechos de los ciudadanos de Moreno;
- promover la organización comunitaria y el fortalecimiento de las redes sociales.

Vinculada a estos objetivos en la Subsecretaría de Acción Social se encuentra la coordinación distrital de las Mesas de Gestión Barrial del Plan Nacional “AHÍ, en el lugar”, impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El Plan AHÍ declara como objetivos: “profundizar la intervención en los núcleos duros de la pobreza, ampliando la presencia del Estado en el territorio, creando acceso y rescatando las redes

⁴⁵ Entrevista con la Directora de Economía Social de Moreno, 1º/07/10.

⁴⁶ Entrevista con la Directora de Economía Social de Moreno, 1º/07/10.

e identidades locales.”⁴⁷ En articulación con los Ministerios nacionales de Salud y Educación el “AHÍ” trabaja en cuatro polos de acción, a saber: Polo Productivo y de Servicios; Polo de prestaciones y Servicios; Polo de Infraestructura y Equipamiento Social; Polo de Organización Social. En el marco del Polo de Organización Social se conforman las Mesas de Gestión Barrial, o Cabildos Abiertos. El Plan AHÍ define a las Mesas como “Cabildos Abiertos” de participación comunitaria, abarcando temáticas del tenor de: promoción de derechos, organización de tareas culturales, recreación del deporte social, bibliotecas populares, documentación, convenio con organizaciones sindicales y sociales, centros de jubilados, entre otros. Participan de estas mesas el Municipio, organizaciones comunitarias, vecinos, técnicos municipales y técnicos externos contratados.

El Plan de Gobierno 2010 del Municipio de Moreno hace referencia los objetivos del funcionamiento de las Mesas de Gestión Barrial:

PROGRAMA ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y DIÁLOGO BARRIAL

La integración de los distintos programas y estrategias están destinados a promover el protagonismo de vecinos y organizaciones comunitarias favoreciendo el desarrollo de espacios que posibiliten la construcción de consenso y voluntad colectiva en el diseño y definición de agenda pública, que potencien la participación, la planificación y la toma de decisiones para la materialización de respuestas a problemas comunes.⁴⁸

En Moreno el AHÍ comenzó a implementarse en septiembre de 2008. Al principio, según testimonios, su aplicación habría sido resistida por las autoridades municipales:

La idea es que en la Mesa del Ahí participan el gobierno Municipal, el Provincial y el Nacional. Funcionarios que están relacionados con el barrio. En realidad participa el Municipio y el Estado Nacional y el Ministerio de Desarrollo Social. No de otras áreas. El Municipio lo resistió un tiempo porque lo veía como una injerencia del Estado Nacional en su territorio y después fue aflojando.⁴⁹

⁴⁷ Ministerio de Desarrollo Social. [http:// www.desarrolllosocial.gov.ar/planes/ahi/default.asp](http://www.desarrolllosocial.gov.ar/planes/ahi/default.asp). Fecha de Consulta: 1 9/12/10.

⁴⁸ Plan de Gobierno 2010 disponible en <http://www.moreno.gov.ar>

⁴⁹ Entrevista con un vecino de Cuartel V, 5/02/11.

Después de esta primera resistencia, y de acuerdo a las pautas establecidas por el Ministerio Nacional de Desarrollo Social, se crearon mesas de gestión barrial en zonas de Moreno que el Plan priorizó por sus indicadores censales críticos: los barrios Anderson y José C. Paz, de la localidad de Cuartel V, y un barrio de la Zona Cascallares- Casasco, en Moreno Sur, pero puede haber una Mesa que agrupe a más de un barrio. Actualmente son veinte los barrios de Moreno que trabajan con mesas de gestión barrial.⁵⁰En principio, la mesa de gestión barrial no convoca a los vecinos individualmente, sino que apunta a las organizaciones barriales, para diagnosticar con ellas necesidades y desarrollar líneas de trabajo. En general se invita a organizaciones y referentes vinculados a programas que en el barrio son reconocidos: las manzaneras, las comadres, los promotores y algunos otros programas que hay gente que está referenciada a esos temas y se los invita. Estas personas cuentan con la asistencia técnica y capacitación a través de una convergencia de planes municipales, provinciales y nacionales. Se aplica el Plan Nacional “Argentina Trabaja”, aportes del IMDEL, de técnicos municipales y otros contratados. Además se producen articulaciones con otras mesas y con los Centros integradores Comunitarios (CIC).

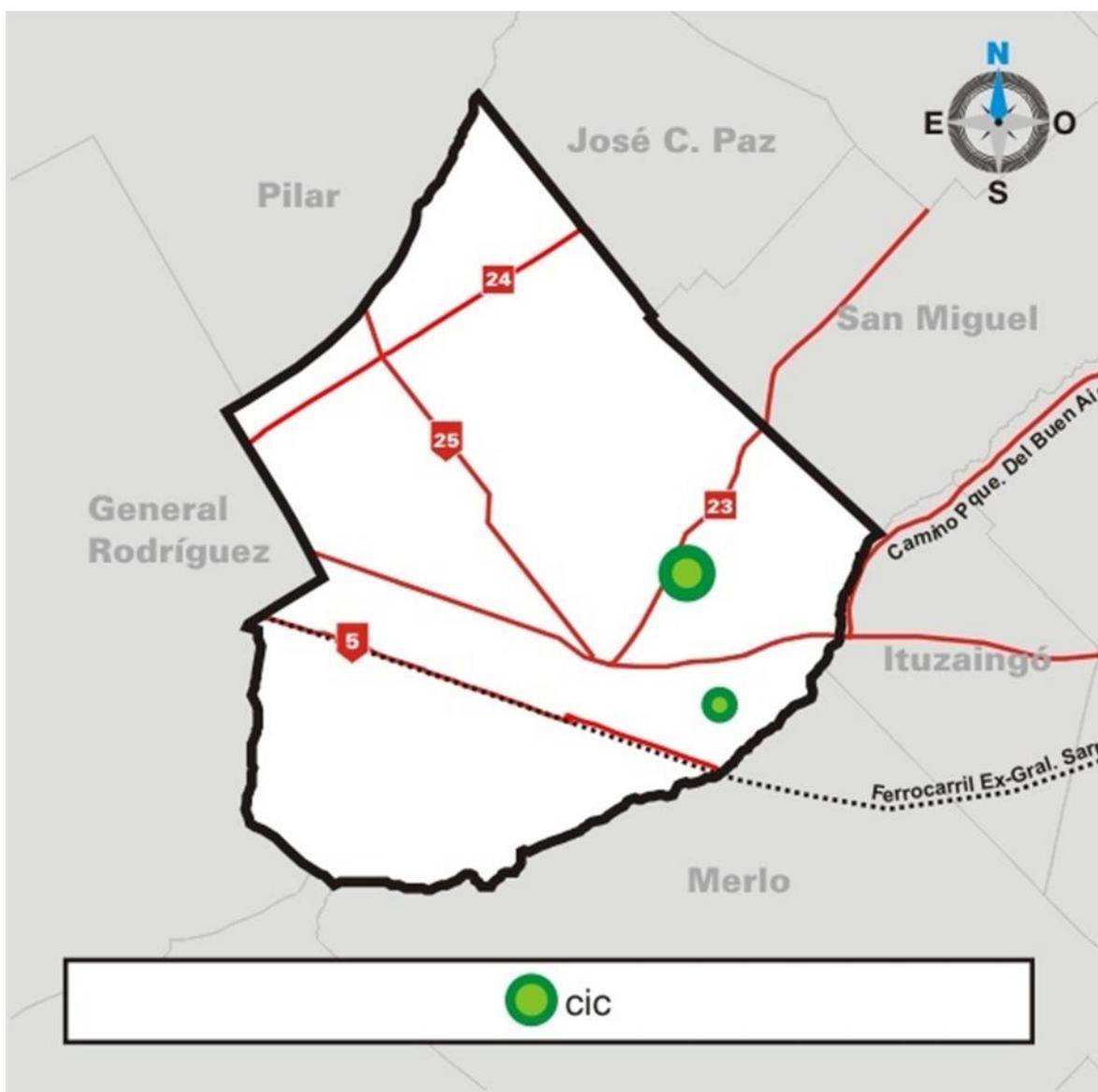
Los CIC constituyen una forma de gestión pública que implica la integración y coordinación de políticas de Atención Primaria de Salud y Desarrollo Social en un ámbito físico común de escala municipal. Desde una perspectiva territorial los CIC se proponen “profundizar y desarrollar las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades, teniendo como eje el desarrollo local en la activación de los recursos en poder de las mismas”. Son sus líneas de acción:

* Coordinar políticas de Desarrollo Social y de Atención Primaria de la Salud (prevención, promoción y asistencia socio-sanitaria).

⁵⁰ Entrevista con la Coordinadora de Mesas de Gestión Barrial de Moreno y la Coordinadora de las Mesa de Gestión Barrial de Cuartel V, 15/11/10.

- * Brindar atención y acompañamiento a los sectores vulnerables.
- * Realizar acciones que promuevan el desarrollo local.
- * Integrar a las instituciones y organizaciones comunitarias favoreciendo el trabajo en red.
- * Promover actividades culturales, recreativas y de educación popular.

En el caso de Moreno, el Ministerio de Desarrollo Social firmó un convenio con el Municipio para desarrollar los temas del área de salud en los dos CIC existentes en el Distrito, en los Barrios Sanguinetti y La Bibiana, que se ubican a continuación:



5.2.1.2-Concreciones de la intervención.

Metodología de “Ciudades Focales”:

En el marco del Programa “Ciudades Focales” se realizaron “talleres de planificación participativa” (PPP) por zonas, para diagnosticar necesidades ambientales, sus causas y posibles

soluciones. Para ello el Municipio fue dividido en cuatro Zonas: Cuartel V; Trujuj; Moreno Norte; Moreno Centro y Sur, La Reja, Paso del Rey y Francisco Álvarez.

A los talleres acudieron mayoritariamente representantes de organizaciones barriales. Se crearon los mapas ambientales de cada zona, se diseñaron los proyectos y se seleccionaron postulantes para la mesa de gestión social. Luego se realizaron mesas interzonales. El diagnóstico común a las cuatro Zonas fue:

- Falta de agua potable
- Anegamiento
- Aguas servidas
- Acumulación de basura

A continuación se elaboraron los proyectos antes mencionados.

Desde el programa se ha promovido una serie de reuniones a fin de lograr una “Mesa de diálogo” con distintos actores que trabajan sobre agua y saneamiento, y conformar la Unidad de Gestión Asociada (UGA).

En ellas participaron: el IDUAR, la Secretaría de Obras públicas y la oficina de defensa del consumidor; El ORAB (Organismo Regulador de Aguas Bonaerense) en su carácter de regulador del servicio por el estado provincial, el IIED y la empresa AGBA (Aguas de Buenos Aires). En cuanto a la participación comunitaria, un trabajo de la Universidad Politécnica de Catalunya referido a Ciudades Focales-Moreno explica que no se cumplió totalmente, pues habría sido monopolizada por líderes comunitarios que identifica como “piqueteros”, tal vez queriendo significar lo que en Argentina se entiende por “puntero político”, ya que indica que los vecinos participantes fueron:

“mayoritariamente líderes comunitarios, los llamados piqueteros muy frecuentes en todo el país argentino, que por su alto nivel de politización no suelen buscar honestamente la mejora de los habitantes de los barrios, sino que tienen como función la movilización de las masas sociales a favor de uno u otro de los políticos interesados en la zona.”(Llorens, 2009).

Con respecto a este comentario, se recogió el testimonio de asistentes a las reuniones de Ciudades Focales en Cuartel V, que indicaron que: podía ser que hubiera presentes punteros políticos, que se había solucionado la provisión de agua en uno de los barrios (el barrio Alem de Cuartel V), que se había logrado insertar el tema ambiental en la agenda gubernamental de Moreno y que se había obstaculizado la participación de miembros del Consejo Directivo de Comunidad Organizada.

“Se invitó a todas las organizaciones. Yo llegué a través de la Cooperadora de la Salita. Punteros políticos sí había, hay en todos lados. Lo positivo es que mejoraron el tema del agua del Barrio Alem, poner en la agenda de Moreno el tema ambiental y la participación de las entidades intermedias” (Miembro de la Cooperadora de la Sala de Primeros Auxilios del barrio Anderson de Cuartel V, 2/2/2011)

“Te cuento que Ciudades Focales tenía como referentes a los punteros políticos afines con el municipio... y la verdad que en la zona no lo mejorcito. Y además la propuesta nunca fue muy buena y abierta. En una reunión, según recuerdo, discriminaron a las chicas (miembros de Comunidad Organizada) diciéndoles que ya era tarde para incorporarse y el referente del IIED avaló esto. No tenían intenciones de que participe Comunidad Organizada.”(Miembro de Comunidad Organizada, 3/2/2011).

“Cuando vos vas a Ciudades Focales, va El Colmenar con toda su historia de pelea con el Municipio, y con esta Administración que tiene hace un montón de años. Y lo primero que hacen es mirarte con desconfianza, uno tiene que ir con esa expectativa, y ahí ver si yo puedo demostrar una buena intención y no una intención de ir a joder y a sacar viejas peleas Es eso. Si uno va a Ciudades Focales, va a depender de quién esté ahí”. (Miembro de El Colmenar, 5/02/11).

Las instituciones que participaron en Ciudades Focales por Cuartel V fueron:

- Comisión Liquidadora de la Mutual del Barrio Alem
- Cooperadora de la Sala de Primeros Auxilios del Barrio Anderson
- Registro Civil de Cuartel V
- MOBEM (organización del Barrio El Milenio)

- “Abuelos de la Tercera Edad”
- “El arte de Convivir”
- CDI “Las Brujas”
- “La escultura”
- Asociación “Lazos Juveniles”
- Sociedad de Fomento “Namuncurá”

En Cuartel V Ciudades Focales concretó las obras planeadas para el abastecimiento de agua del Barrio Alem, normalizando el funcionamiento de la red de agua del barrio, solucionando un problema de vieja data. Uno de los logros manifestado por un representante del barrio Anderson es el hecho de que a partir de Ciudades Focales se incluyó “el tema ambiental en la agenda de Moreno”⁵¹. Además del tema ambiental, el tema de la Economía Social está presente en la agenda de Moreno.

Para fortalecer la Economía Social el IMDEL cuenta con una Dirección que desarrolla acciones que intentan que la Economía Popular que se da cotidianamente en el Distrito se convierta en E.S, a través de una activa participación de los representantes de los emprendimientos. La conceptualización de la Economía Centrada en el Trabajo es uno de los sustentos del accionar del Programa de Economía Social de Moreno.

Al indagar en las racionalidades económicas en juego, las autoridades consultadas explicaron su posición con respecto a la relación medios-fines, indicando que el objetivo no es lograr el fin a cualquier costo, aun cuando el Plan de Gobierno exija lógicamente el cumplimiento de metas en un lapso determinado. Esto se hizo visible en la implementación del programa

⁵¹ Entrevista con un vecino del Barrio Anderson, 2/2/2011.

nacional “Manos a la Obra”⁵². Según las autoridades consultadas, el Plan podía generar, impensadamente, y en algunas personas, un asociativismo forzado, contradictorio con el espíritu de consolidación de los emprendimientos con el que venían otorgándose microcréditos en el Distrito de Moreno. No obstante, el Plan y sus características de acceso fueron difundidos, pero buscando, según la Dirección de Economía Social, que fortaleciera a los grupos que ya venían trabajando en Economía Popular:

“Cuando apareció el ‘Manos a la Obra’ y nosotros trabajábamos ya con microcréditos desde hace muchos años, el primer problema que se nos planteaba era: tenemos microcréditos, damos microcréditos a los diferentes emprendedores, diferentes organizaciones que vienen trabajando en relación a generarse su propio ingreso. El ‘Manos a la Obra’ venía con un subsidio, un subsidio con una asociatividad impuesta. Entonces lo que decidimos como Municipio fue contar que esto era el Programa, que el Programa existía, y no, no comunicarlo a los emprendedores; tampoco nosotros tenemos el derecho de no decirles que existe un programa que los puede fortalecer. Pero tiene un requisito que hay que cumplir, y ese requisito no es encorsetarte como grupo y hacerlo igual para tener la plata. Era: si hay un grupo asociativo y ya viene trabajando así o está decidiendo trabajar en grupo, ahí sí podemos pedir un ‘Manos’. Si no, no tenía sentido pedirlo, porque en realidad era forzar una asociatividad. Pero existen diferentes emprendimientos que ya estaban asociados, y el ‘Manos a la Obra’ les podía venir bien en términos de su fortalecimiento (...) Su historia no era la misma que la del que se reunía para tener la plata. (...) Ese tipo de asociatividad por el recurso no siempre funciona. (...) Hay que darle lógica en el territorio, ¿entendés? Esa creo que es la función del Municipio.”⁵³

Con respecto a los microcréditos mencionados, el IMDEL cuenta con el Banco Social Moreno (BSM). Se trata de una institución de microfinanzas, vinculada al Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEB). El IDEB Moreno es una Organización No Gubernamental (ONG),

⁵²Según el Ministerio de Desarrollo Social, el Plan “Manos a la Obra” tiene en cuenta:

- Apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos de subsidio y de microcrédito, cadenas productivas y servicios de apoyo a la producción.
- Fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades productivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales.
- Asistencia técnica y capacitación para pequeñas unidades de producción y sus beneficiarios en los proyectos de desarrollo local y economía social.
- Previo al financiamiento de emprendimientos en sus distintas líneas, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dictamina a través de Unidades de Evaluación, el proyecto integral de desarrollo territorial presentado por la institución gubernamental o no gubernamental o conjunto de instituciones comprometidas con la propuesta. En <http://www.desarrollosocial.gov.ar>

⁵³ Entrevista con la Directora de Economía Social de Moreno, 1º/07/10.

que involucra y relaciona a los actores socioeconómicos locales que trabajan para el desarrollo y fortalecimiento de las PyMEs de la región. Contribuye de esta manera al desarrollo económico local. Funciona como una asociación civil de derecho privado, en la que se integran el sector público (a través del municipio) y el privado (empresarios y cámaras empresarias que pertenecen a diferentes sectores económicos), junto a de las Universidades.⁵⁴

El IDEB Moreno se creó en el año 1997 y se encuentra conformado por el Municipio, la cámara de comerciantes de Moreno y una fábrica recuperada. Su comisión directiva es presidida por el Intendente. Tiene como objetivo fortalecer y apoyar al sector mipyme del distrito (Muñoz, 2006). El Banco Social tiene como metas otorgar créditos para microemprendimientos productivos y dar capacitación en rubros como primario, alimentos, textil, calzado y servicios; también encargarse de las necesidades legales, contables, impositivas, de costeo, de ventas y comercialización que derivan de la gestión de los emprendimientos productivos, con miras a la reinserción laboral de desocupados. Es “una entidad de microcrédito que surge con la intención de promover al sector de la economía popular de ese distrito, que no podía acceder a los programas tradicionales de apoyo a la microempresa porque los requisitos que estos exigían no estaban al alcance de los emprendedores de menores recursos” (Basterrechea).⁵⁵

El BSM realiza la actividad de microcrédito a través de un Programa que se desarrolla en el IDEB Moreno.

Existen dos emprendimientos asociativos financiados por el BSM. Son la Cooperativa Minguiñón y la comisión de la Feria Plaza Buján.

⁵⁴http://www.idebmoreno.org.ar/quienes_somos.html Consulta: 29/12/10.

⁵⁵www.urbaled.ungs.edu.ar/textos/BancoMoreno.doc?PHPSESSID... Consulta 2/1/2011.

La feria de la Plaza Buján forma parte de un proyecto a largo plazo que involucra una cadena de ocho ferias de microemprendimientos dentro del área perteneciente al partido.

A los actores del emprendimiento se les otorga un crédito para comenzar con la producción, facilidades de pago del mismo y la posibilidad de continuar ampliándolo en pos de las mejoras pertinentes al objetivo.

Las características y compromisos de los feriantes son diversos: no se permite la reventa, los productos deben ser de producción propia, y deberán contar con la característica de artesanales y en el caso de los productos alimenticios de tipo caseros.

También cuentan con productores de servicios para el hogar (plomería, carpintería, electricidad, herrería, etc.) con el fin de dar una oportunidad a aquellos que poseen un oficio y hoy son mano de obra desocupada.

Frente a la plazoleta donde se ubican hoy los puestos, se encuentra el espacio verde destinado al proyecto, donde se pueden ver los primeros movimientos de tierra para la futura construcción de un anfiteatro que estará rodeado por la Feria y las zonas pertinentes a la recreación (Corigliano y Rodríguez)⁵⁶

El BSM posee estas líneas de crédito:

- Sistema de garantía solidaria. Microcrédito común para emprendimientos asociativos.
- Oportunidad de negocios, para emprendedores que ya trabajan con el BSM.
- Condiciones del espacios de trabajo
- Cadena de valor (para tres o más emprendedores relacionados). Favorece el asociativismo.

⁵⁶www.investigacionaccion.com.ar/catedragalan/.../305e539c417054763943994553dda9bb_dg.pdf

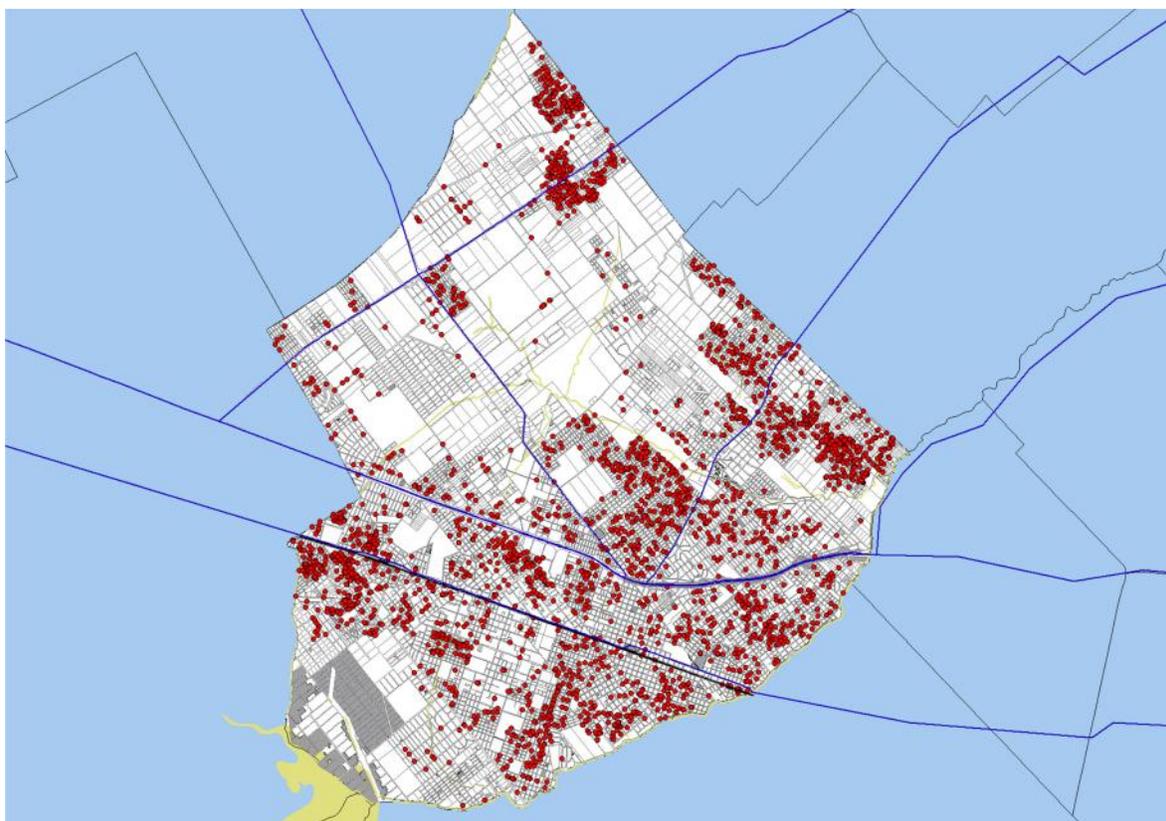
Es una herramienta del Banco Social para fomentar sectores productivos considerados estratégicos, por parte de las autoridades del IMDEL, para el desarrollo local. Se orienta a generar formas de asociatividad que fortalezcan los vínculos entre emprendedores y que potencien las posibilidades de integración tanto vertical como horizontal; el principal medio utilizado hasta el momento ha sido la promoción de compras conjuntas para la reducción de costos.

- línea de micro leasing que consiste en otorgar a los prestatarios el derecho de uso y goce principalmente de herramientas de trabajo, mediante el pago de cuotas periódicas a lo largo de determinado plazo, vencido el cual el prestatario tiene la opción de comprar dichas herramientas, por el valor residual del monto total pactado.
- Banco de insumos (textiles y gastronómicos).
- Ronda de negocios.

En 2008 se habían entregado créditos por \$ 4.950.670. La cantidad de créditos fue de 10.114 y la cantidad de emprendedores beneficiados fue de 3.671 (IDEB-IMDEL).

En Moreno se ha creado además la marca Hecho en Moreno (HEM):

“Además de la creación de diseños propios lanzamos al mercado una colección de prendas para preadolescentes. O sea seleccionamos un segmento del mercado, como es el de los preadolescentes, que lo veíamos como una oportunidad y se diseñó una colección con tres líneas: una rústica, una de vestir y una más urbana que se presentó en un desfile. Fue un trabajo de muchos meses y bueno hoy se está comercializando esa ropa. Todas bajo un paraguas que definimos que fue la marca. Todos los emprendedores del partido que se adhieren a cumplir determinados parámetros de calidad (todos los que están participando de ese proceso de base) pueden llevar la marca, “Hecho en Moreno”, que es una marca registrada por el IMDEL que tiene un logo (HEM) y que, bueno, digamos si ves una prenda que dice HEM, lo que garantiza esa marca es que en el proceso productivo no hay trabajo infantil, no hay trabajo esclavo, etc., aunque sí hay trabajo negro ya que la economía social todavía no está formalizada en gran parte. Se usan materiales de calidad, tienen un precio justo y los diseños son propios” (Des Champs y Barberena, 2007).



Localización de los emprendimientos financiados por el Banco Social Moreno. Datos de Octubre 2008.

Fuente: IDEB-IMDEL-MUNICIPIO DE MORENO.

Además del aspecto económico, hay algunas concreciones de lo social, tomando el Plan AHÍ como elemento aglutinante de trabajos conjuntos con otras dependencias municipales.

El Plan AHÍ, ejecutado por la Subsecretaría de Acción Social al principio era desarrollado en sólo los dos barrios mencionados, José C. Paz y Anderson.

“Después me acuerdo de que comenzamos con los cinco barrios. Comunidad Organizada habla de los ‘cinco barrios’⁵⁷. En las últimas reuniones hablan de los “ocho barrios”, porque suman a San Alberto, al Milenio, a toda la zona 2.”⁵⁸

En Cuartel V surgieron temas relacionados con la recolección de residuos, la provisión de asfaltos, el funcionamiento de unidades sanitarias, y la Economía Social, entre otros. Allí se desarrolló un trabajo conjunto con el IMDEL, formando grupos asociativos de productores en el marco de la Mesa de Gestión Barrial:

“Hay una feria autogestionaria, que los mismos vecinos hacen juntándose en la plaza del Barrio Anderson. Básicamente feria de reventa de algunos textiles de La Salada o todo lo que tiene que ver con productos del cirujeo, o cuando en los servicios domésticos tu patrona te va dando ropa(...) La idea surge de qué hacer para mejorar las condiciones de los puestistas. La mayoría tira una telita en el piso. No tenían baños, era muy precaria... Y ahí nos vinculamos con el área que trabaja la comercialización dentro del IMDEL, que contiene y acompaña la implementación de la Feria de la Plaza Buján (...)

Al poco de iniciar este trabajo empiezan a surgir otras necesidades que podríamos responder, que básicamente tienen que ver con asistencias técnicas para el desarrollo del producto. Comenzamos un trabajo sistemático en la zona con estas áreas, quizá no tan acotado a la feria de Anderson, que tenía un límite, que tenía que ver con la reventa, sino más bien con productores que quisieran sumarse a la marca colectiva ‘Hecho en Moreno’”(HEM).⁵⁹

La idea de proteger la Economía Popular se evidenciaría en el trabajo de las Mesas, apoyando la formación de grupos asociativos que pasen de la eventual subsistencia a un rol de emprendedores:

“Formamos grupos asociativos entre vecinos, con esta idea: formar más recursos y pasar de una economía de subsistencia que muchos estaban desarrollando a un camino vinculado más a emprendedor, que pudieran tener el costeo vinculado a su análisis y no a la parte intuitiva como venían haciendo. Iniciamos un camino que es más institucional, con un sentarse los equipos del

⁵⁷ Barrios: José C. Paz, Namuncurá, Anderson, Máximo y Alem (Cuartel V).

⁵⁸ Entrevista con la Coordinadora de Mesas de Gestión Barrial de Moreno y la Coordinadora de las Mesa de Gestión Barrial de Cuartel V, 15/11/10.

⁵⁹ Entrevista con la Coordinadora de Mesas de Gestión Barrial de Moreno y la Coordinadora de las Mesa de Gestión Barrial de Cuartel V, 15/11/10.

IMDEL y Acción Social, en un equipo integrado por las dos áreas ,donde cada quince días se hacía un espacio de orientación a emprendedores, más semanalmente algunas capacitaciones que hicimos en gastronomía. Todo esto acompañado de la implementación de asistencias técnicas y acompañamiento en los espacios de comercialización. Ahora tenemos nuestra etiquetita “Emprendedores sociales de Cuartel V, que es ponerlos como grupo asociativo con un nombre. La idea es que esos productos los estamos avalando desde el Municipio porque cumplen con requisitos de comercialización. No hay todavía una marca colectiva porque a veces se suman a la marca “Hecho en Moreno”. Pero lo que estamos haciendo es consolidando la identidad de la zona.”⁶⁰

Con respecto a los recursos para llevar a cabo las acciones diseñadas por las Mesas de Gestión, lo presupuestario no es definitorio. Se priorizan los acuerdos de trabajo y luego se buscan recursos en las asignaciones y/o programas de Nación, Provincia de Buenos Aires y recursos propios del Municipio. Las mesas no tienen presupuesto; no hay un fondo específico para decidir cómo usarlo. La labor se centra más en la tarea asociativa que en la distributiva. Se parte de ideas presentadas por los vecinos, a las que luego los técnicos les dan forma de proyecto. La distribución de tareas antes que la de los recursos es vista como un rasgo positivo por parte de una de las funcionarias entrevistadas:

“Está más centrado en la tarea asociativa que en distribuir, No deja de ser interesante el planteo. Me parece que es distinto generar un espacio sistemático de trabajo en conjunto entre el Estado y las organizaciones, que es el énfasis del Programa, a pensar que hay un dinero que debatimos con ellos cómo usarlo. Por un lado, el hecho de que el recurso no sea lo central no deja de ser interesante en términos de complementariedad, porque surgen proyectos más que interesantes. Doy un ejemplo: diseñamos una estrategia de una campaña sobre el medio ambiente. Como recurso, si hubiéramos tenido \$ 20.000 para debatir cómo los usábamos nos hubiéramos quedado a debatir si las hacíamos verdes o rojas, y cómo utilizo el recurso. En cambio: ‘Esto es lo que vamos a hacer. ¿Qué puede aportar cada uno?’ El Surco: ‘Yo doy una capacitación para adultos’; la Biblioteca Vicky: ‘Yo doy una capacitación para niños’ (...) El Municipio financió el diseño y la asistencia técnica de la folletería. Áreas municipales como ‘Argentina Trabaja’ limpiaron unos predios. A la vez se asignaron recursos, hubo recursos en juego. Pero no está el recurso, sino la

⁶⁰ Entrevista con la Coordinadora de Mesas de Gestión Barrial de Moreno y la Coordinadora de las Mesa de Gestión Barrial de Cuartel V, 15/11/10.

tarea en debate, y cómo el recurso potencia esa tarea. Básicamente, al no haber mucho recurso enriquece que nos pongamos a pensar.”⁶¹

Sin embargo, un miembro de la Mutual El Colmenar, que participó en las mesas de gestión barrial de Cuartel V, sostiene que la carencia de recursos establecidos previamente al planteamiento de las tareas no es una fortaleza, sino una debilidad de la mesa de gestión barrial:

“Es una fortaleza dentro de una debilidad, porque ellos no manejan presupuesto, así que no les queda otra que charlar, ver qué se puede hacer y de ahí salir a buscar la plata, que es al revés, digamos... Por ejemplo, cuando decían: ‘Hay plata para hacer los playones para las plazas’. De hecho, era en el barrio, así que había que ver si había plazas, y si no, buscar un lugar donde hacer el playón... Es tema era que: ‘Hay plata para esto’. Vos no podías discutir si la plata para el playón no podías usarla para hacer juegos en la plaza. Entonces qué ibas a discutir. Está bien que bajen la información y que te digan que la plata es para hacer playones, para qué vamos a discutir cosas que no tenemos, eso es cierto. Si vos tenés la plata y podés discutir qué hacer, también está bien.”⁶²

Con respecto a los resultados obtenidos por las mesas del Plan Ahí, el referente de El Colmenar valoró la posibilidad de que se abrieran nuevos espacios de participación:

“Es una experiencia buena, conozco gente que nos cuenta. Yo creo que depende de un montón de cosas para que funcione eso, y de participación. En un momento, la mesa del Ahí tiró, había un programa de Acción Social, una cantidad de plata para contribuir a la mejora de la vivienda de los más vulnerables. No alcanzaba para todas las familias vulnerables de la zona, solamente para algunas. Entonces la mesa del Ahí hizo la elección de quiénes eran las personas. Eso ayudó a que fuera más transparente a quiénes se designaba.”⁶³

Sin embargo el referente de El Colmenar agregó que los egoísmos individuales y competencias entre las organizaciones comunitarias entorpecían al comienzo la participación en las mesas:

“Las Mesas del Plan Ahí deben ser cinco, seis barrios acá. Es presupuesto... participa el Municipio, pero también es plata de Desarrollo Social (de Nación). Y ahí se discute, pero es poco relevante. Y tampoco la gente ha participado mucho. En las Mesas de acá ha costado mucho la participación de la gente, y ha habido que encontrarle la vuelta a ver qué se puede hacer. Primero, hay toda una etapa de discusión, de reconocimiento, de competencia entre las organizaciones; hay toda una cuestión cultural que todavía no ha terminado de superarse, de lo individual, no sólo de las personas, sino de las organizaciones. “Si no es lo mío, yo no discuto”; “Yo no cedo”; y “Yo no voy a perder el tiempo, para qué, si yo hablo con aquél (puntero político) y lo consigo”.

⁶¹ Entrevista con la Coordinadora de Mesas de Gestión Barrial de Moreno y la Coordinadora de las Mesas de Gestión Barrial de Cuartel V, 15/11/10.

⁶² Entrevista con un miembro de la Mutual El Colmenar, 5/2/2011.

⁶³ Entrevista con un miembro de la Mutual El Colmenar, 5/2/2011.

Un miembro de Comunidad Organizada, que participa de las mesas del Plan Ahí en Cuartel V valoró positivamente la posibilidad que las mesas significan en aproximar a los ámbitos de gestión municipal a los vecinos y los problemas que ellos plantean. Aunque advierte que se podría perder la participación genuina si las mesas tuvieran fondos predestinados:

“Mi opinión es que la mesa del Ahí se ocupa más del problema del barrio y lo enfoca acá y lo trata de solucionar (...)

(Con respecto a la presencia de punteros políticos) yo no noté mucho eso. Hasta ahora no sucede eso. Hasta ahora está bien, pero si llegara plata, hay que ver qué van a hacer. La mesa viene manejada desde el Municipio, porque son de Desarrollo Social. Entonces, nos guste o no, tienen su corazoncito. No me extrañaría que si bajara plata se pusieran al frente los punteros, como quien dice. No sé si estaría bueno que se mezclara eso. Cuando llegue el momento de distribución, seguramente va a haber un tira y afloje, y no van a ser los vecinos puramente los que se van a acercar. Pienso, ésa es mi opinión.”⁶⁴

El funcionamiento de las mesas del Plan Ahí fue planteado, desde las autoridades locales, y según uno de los referentes que impulsan el presupuesto participativo (PP) en Moreno, como la modalidad participativa que desarrolla el Municipio para gestionar participativamente. En Moreno el Poder Ejecutivo Municipal, uno de los actores que contempla cualquier propuesta de Presupuesto Participativo, está encabezado por el Intendente, de quien dependen las distintas Secretarías, entre ellas la de Gobierno. Fue a esta Secretaría a donde se dirigieron los impulsores del Presupuesto Participativo en Moreno para acercar dicha propuesta distributiva. Por tal razón se decidió en el curso de esta investigación relevar el testimonio del Secretario de Gobierno actual, quien manifestó su postura personal respecto del PP, aclarando que no hablaba en nombre del Intendente ni del Concejo Deliberante, sino en función de consideraciones propias acerca de la pertinencia de utilizar el PP.

⁶⁴ Entrevista con un miembro de Comunidad Organizada, participante de las mesas del Plan Ahí.

Según este testimonio, el eje de la tarea gubernamental está en los objetivos comprendidos en el Plan Municipal de Gobierno, del cual el Presupuesto Municipal es sólo una herramienta. El funcionario consultado estimó que, aplicar montos presupuestarios dependiendo de prioridades relevadas por la población, era pensar que el Gobierno podía, imperdonablemente, desconocer dichas prioridades para cuya satisfacción y cobertura había sido elegido:

“A título personal puedo decirte esto: el nombre de Presupuesto Participativo, en verdad, es una herramienta mucho más pequeña en el presupuesto global en donde la gente se junta y sólo se da un porcentaje a distribuir y de fijación de prioridades. Finalmente, en un distrito que tiene tantas necesidades como Moreno, la verdad, que siendo los gestores de todo lo que es la administración del distrito, no conocer nosotros las prioridades es como una falla de lesa administración.”⁶⁵

Además agregó el Secretario que era muy difícil poner a las personas en la disyuntiva sobre qué carencia elegir primero para cubrir, dado que en el distrito aún hay muchas necesidades que subsanar. El hecho de proponer la elección de prioridades debería contemplarse cuando haya una provisión básica de infraestructura determinada gubernamentalmente, sobre la cual luego construir opciones consensuadas de realización:

“Ponerle a la gente que fije sus prioridades donde no tiene asfalto, agua, luz, cuál es, por dónde empezamos, es ponerlos en una situación de indecisión porque para ellos es muy difícil priorizar cuando les falta muchísimo. Hasta que por lo menos los distritos no están consolidados desde el punto de vista de su infraestructura urbana es muy difícil poner en el punto de decisión a la gente, y es como deslindarse de la propia decisión. Hasta tanto encontrar un equilibrio somos nosotros responsables de dirigir la administración del Distrito. Casi nos remitimos desde el punto de vista global a la pirámide de Maslow,[♦] es como decirle a la persona: “Usted tiene hambre, sed, ¿por cuál

⁶⁵ Entrevista con el Secretario de gobierno de Moreno, 16/12/10.

[♦] Los expertos en marketing prestan una atención especial a la pirámide de necesidades diseñada por Abraham Maslow. Según este autor, las necesidades del ser humano están jerarquizadas y escalonadas de forma tal que cuando quedan cubiertas las necesidades de un orden es cuando se empiezan a sentir las necesidades del orden superior.

El escalón básico de Maslow es el de las necesidades fisiológicas, hambre y sed. Cuando el ser humano tiene ya cubiertas estas necesidades empieza a preocuparse por la seguridad de que las va a seguir teniendo cubiertas en el futuro y por la seguridad frente a cualquier daño. Una vez que el individuo se siente físicamente seguro, empieza a buscar la aceptación social; quiere identificarse y compartir las aficiones de un grupo social y quiere que este grupo lo acepte como miembro. Cuando el individuo está integrado en grupos sociales empieza a sentir la necesidad de obtener prestigio, éxito, alabanza de los demás. Finalmente, los individuos que tienen cubiertos todos estos escalones, llegan a la culminación y desean sentir que están dando de sí todo lo que pueden, desean crear.

En los países desarrollados las necesidades fisiológicas y de seguridad están cubiertas para la mayoría de los miembros. Es por eso que las empresas producen y ofrecen medios de satisfacer las necesidades de

empezamos?” “Y, yo necesito todo” (...) Para mi mirada, el Presupuesto Participativo empieza cuando todo el Distrito está en equilibrio, entonces se pueden empezar a tomar decisiones entre “esto es una opción” y “esto es otra opción”.⁶⁶

El Secretario advirtió además que si la suma destinada al PP es pequeña, solicitar que se elijan prioridades a cubrir con ella es un despropósito, porque una vez determinadas las prioridades, se deben cumplir. No sería posible consensuar una prioridad y luego no desarrollar acciones para resolverla porque los fondos requeridos excedan los recursos disponibles:

“Es una situación muy compleja. Lo otro es romper la herramienta. Decirles: ‘Bueno, tienen el 0,2 % del Presupuesto para decidir. ¿Y con esto qué se puede hacer? Y, se puede hacer una fiestita, se puede arreglar la plaza...’ Y salimos por todos lados a decir que tenemos Presupuesto Participativo. En verdad, no tenemos un Presupuesto Participativo. Decidimos una partida tan pequeña que no impacta, que no mueve el fiel de la balanza. Hasta que sea la situación de poner a todo el Distrito en esta plataforma, entiendo que no hay que arruinar la herramienta del Presupuesto Participativo. Entiendo que Moreno no está todavía en esa situación. (...) Vuelvo a repetirte, el Plan no está nunca orientado a lo económico, sino orientado a objetivos y a necesidades barriales. Nosotros escuchamos a la gente para ver qué hay que hacer. Después es un problema nuestro cómo lo hacemos. Yo no les digo: “Tienen tanta plata para hacerlo”. Ese es un problema nuestro. ¿Y cómo se define? Primero se define el objetivo, después cómo se financia el objetivo. Es una locura decir: “Esto no lo puedo hacer porque no tengo plata”. Si hay que hacerlo, hay que hacerlo. Hay que fijar prioridades y hay que verlo. Habrá que aumentar los impuestos, vemos lo que hacemos. Pero no es lógico pensar que el Estado dice: “Aquí todo el mundo consensuó, pero no tenemos plata”. Hay que procurarse la plata, si todos estamos de acuerdo en que hay que hacerlo. Así se definen las organizaciones políticas: primero se define el objetivo, detrás va el Presupuesto que financia ese objetivo.”⁶⁷

Refuerzan la idea planteada en el testimonio anterior las palabras del Intendente Municipal en una entrevista del año 2012:

pertenencia a grupo o de prestigio social. A esta concepción de Maslow se le atribuye la legitimación de la piramidalidad social. Si las necesidades están jerarquizadas y son infinitas, la sociedad se configurará también "naturalmente" como una pirámide donde sólo la cúspide accede a más y a más a costa de mantener abajo a una base, cuanto más amplia y desposeída, más conveniente. Esto se contrapone a la visión del desarrollo a Escala Humana, donde se esgrime que las necesidades son pocas, finitas, clasificables y universales. Forman un sistema de nueve necesidades con cuatro formas de realización: Subsistencia, Protección, Afecto, Comprensión, Participación, Creación, Recreo, Identidad y Libertad, mediante el Ser, el Tener, el Hacer y el Relacionarse (Martínez Coll, 2001).

⁶⁶ Entrevista con el Secretario de Gobierno de Moreno, 16/12/10.

⁶⁷ Entrevista con el Secretario de Gobierno de Moreno, 16/12/10.

(...) “creo que no hay gran avance en la participación popular. Si me parece que estamos empeñados en organizarnos para que se de ese avance. Hoy hemos dividido el distrito en 40 zonas para tener 40 mesas de gestión barrial con participación de entidades que sean interlocutores del gobierno municipal en todas las áreas y decisiones. Las experiencias de presupuesto participativo son menores y manejan porcentajes muy chicos, cuando además los presupuestos municipales son una parte ínfima de las obras públicas que se hacen en el distrito, que tienen que ver con decisiones provinciales o nacionales. Vamos a trabajar el presupuesto participativo, pero me parece mucho más valiosa la participación en decidir este tipo de diálogo de la municipalidad con el gobierno provincial y nacional. Estamos fortaleciendo las mesas de gestión barrial, donde se va a poder dar diálogo, participación y protagonismo de las entidades barriales.” (*Informe Digital Metropolitano*, septiembre de 2012).

Hay que mencionar además que el Plan de gobierno 2012 del Municipio de Moreno menciona un “Programa de Presupuesto Participativo” donde se expresa que “El Municipio propone esta nueva herramienta por la que vecinos y organizaciones sociales discuten y deciden acerca de la utilización de una parte del presupuesto del año próximo. El proyecto amplía la participación en la toma de decisiones y apunta a la consolidación democrática.”, el PP planteado por la Municipalidad apunta en realidad a la consolidación de las Mesas Barriales del Plan Ahí, ya que uno de los objetivos declarados en dicho Plan de Gobierno establece “Articular de manera permanente con el proceso de participación de las mesas barriales en todo el territorio”.

De los aspectos analizados anteriormente se desprende que, de acuerdo a la clasificación de Cabrero Mendoza (s/d), la agenda de Moreno reúne las siguientes características generales:

- Es *integral* en cuanto a sus funciones (desarrollo integral, competitividad, bienestar social, Medio ambiente, desarrollo humano, educación y salud, vivienda, seguridad pública);
- Es *ampliada* en cuanto a los actores participantes (administración municipal, agencias federales, algunos actores no gubernamentales). No es integral porque aún no se abre a redes amplias de actores sociales, aunque sí a redes internacionales como IDRC-IIED-AL (Proyecto Ciudades Focales) y participación en Mesas Barriales de entidades barriales organizadas en redes informales;

- Es *ampliada* también en cuanto a los recursos empleados en el financiamiento de la operativa (ampliación de esfuerzos recaudatorios, utilización y gestión de los recursos provenientes de planes nacionales de desarrollo aplicados al ámbito local).⁶⁸

Tipo de Agenda	Tradicional	Ampliada	Integral
Naturaleza de la agenda	Reactiva	Previsora	Pro activa
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Alumbrado público, • Recolección de basura • Parques y jardines • Policía • Mercados y rastros 	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Planeación urbana • Agua potable • Seguridad pública • Zonificación y reservas • Uso del suelo • Transporte 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo integral • Competitividad • Bienestar social • Medio ambiente • Desarrollo humano • Educación y salud • Vivienda • Seguridad pública
Actores Participantes	<ul style="list-style-type: none"> • Administración municipal • Cabildo 	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Agencias federales y estatales • Algunos actores no gubernamentales 	<ul style="list-style-type: none"> • Redes amplias de actores sociales • Redes intergubernamentales • Redes internacionales
Mezcla de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos propios limitados, y en espera pasiva de transferencias federales 	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de fuentes Gubernamentales alternas • Ampliación de Esfuerzos recaudatorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes diversas de financiamiento. • Mezclas público-privadas • Emisión de deuda • Fuentes crediticias

Fuente: *La agenda de las políticas públicas en el ámbito local*-Enrique Cabrero Mendoza www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_docman...

⁶⁸ Puede observarse en el trabajo de las organizaciones comunitarias de Moreno la “hibridación de recursos”, mencionada por Laville, “Generalmente se da la presencia de varias fuentes de financiamiento a la vez, con distintas lógicas, lo cual se denomina ‘hibridación de recursos’, al combinarse los ingresos provenientes del estado, de la venta de bienes o servicios en el mercado y las donaciones” (*Cartillas para la Economía Social n° 1*, Maes-UNGS, 2007)

5.2.1.3--Impactos territoriales de la agenda pública estatal.

Si bien las materializaciones territoriales de la agenda pública son escasas, pueden señalarse algunos impactos territoriales, no siempre positivos:

El plan de regularización dominial, parte del Ciclo de la Tierra implementado por el IDUAR, en el marco de la ley provincial nº 10.830⁶⁹ ha sido exitoso en Cuartel V, según testimonios de los vecinos:

“Hay un programa, hay mucha gente que está haciendo el trámite. Y eso, en el Municipio está el IDUAR y está una oficina para regularización de tierras, que uno va, y te atienden muy bien. He ido a acompañar a mucha gente, y eso se hace. Es cierto que todavía es como que la gente no cree mucho, entonces cuesta, pero sí, está muy bien organizado.”⁷⁰

- En cuanto al Programa Gestión del Hábitat, en sus dos componentes, social y económico, los impactos son bajos, dado que no existe aún un Plan Urbano para Moreno, que contemple las carencias en infraestructura, sobre todo sanitaria, que se dan en Cuartel V. Especialmente, en momentos en que se producen tomas de tierras, con el consecuente incremento de la población de la localidad. Al respecto, un miembro de la Escuela El Surco lo manifestaba así:

“Hay planes de vivienda y regularización dominial, pero la cantidad de gente que está viniendo acá en estos últimos tres años, no hay Plan Urbano, acá no hace falta una salita, acá hace falta un hospital. Hace falta infraestructura para una comunidad de más de 60.000 personas. Se están asentando en las periferias de Cuartel V, en los pocos espacios

⁶⁹ La Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires tiene a su cargo las regularizaciones dominiales de interés social que involucren a particulares cuando así lo requiera el Poder Ejecutivo Provincial o Municipal. (Art. 4 inc. d - [Ley 10.830](#)). La escritura traslativa de dominio que realiza la Escribanía General de Gobierno, es concedida en forma gratuita, por ser los beneficiarios personas de bajos recursos económicos, favorecidas por la Declaración de "Interés Social" por el Municipio. El particular interesado deberá acercar la documentación solicitada a la Escribanía General de Gobierno o al Municipio correspondiente a su partido, donde se analizará el cumplimiento de los requisitos indispensables para la realización de su escritura. Cabe destacar que se trata de un trámite personal, exclusivo para personas mayores de veintiún años. <http://www.egg.gba.gov.ar/secundaria.php?p=07080C> Consulta: 3/4/11.

⁷⁰ Entrevista a un miembro de la Escuela El Surco, 24/03/11.

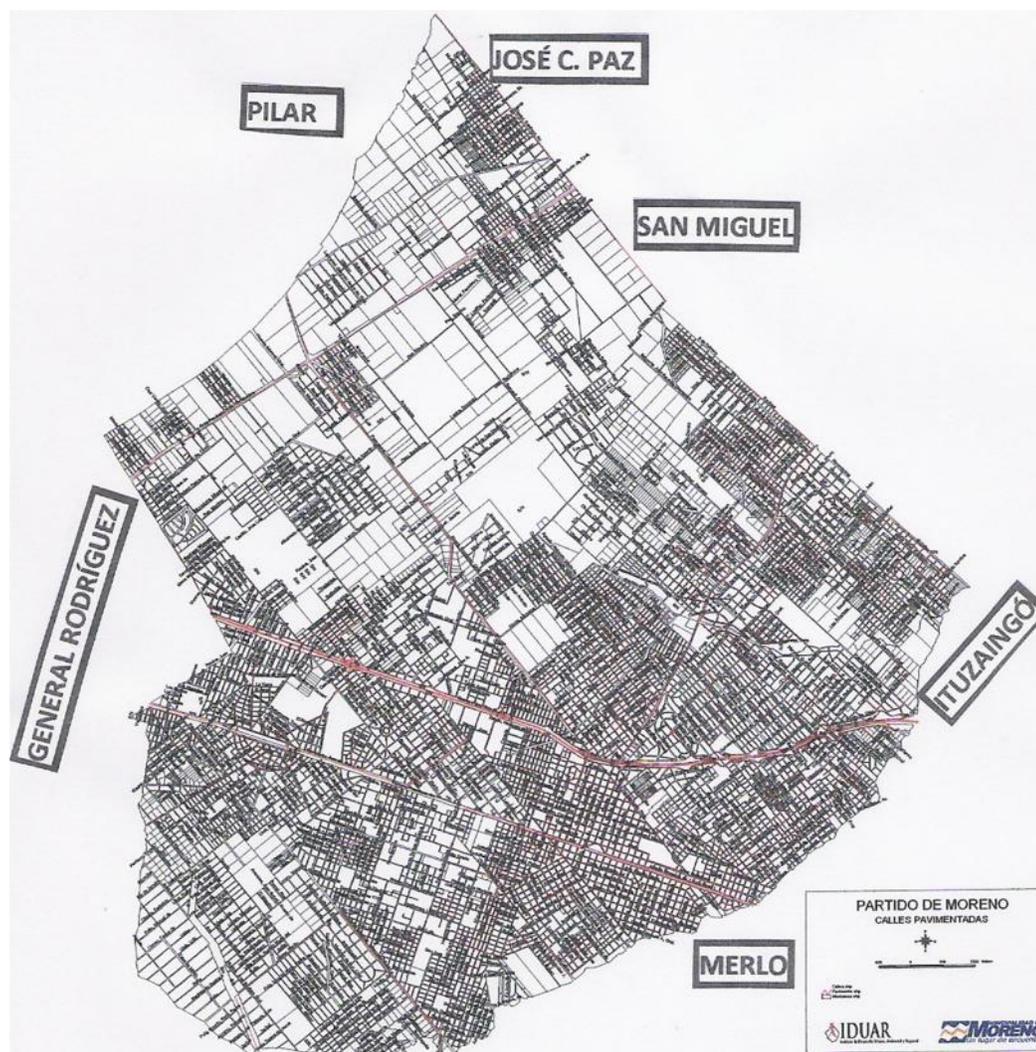
que van quedando. Todo el tiempo la Gendarmería está echando gente de algunos terrenos de Stefani, algunas huertas, porque la gente se mete”.⁷¹

- El programa Grandes Proyectos Urbanos no ha tenido materializaciones territoriales en Cuartel V. Aún falta concretar. En el marco de dicho Programa, un trazado de ciclovías que uniría la localidad de Cuartel V (los parques industriales) con otras localidades, con el fin de conectar por ese medio de transporte, comúnmente usados por muchos trabajadores, las distintas zonas concentradoras de fuentes de trabajo que hay en el Distrito.
- Con respecto a los Programa de Higiene Urbana y de Mantenimiento de Calles, por más que fueron temas tratados en las mesas del Plan Ahí, no se observan impactos positivos significativos en Cuartel V. Si bien las cooperativas del Plan “Argentina Trabaja”, se ocupan del mantenimiento y desmalezamiento, hay aún en Cuartel V muchas calles de tierra, lo que dificulta y explica parcialmente la baja frecuencia con que se recolectan los residuos. Con respecto al agua corriente, se está desarrollando el Plan “Agua Más Trabajo”, para instalación de la red de agua, no así la de cloacas, que viene siendo solicitada por la Cooperativa “Comunidad Organizada” de Cuartel V. Hay entonces un déficit de pavimentos, eliminación de excretas y recolección de residuos que se hace visible en la presencia de basurales, aguas servidas en la vía pública y calles de tierra intransitables durante y después de la lluvia.
- En cuanto al fortalecimiento de la Economía Social y las PyMes el impacto territorial más visible en Cuartel V se dio en el acondicionamiento y refuncionalización del espacio público de la plaza del Barrio José C. Paz, que alberga a una feria autogestiva.

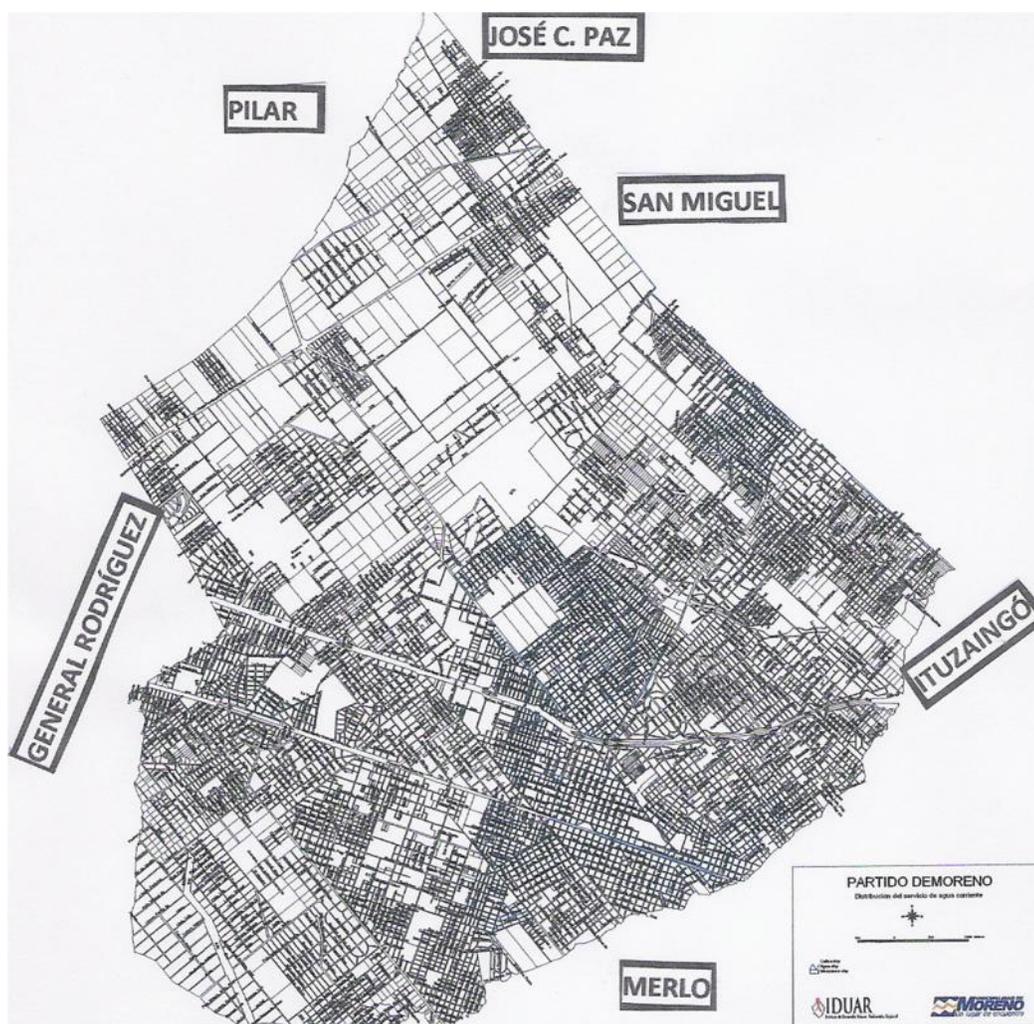
⁷¹ Entrevista a un miembro de la Escuela El Surco, 24/03/11.

- La promoción de parques industriales en Cuartel V impulsa cambios en el uso del suelo que recuperan espacios públicos en desuso.
- Con respecto a la consolidación de la Agricultura Urbana, el IMDEL provee semillas a los vecinos de Cuartel V, pero la proliferación de las huertas domiciliarias se debe más bien a estrategias implementadas por la Escuela de Artes y Oficios “El Surco”, de las que se dará cuenta en el próximo apartado.
- Con respecto a los servicios públicos de agua corriente, gas y calles pavimentadas, la zona de Cuartel V es una de las más desfavorecidas, tal como se observa en la cartografía oficial del Distrito que se reproduce a continuación.

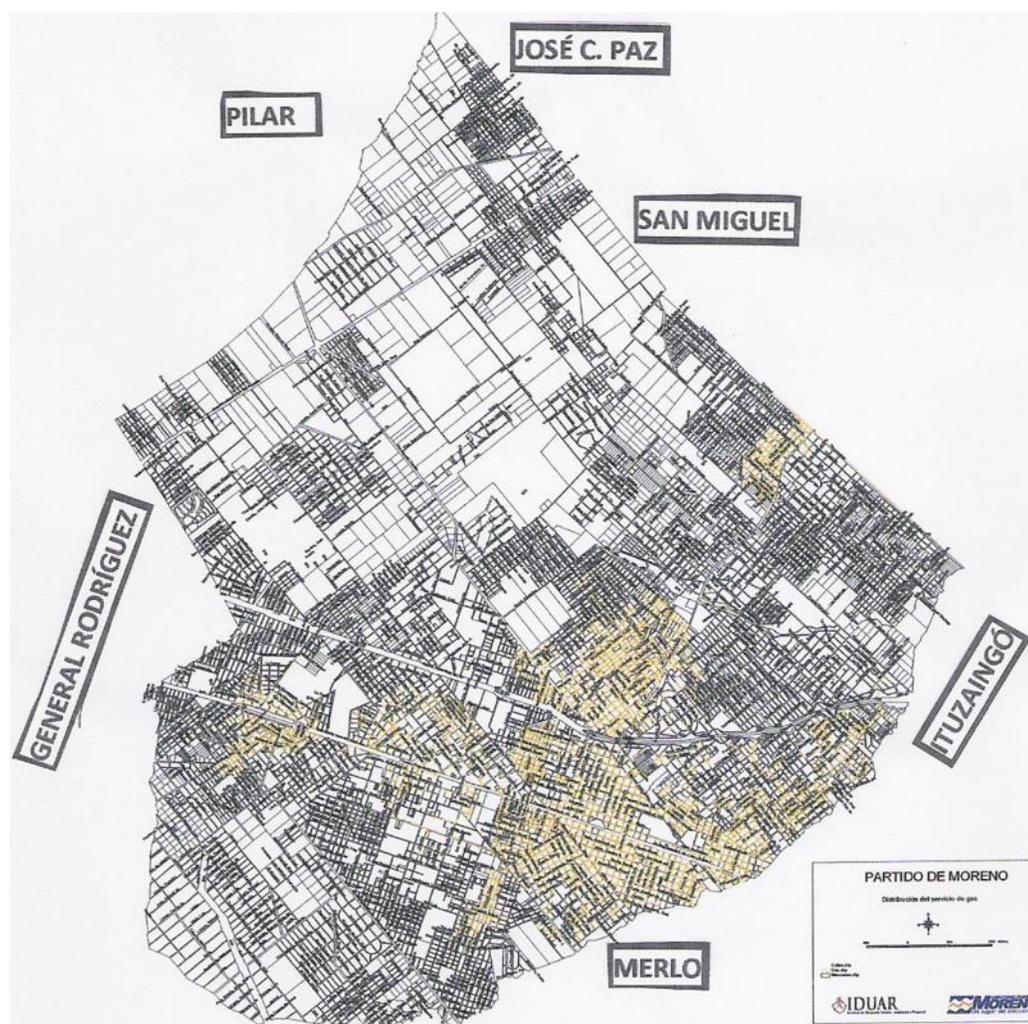
PARTIDO DE MORENO. CALLES PAVIMENTADAS.
Fuente: IDUAR



PARTIDO DE MORENO. SERVICIO DE AGUA CORRIENTE.
Fuente: IDUAR



PARTIDO DE MORENO. SERVICIO DE GAS NATURAL.
Fuente: IDUAR



De los testimonios e información relevada se desprende que los impactos territoriales de las concreciones de la agenda pública estatal que se hacen visibles en Cuartel V no son abundantes. En muchos casos, el Municipio participa de acciones que en principio son impulsadas por las organizaciones comunitarias, principalmente.

Plan de Gobierno 2010. Evaluación del cumplimiento de programas.

Alto cumplimiento: 
 Mediano cumplimiento: 
 Bajo cumplimiento: 
 Sin datos: 

Programa	Cumplimiento en Cuartel V
Eje 1- Desarrollo del Territorio y la Producción	
Programa Ingreso de Tierras	
Programa Gestión del Hábitat, componente económico	
Programa Grandes Proyectos Urbanos	
Programa mantenimiento de calles en el Partido	
Programa de obras de saneamiento en agua corriente y cloacas	
Programa de soluciones hidráulicas de alcance medio	
Programa de redes de gas en barrios	
Programa mantenimiento de plazas	
Actualización del Código de Zonificación	
Programa de Higiene Urbana	
Programa de Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos	
Etapa de Ejecución del Programa de Pobreza Urbana y Medio Ambiente Articulada con el IDRC – Canadá , a través del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo para América Latina (IIED-AL)	
Proyecto Unidad Tipo Productiva (UTP)	
Programa de promoción y fortalecimiento de PYMES	
Promoción Industrial	

Parques Industriales	
Asistencia a empresas recuperadas y cooperativas	
Observatorio laboral	
Servicio de empleo	
Capacitación para el trabajo	
Programa de Economía social y Microempresas	
Programa de promoción y financiamiento de emprendimientos	
Programa de desarrollo de productos Centro Municipal de Diseño y desarrollo de Productos (CE.DI.DE.PRO)	
Programa de desarrollo de canales de comercialización	
Programa de incentivo al sector rural	
Programa de consolidación para la Agricultura Urbana – IMDEL	
Programa servicios y manejo de espacios verdes públicos	
Programa Inclusión Social	
Programa Inclusión Social con trabajo	
Programa acceso a derechos	
Eje 2- Desarrollo Social	
Programa Plan Integral de Salud	
Programa materno infantil	
Salud comunitaria	
Seguridad Alimentaria	
Programa niños y jóvenes con complejidad social	
Discapacidad	

Tercera Edad	
Programa Gestión del Hábitat, componente social	
Programa Dirección de Asistencia Social Directa	
Programa Espacios de Participación y Diálogo Barrial	
Programa Entidades Intermedias	
Programa gestión ambiental para la promoción de los recursos sustentables	

5.2.2-Agenda pública comunitaria: lineamientos estratégicos y materializaciones de la reproducción ampliada

En punto se darán argumentos sobre la impronta territorial de la agenda pública comunitaria, precisándose en primera instancia las líneas generales de la gestión y las organizaciones comunitarias que las sustentan, para luego detallar los impactos sobre el espacio local.

5.2.2.1- *Lineamientos estratégicos de la agenda comunitaria.*

La agenda comunitaria de Cuartel V heredó su estrategia de gestión territorial a partir del Consejo de Comunidad de Cuartel V, que funcionó entre 1986 y 1989.

5.2.2.1.1- *El antecedente del Consejo de Comunidad.*

El Consejo de Comunidad surgió a raíz de la iniciativa de vecinos y jóvenes feligreses católicos de Cuartel V. La escasez de asfaltos, de servicios de salud, de un transporte eficiente y el insuficiente número de escuelas para una población en crecimiento determinó la resolución de los

vecinos de organizarse, para que el espacio local ganara otro espacio, esta vez en la planificación de ordenación del territorio elaborada por la Administración Pública.

Protagonistas de la iniciativa explican esta situación:

“Lo que hablábamos en el `86 era del espíritu. La cosa empezó con algo que se llamaba Consejo de Comunidad y más allá de las instituciones que se encontraban de lo que hablamos era de un espíritu popular, de defensa de la gente, de búsqueda de su dignidad y eso está muy subyacente.

Entonces había una gran necesidad, y una postergación fuerte de la zona que iba creciendo. Del `75 al `85 los barrios crecieron como hongos, la gente no tenía nada...

Esa serie de elementos le dio a Cuartel V una identidad de lucha para sus cosas. No es que la gente no fuera digna. Justamente, porque era digna necesitaba esas cosas para vivir.

No es que las cosas dieran dignidad, la dignidad ya estaba.” (Miembro del Consejo de la Comunidad, en Zanca, 2006)

El primer logro del Consejo fue la creación de la Delegación Municipal de Cuartel V, el 9 de julio de 1987. El Intendente municipal de entonces creó luego otros Consejos en el resto de Moreno. El Consejo representó la importancia de los emprendimientos comunitarios para una territorialización alternativa sustentable, mediante la creación de equipamientos y servicios comunitarios y la mejor calidad de la participación ciudadana. Antes de su disolución, debida a diferencias puntuales con la Comuna, el Consejo obtuvo muchos logros.

El Consejo reparó por su cuenta una ambulancia municipal, para transportar pacientes de Cuartel V, donde había dos Salas de Primeros Auxilios y ninguna unidad de traslado. También logró en 1987 la creación de una comisaría. En cuanto a servicios educativos, los vecinos impulsaron la creación de la Escuela Polimodal N° 9, de una escuela para niños con capacidades especiales; de la Escuela Polimodal N° 5 y el Jardín de Infantes N° 917.

Los habitantes de Cuartel V habían llegado a la conclusión de que sus carencias unificaban a toda la comunidad. Más allá de diferencias políticas, religiosas, de las nacionalidades diversas que convivían allí, todas concluían en la frase *“El barro nos une”*.

“Entonces una de las frases que nos unía era el barro, el tema de pelear por los asfaltos... Era el barro, la falta de salud, un montón de cosas que nos hacían falta y que nos unían para que buscáramos juntos una solución, y entre esas cosas la comunicación entre el centro del Partido y nosotros”. (miembro de la Mutual El Colmenar y del Consejo, en Zanca, 2006)

El problema del acceso al centro del Partido afianzó decisivamente esta cultura organizacional que se estaba gestando, y que terminó por cristalizarse en la Asociación Mutual El Colmenar, heredera del espíritu del Consejo de Comunidad.

El Consejo se reunió varias veces con funcionarios municipales y representantes de la empresa de transporte de la zona norte del distrito, a la que pertenece Cuartel V: la empresa La Perlita, hoy única línea comunal, con el objeto de solicitar más y mejores servicios de colectivos. La empresa desestimó ampliar sus servicios en Cuartel V, por considerarlo una inversión poco rentable. Los habitantes de Cuartel V lograron la sanción de una ordenanza municipal que obligaba a La Perlita a prestar servicios en Cuartel V con mayor frecuencia, pero la empresa finalmente no la cumplió.

La situación permanecía sin solución, con el agregado de que la inflación de 1989 hizo que muchos habitantes de Cuartel V no pudieran afrontar el costo del pasaje de un servicio con escasas frecuencias diarias y cuyo acceso significaba, entre otras cosas, caminatas de varios kilómetros hasta la parada y esperas prolongadas una vez en ella.

Esto fue revertido cuando los habitantes de Cuartel V resolvieron crear su propio servicio de transporte de pasajeros. Buscaron asesoramiento para dar con una figura jurídica adecuada y constituyeron la Asociación Mutual El Colmenar (AMEC) el 1º de mayo de 1990. Como mutual no era necesario presentarse a licitación por los recorridos, ya que no se rige por la ley de transportes, sino por la de mutuales, por tratarse de un servicio exclusivo para socios. Este servicio de transporte basado en los principios de la economía social y solidaria (búsqueda prioritaria del

servicio social por sobre la generación de excedentes) modificó sustancialmente las condiciones de movilidad, accesibilidad y conectividad de los pobladores de Cuartel V con la cabecera de distrito y, transitivamente, con la Ciudad de Buenos Aires y otros puntos próximos del Conurbano. Pero a pesar de generar estas ventajas para la población, el camino de la Mutual estuvo jaqueado por diversos obstáculos, comenzando por los normativos.

En 1990 el marco legal de funcionamiento de la AMEC, además de lo contemplado por la Ley de Asociaciones Mutuales, fue completado por la ordenanza 2608/90, impulsada por un concejal proveniente de Cuartel V. Esta ordenanza reglamentaba el transporte privado en Moreno y la habilitación de las unidades, constituyendo una producción no sólo de ordenación sustentable, sino de *ordenamiento*, entendiendo por tal al marco normativo, que se reviste de mayor valor al ser impulsado por un representante proveniente de la comunidad involucrada.

En 1991 el Concejo Deliberante aprobó una ordenanza según la cual el servicio de la AMEC era considerado un transporte ilegal. Esta situación movilizó a los actores sociales de Cuartel V. Se organizó una marcha popular hacia la plaza central de Moreno, con los vecinos de Cuartel V y religiosos católicos de la localidad. Luego se vetó la conflictiva ordenanza que había desencadenado tal situación.

Al año siguiente, el 29 de julio de 1992, la ordenanza sobre transporte privado (2608/90) fue derogada por la ordenanza 3056/92, argumentando incumplimientos de la Mutual.

Se habría ordenado entonces el secuestro de los colectivos de la AMEC que estuvieran circulando. La Mutual solicitó ayuda y mediación al entonces Obispo de Morón. El apoyo del Obispo fue importante en el devenir del conflicto.⁷²

El problema se encaminó hacia una resolución el 10 de agosto de 1992, cuando llegó a un acto oficial en Moreno el entonces Vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires. El acto era una entrega de subsidios a cooperadoras escolares, con presencia de docentes del Distrito. Con una bandera que decía “*El Colmenar*”, miembros de la AMEC irrumpieron en el acto y recibieron el apoyo de los que habían sido convocados allí. Finalmente fueron recibidos por las autoridades, quienes acordaron con la Mutual las condiciones de habilitación del servicio privado de transporte de pasajeros y la derogación de la ordenanza que había motivado la movilización.

Las condiciones fijadas por las autoridades eran: que el servicio fuera exclusivo para socios y que los colectivos tuvieran seguro y habilitación municipal. La AMEC respondió que lo único que no se había concretado de todo lo solicitado era la habilitación, y ello porque el Municipio no habría respondido a los reiterados pedidos en ese sentido. La Perlita comenzó entonces a desarrollar una estrategia que aún mantiene, y que es la de rebajar la tarifa en aquellos recorridos en que compite con El Colmenar. A ello se sumaba la discusión con la Administración local, sobre la incumbencia de la misma en la regulación del servicio de la AMEC.

La discusión sobre la competencia municipal respecto de El Colmenar está dada en que es un servicio para socios que sólo requiere autorización de los mismos en cuanto a modificaciones en la prestación, como ampliar el área (recorrido) de cobertura. Pero el Municipio hoy no lo ve así.

5.2.2.1.2-La situación actual de El Colmenar.

En la actualidad El Colmenar tiene cuatro colectivos, y sirve un solo recorrido, el que va hacia el barrio el Casco. Este recorrido comenzó a ser servido hace tiempo por la Mutual porque La Perlita no cubría la zona, donde se encuentra una fábrica de bandejas porta-cables, cuyos empleados usan entonces el servicio de El Colmenar para llegar a su lugar de trabajo, por no haber

servicios alternativos. Durante la crisis de la Mutual en 2005, en que se quedó sin colectivos, la fábrica llamó a las oficinas de la AMEC para corroborar si era cierto que la Mutual no estaba sirviendo el recorrido, en vista de que los empleados no llegaban a trabajar (Zanca, 2006).

Desde ese año 2005 los problemas económicos de la Mutual se hicieron cada vez más agudos. La falta de subsidios al combustible como los de que sí goza la empresa La Perlita, más los costos de mantenimiento de las unidades, hace que los problemas económicos sean muy acuciantes:

“La situación actual es muy mala, no podemos cumplir... Hoy tenemos cuatro colectivos. Así que lo único que podemos hacer es El Casco, porque hasta acá no podemos venir. Y los costos no dan. Nosotros tenemos un colectivo andando a GNC y que ahí más o menos las cosas se equiparan, porque nosotros pagamos ciento noventa, doscientos pesos por día de combustible. El dueño del coche que lo tiene con gasoil está en trescientos cincuenta, cuatrocientos pesos. Entonces es muy difícil la ecuación para mantener las unidades así (...) Si recibiéramos el subsidio al gasoil solamente, tendríamos que estar recibiendo doscientos cuarenta pesos por mes. En un blog dice que La Perlita estaba recibiendo en 2009 tres millones y medio de pesos por mes, de subsidios.”⁷³

El Colmenar tiene en estudio buscar otra figura legal que le permita acceder a los subsidios. Aunque todavía la decisión dista mucho de ser tomada, una de las posibilidades contemplada es la de ser una cooperativa, dado que así se accedería a una licitación directa de los recorridos:

“Muchas veces, nos decía el actual Subsecretario Técnico de Inspecciones, que lo ideal es que nuestra experiencia sea una empresa de transporte, así podíamos recibir los subsidios y tener el piso propio. Nosotros le respondíamos que la condición es que no se pierda la esencia original, que es la de ser una empresa social, por eso la figura legal nunca fue para nosotros el tema principal, pero es real que estamos trabajando hace tiempo en eso (...) Nos genera resistencia porque no queremos terminar siendo una empresa de transporte más. (...) Si la nueva figura que se elige es la de sociedad anónima estamos que sea no de individuos, sino de organizaciones.”⁷⁴

“El tema es que si vos hacés una cooperativa, en realidad, tiene preferencia, entonces puede haber una licitación directa, no un llamado. Hay una ley en la Provincia que fomenta las cooperativas. Entre una Sociedad Anónima y una Cooperativa, tiene preferencia una Cooperativa. Pasa que no

⁷³ Entrevista con el presidente de El Colmenar, 5/2/2011

⁷⁴ Diario Para Ud!, segunda quincena de enero de 2011, corroborado por entrevista del 5/2/2011.

depende solamente del Ejecutivo. Eso es algo que se tiene que votar en el Concejo Deliberante. Digamos que el Municipio no tiene hoy mayoría simple. Como está la interna, no es fácil.”⁷⁵

Mientras tanto El Colmenar se sostiene, dados los inconvenientes del transporte, con los ingresos que le significa su farmacia, y una agenda de actividades emanadas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tales como las Cátedras Populares, de formación histórico política para militantes:

“Nosotros tenemos la dirección y algunos compañeros hacen de capacitadores, y con eso se sostiene cierta estructura, sin necesidad de fondos de la farmacia. Se sigue haciendo todo, se le suma otra tarea para el sostenimiento económico.”⁷⁶

Pero no sólo El Colmenar desarrolla un trabajo social en Cuartel V. Existen además otras organizaciones que funcionan en la sede que posee El Colmenar en Cuartel V, el predio “La Huella”, propiedad de la Mutual, que cedió el espacio para que otras organizaciones trabajen con ella en red.

Estas organizaciones son:

- La Red Solidaria “Abriendo Caminos”, una red de comedores solidarios cuya administración tiene sede en La Huella y que actúa atendiendo comedores populares gratuitos de Cuartel V, para personas necesitadas.
- La Escuela de Artes y Oficios “El Surco”. Tiene una sección agronómica, con una huerta y granja. Además tiene cursos propios de capacitación en oficios y otros cursos en oficios dictados en articulación con los Centros de Formación Profesional 401 y 402. Todos los títulos son avalados por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Además existe un convenio con la Escuela Especial 506 de Moreno, localizada en Cuartel V, por el cual existen parejas pedagógicas que atienden a los alumnos

⁷⁵ Entrevista con el presidente de El Colmenar, 5/2/2011

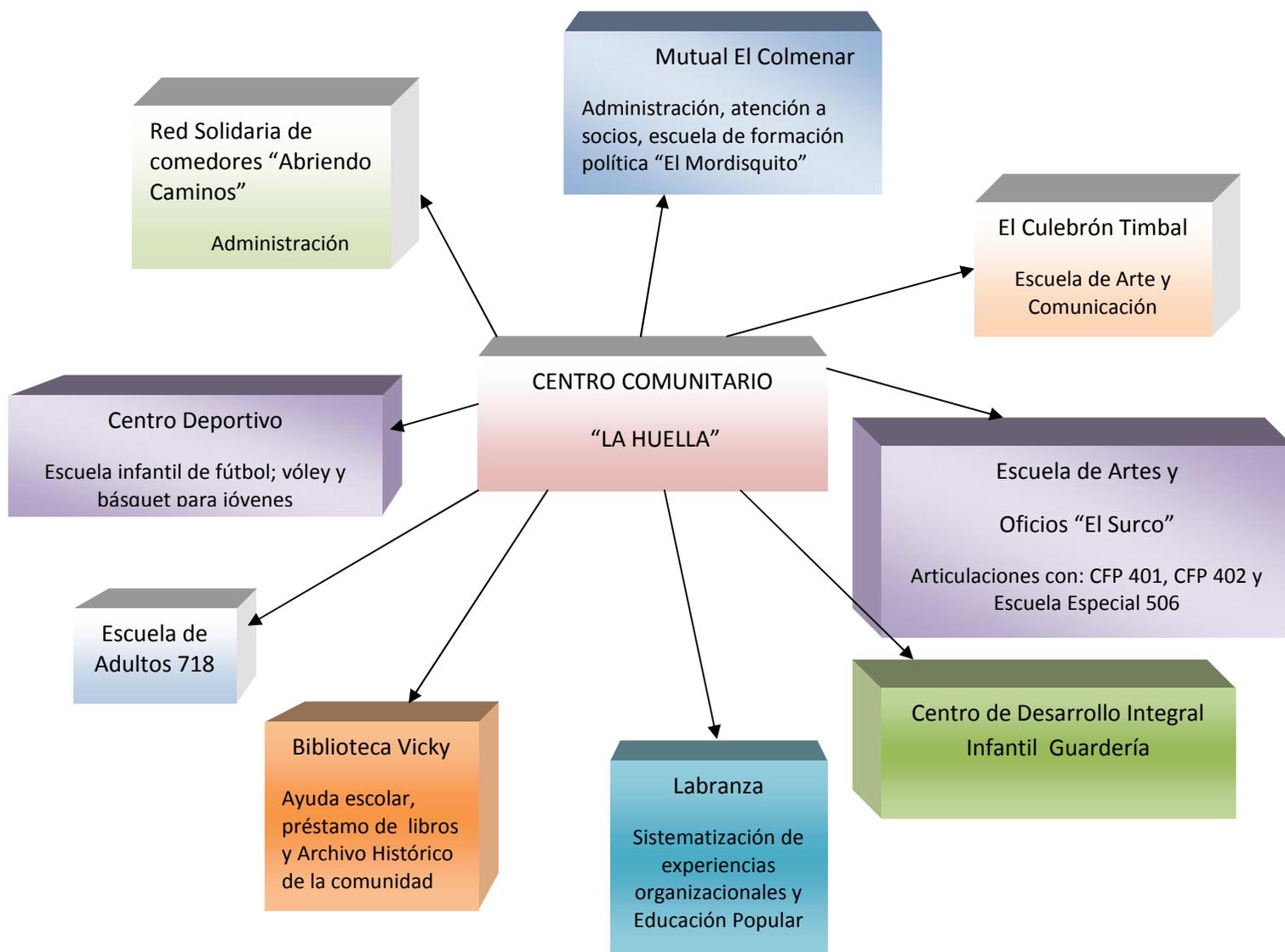
⁷⁶ Entrevista con el presidente de El Colmenar, 5/2/2011

especiales: un capacitador de El Surco y un profesor de la Escuela 506 imparten la enseñanza de oficios a los alumnos. Los cursos que se dictan son más de diez: huerta orgánica, jardinería y paisajismo, avicultura, carpintería, costura, cestería, electricidad, cocina en distintos niveles de aprendizaje. El Surco tiene un proyecto con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para impulsar entre sus egresados emprendimientos asociados de Economía Social.

- La Biblioteca Popular Vicky. Tiene la tarea de atención en sala, préstamo de libros, apoyo escolar y provisión de información bibliográfica. Además lleva adelante el Archivo Histórico de la Comunidad. Éste consta de: programas radiales de las primeras radios comunitarias, álbumes de fotos que registran los orígenes de los barrios vecinos, la historia de El Colmenar, los libros de los comienzos de la parroquia Sagrado Corazón. Se busca así que la Historia Comunitaria pueda ser consultada en la Biblioteca.
- Escuela de Adultos 718 de la Provincia de Buenos Aires. Tiene sede en La Huella. Articula con la Escuela de Artes y Oficios, ya que muchas veces para matricularse en un oficio se requiere el certificado de Educación Primaria, y los alumnos pueden completar allí los estudios, a la vez que aprenden dicho oficio.
- Asociación Civil Labranza. Se ocupa de la sistematización de las experiencias de las organizaciones sociales de Cuartel V. Empezó la tarea en 2008, y está preparando la publicación de la recopilación ya hecha en diez organizaciones. El objetivo es que quede registrado el accionar de las organizaciones en el seno de las mismas y no sólo en los trabajos académicos realizados sobre Cuartel V. Esto permitirá, según los impulsores de la tarea, sentar estrategias para el futuro trabajo comunitario en red y revisar, confirmar o modificar prácticas. Labranza también trabaja en Educación Popular.

- Centro de Desarrollo Integral Infantil y guardería, gestionada ante el Ministerio de Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires.
- Centro Deportivo. Se practica básquet y vóley con los jóvenes. Hay Escuela de Fútbol Infantil, con doscientos alumnos. Los padres también participan en una comisión.
- El Colmenar tiene su administración y atención a socios en la sede de La Huella. Además organiza allí las clases de formación Política en la Escuela “El Mordisquito”.
- El Culebrón Timbal se ocupa del Arte y la Comunicación y tiene una sede en La Huella, desde donde transmite en la FM La Posta y el Canal de televisión comunitario. Más adelante se detallarán las actividades de El Culebrón Timbal dentro y fuera de la sede de El Colmenar.

ORGANIZACIONES SOCIALES DE CUARTEL V QUE TRABAJAN
EN EL CENTRO COMUNITARIO "LA HUELLA"



Otra organización comunitaria de Cuartel V, surgida a impulsos de El Colmenar, es Comunidad Organizada, que es una cooperativa que comenzó por llevar la red de gas natural a Cuartel V.

La red de gas de Cuartel V es un trabajo que lleva adelante Comunidad Organizada, una de las organizaciones de la red de organizaciones comunitarias que trabaja en Cuartel V. Comunidad

Organizada se constituyó en 2001 y está formada por 41 organizaciones barriales más pequeñas, como las escuelas de Cuartel V o sus Asociaciones Cooperadoras, iglesias católicas y evangélicas, la Cooperadora de la Sala de Primeros Auxilios del barrio Anderson y también a la Asociación Mutual El Colmenar (AMEC). Estas organizaciones están organizadas en comisiones de trabajo y un secretariado de cinco personas, con el objetivo de generar infraestructura en gas natural, agua potable, cloacas, asfalto, desagües pluviales, alumbrado público y oferta de salud, además de un destacamento de bomberos y un mejor servicio de recolección de residuos (Zanca, 2006).

El Proyecto de la red de gas de Cuartel V fue presentado por la Fundación Pro Vivienda Social (FPVS) en el concurso "Development Marketplace", del Banco Mundial para ideas innovadoras sobre la reducción de la pobreza en 2001. El proyecto lleva el número 867 y se titula: *"Capital social y alianzas entre organizaciones: bases del desarrollo local"*. En enero de 2002 el Banco Mundial premió con 250.000 dólares estadounidenses el proyecto de la FPVS. Además el Fondo Nacional de Capital Social (FONCAP) aportó un subsidio de 3.000.000 de pesos argentinos. Para administrar los recursos de la obra se constituyó un fideicomiso formado por los fiduciantes (vecinos beneficiarios de las obras); el fiduciario, es decir la FPVS, que realiza los trámites y rinde cuentas al FONCAP; el fideicomisario, que es Gas Natural BAN S.A., quien provee el fluido, recibe para su explotación la red y solventa parcialmente el costo de la obra (Zanca, 2006).

El proyecto Fideicomiso Redes Solidarias trabaja con la organización Comunidad Organizada, cuyo objeto es la promoción del proyecto de gas y en fortalecer la unión y organización de los vecinos y el mejoramiento de la calidad de vida en el barrio. El proyecto consiste de 224 manzanas (un 50 % del área urbanizada de Cuartel V) y 4330 familias.

La elección de la red de gas como primer objetivo de Comunidad Organizada se debió a que es el único servicio que se puede autofinanciar con el ahorro de combustible que genera. El compromiso de los fiduciantes es grande: ellos mismos salieron a verificar la calidad del servicio

prestado en otros lugares por las empresas que se presentaron a la licitación para tender la red de gas y optaron por la de mejores referencias, que no presentó la oferta más barata. En la inauguración de las obras (2003) estuvieron presentes el Presidente de la Nación, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Intendente Municipal de Moreno. (Zanca, 2006) La situación actual de la obra es: 2.483 familias ya tienen gas natural, hay 2.740 contratos firmados, un 67% del barrio adhirió y está realizada el 100% de la obra. La experiencia de Comunidad Organizada se replicó en otros tres proyectos de gasificación en Moreno.

La conformación de Comunidad Organizada estuvo asociada a la resolución colectiva de las necesidades habitacionales, en donde el acceso al servicio público urbano en general y particularmente aquellos provistos por red, juegan un rol fundamental en la producción y reproducción de la vida de los vecinos de la localidad. En 2006 Comunidad Organizada se transformó en cooperativa de servicios públicos. El cambio se debió a que la red de organizaciones adhirió desde el comienzo a los principios del cooperativismo, y en razón de ello, cambió su figura jurídica:

“Trabajamos sin pensar que lo hacíamos en la línea del cooperativismo. ¿Cómo es la línea del cooperativismo? Todos pensando en el bien común. No haciendo monopolio, sacar dinero y crecer. La idea es que todos los vecinos resolvamos lo que queremos y todos juntos pensar lo que es mejor para nosotros.”⁷⁷

Otros aspectos de la agenda comunitaria que exceden a los servicios públicos se resumen en la gestión impulsada por la Carta Popular. El Colmenar integra, junto con otras organizaciones sociales, La Carta Popular, que busca motorizar la agenda pública en forma asociada a través del Presupuesto Participativo. La Carta Popular es también impulsada por El Culebrón Timbal y La Posta Regional.

⁷⁷ Entrevista con la presidenta de Comunidad Organizada, 28/08/10.

5.2.2.1.3-La Posta Regional.

En 1997 un grupo de artistas, comunicadores y docentes se unieron para realizar una obra gráfica, musical y teatral llamada El Culebrón Timbal. Esa creación dio origen al primer grupo de voluntarios que comenzaron a desarrollar el proyecto social que hoy tiene activa presencia en una zona del noroeste del Conurbano bonaerense.

En los últimos años, El Culebrón Timbal ha capacitado a cerca de mil promotores culturales y comunicadores barriales, que anualmente producen eventos barriales al aire libre y animan una Red Cultural Solidaria en cuatro distritos del Gran Buenos Aires.

Durante este tiempo se impulsaron cursos de Comunicación Comunitaria (1998-1999), se creó en conjunto con las organizaciones sociales un modelo de evento barrial llamado “Aguante la Cultura” se desarrolló una compañía de Teatro Popular Juvenil y se instalaron una Escuela de Arte Popular para doscientos jóvenes, una publicación periódica (La Posta Regional) y una emisora radial comunitaria (FM La Posta).

El Culebrón Timbal trabaja sobre la instalación de un modo particular de enfocar la Acción Cultural Comunitaria en el seno de las organizaciones sociales, que privilegie las iniciativas públicas barriales y tienda a ampliar sustantivamente la participación de los vecinos.

Las dimensiones abordadas en el proyecto general de “El Culebrón Timbal” intentan operar sobre la complejidad de los escenarios culturales y comunicacionales de los Barrios del Gran Buenos Aires, desde un enfoque integral, político y estético.

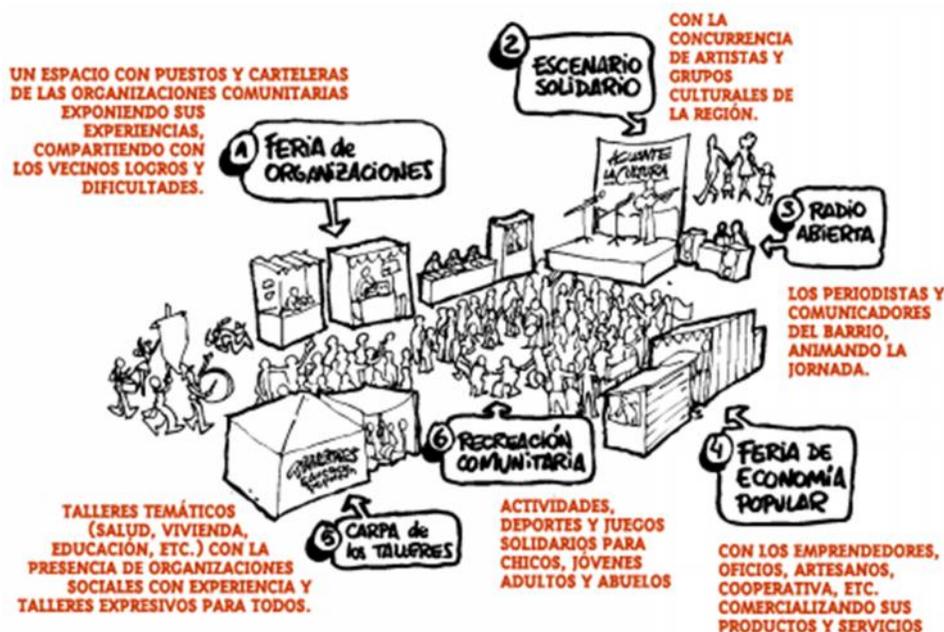
El trabajo en el fortalecimiento y capacitación en las redes barriales se combina con la creación de circuitos culturales solidarios en los espacios públicos “Los aguante la cultura”, la creación de producciones artísticas populares y juveniles, en “La Escuela de Arte Popular” y el

mantenimiento de una estrategia integral de comunicación popular, a través de “La Posta Regional”.

Los Aguantes son encuentros culturales al aire libre, en plazas o espacios públicos abiertos, en los que a lo largo de una o dos jornadas, las organizaciones comunitarias instalan un escenario disponible para los artistas zonales (música, danza, teatro, ballets folclóricos, etc.), una radio abierta, una feria de las organizaciones barriales (cada una debe montar un “stand” con información visual y gráfica sobre su trabajo en el barrio), una carpa de talleres temáticos (prevención, experiencias exitosas de organizaciones populares en temas como Educación, Salud, Vivienda, mejoras barriales, Empleo, etc.) y expresivos (plástica, cerámica, etc.).

Además, se organizan actividades recreativas para chicos (barrileteadas, juegos cooperativos) y se articula con propuestas deportivas (maratón, fútbol comunitario, etc.) o de economía solidaria (trueque, venta de artesanías indígenas, buffet de los comedores infantiles, etc.). Hay proyecciones de cine y video y es frecuente el cierre de las actividades con marcha de murgas y comparsas.

Cada “Aguante la Cultura” se organiza en conjunto con las instituciones comunitarias, a partir de un eje de contenidos relevante para la vida del barrio, y es precedido por una serie de talleres gratuitos y abiertos dirigidos a los vecinos del barrio y de iniciación en varios temas (gráfica, radio, video, murga, cerámica, electricidad, trabajo solidario).



Fuente: <http://www.culebrontimbal.com.ar/sitio/proyectos3.htm>

En los “Aguantes” conviven el club de fútbol, la escuela, los grupos de rock juveniles, la murga y el ballet folclórico, el centro de jubilados y la radio del barrio, de manera que la organización de los mismos es una suerte de taller intensivo de planificación participativa y comunicación comunitaria, compartido en el territorio común por los actores sociales que pueden hacerse cargo de las transformaciones culturales en el barrio.

Además de los espectáculos artísticos que se mostraron, en los “Aguantes” se inauguraron monumentos, se repararon tanques de agua, se realizaron campeonatos de fútbol infantil, se gestionaron ordenanzas municipales para habilitar ferias populares, se firmaron petitorios, se iniciaron proyectos de infraestructura barrial, se homenajeó a dirigentes barriales históricos, se entregaron premios, se bendijeron centros comunitarios. (El Culebrón Timbal)

La combinación de las distintas estrategias impulsó al Culebrón a diseñar e imaginar a nuestra organización como una Productora Cultural Comunitaria que se plantea la producción de

formatos e iniciativas que permeen la visión que los medios masivos forman y emiten de la vida cotidiana en nuestra región, a la vez que capacita a adolescentes y jóvenes en oficios y habilidades relacionados con la comunicación y la cultura. Se dio impulso a las redes barriales.

Las Redes Barriales y Distritales impulsadas tienen una dimensión cultural, dada por el rescate de las capacidades simbólicas presentes en los sectores populares, una dimensión político-social en la elaboración y democratización de propuestas sobre necesidades comunitarias y una incipiente dimensión económica en la creación de nuevos circuitos de comercialización solidaria y organización.

La perspectiva de estas redes se basa en el fortalecimiento de esas articulaciones y en la definición paulatina de una relación entre cultura, solidaridad y política que efectivamente genere mayores oportunidades para los sectores populares en la discusión por la distribución de la riqueza y la transformación social.

Para alcanzar estos objetivos se han capacitado en los últimos años a más de mil quinientos Promotores Culturales Comunitarios, y se han desarrollado servicios culturales y eventos para cerca de treinta mil vecinos y doscientas organizaciones comunitarias de los distritos de José C. Paz, Moreno, San Miguel, Malvinas Argentinas y Tigre.

Entre los diferentes cursos de capacitación, pueden nombrarse el de los Movimientos Sociales, que intenta recuperar y fortalecer los saberes simbólicos, técnicos, organizativos y políticos en el proyecto comunitario. El Taller de Arte Territorial, en cambio ha sido diseñado para artistas y productores culturales, en él se analiza el hecho estético desde diferentes aspectos de manera de inducir al debate de nuevas formas de creación y circulación de bienes culturales. El Culebrón Timbal coordina e impulsa el proyecto "La Posta Regional", un emprendimiento de comunicación en red.

El proyecto “La Posta Regional” se compone de una publicación gráfica periódica “La Posta Regional”, una radio Educativa y Comunitaria, FM La Posta y el Centro de Capacitación y Producción integral en Comunicación (que abarca radio gráfica e internet). El Consejo Editorial de los medios está integrado por organizaciones sociales de la región en la que participan la Red El Encuentro, las mutuales El Colmenar y Primavera, las fundaciones Pro Vivienda Social, Defensores del Chaco y Labranza, la Escuela Agronómica El Surco.

FM La Posta inició sus transmisiones el 27 de Agosto del año 2004 desde Cuartel V. Responde a un perfil de radio cultural, comunitaria y educativa, con una gran participación de los jóvenes y familias de los barrios. Los principales ejes de trabajo son, la democracia participativa, el desarrollo local, el mestizaje cultural, los derechos de los niños y jóvenes, el derecho a la comunicación, la distribución justa de la riqueza y el rol de las organizaciones sociales en las políticas públicas, entre otros.

FM La Posta es miembro del Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO). Además de la transmisión y la producción de programas, La Posta realiza formaciones y capacitaciones en escuelas y organizaciones sociales, participa del Consejo Local de Niñez y produce materiales gráficos de educación y capacitación.

El Periódico “La Posta Regional ¿y qué?” comenzó a publicarse en junio de 2004. La filosofía con que se agruparon las organizaciones comunitarias en “La Posta Regional ¿y qué?” implica:

- el rescate de los saberes cotidianos, en forma de redes barriales que expresen sus necesidades en materia de servicios e infraestructura;

- coincidiendo con lo anterior, la instalación de debates hacia el Estado (Municipal, Provincial, Nacional) para producir cambios en la gestión pública.

En el encuentro fundacional de La Posta..., el 9 de mayo de 2004 en “La Huella” de Cuartel V, estos principios fueron expresados de la siguiente manera:

“Las organizaciones tenemos en claro el rol que cumplimos y que las tareas que desarrollamos en este momento son indelegables, pero hay que dar batalla para recuperar al Estado como garante de las necesidades básicas del pueblo; que el trabajo cotidiano no nos deja ver muchas veces más allá del problema y que este techo no nos permite atacar la causa del mismo. Que las líneas de la política comunicacional de *La Posta...* deben ser: la articulación de experiencias en pos de la formación de una red regional; la instalación de debates hacia el Estado y la Comunidad desde la óptica y la realidad de las organizaciones comunitarias, que nos permitan generar corrientes de opinión y presión para producir cambios en la gestión pública del Estado. “(un participante de los encuentros, en Zanca, 2006)

En torno de instalar los temas hacia el Estado, uno de los participantes del encuentro definió:

“Cuando sos el único, sos noticia. Cuando son cientos, es un problema. Cuando son miles, sos estadística. El carácter de esta publicación debiera ser poder arrancar a las estadísticas el ‘real’ que somos, poner sobre la mesa lo que está en juego, la vida y la salud del pueblo, sin porcentajes.” (un participante de los encuentros en Zanca, 2006).

Desde su primer número *La Posta Regional ¿y qué?* se ocupó de evidenciar la relación de El Colmenar con La Perlita y el Municipio. También cubre temas como Educación comunitaria, Formación ciudadana y los “Murales de Formación”.

Los Murales son afiches desplegados destinados a las carteleras de las organizaciones comunitarias, que resumen la filosofía que las aglutina. El primero de ellos hablaba de las redes barriales, las empresas privadas de servicios públicos y el Estado, en directa relación con el tema de esta investigación:

“Todas las redes son buenas, pero las redes barriales son las mejores, porque están muy cerca de los vecinos en su lugar de vida cotidiano, el barrio. Y aunque son difíciles de construir...los resultados pueden ser maravillosos. El Estado y las empresas de servicios públicos no pueden mirar para otro lado.” (Zanca, 2006)

Tanto el diario regional La Posta, como la FM comunitaria que lleva el mismo nombre, son dirigidos por organizaciones comunitarias, y tienen como objetivo mejorar la comunicación entre organizaciones y vecinos, con el fin de discutir temas vitales para el mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

Se trata de medios de comunicación que buscan recuperar la identidad barrial y fortalecer la cultura comunitaria, generando actividades culturales e impulsando la difusión sobre temas que lo necesiten. A través de ellos se pretende que las comunidades compartan un espacio de expresión democrático y abierto que rescate y fortalezca los contenidos y la calidad estética de los aportes literarios, plásticos periodísticos y poéticos que surjan de los barrios y organizaciones.

5.2.2.1.4-La Carta Popular.

La Carta Popular, con el lema “*La democracia que queremos es posible*” tiene por meta la construcción de espacios mayores de participación ciudadana. En su sitio Web la Carta Popular se autodefine de la siguiente manera:

El Movimiento por la Carta Popular es una red de organizaciones sociales que expresan la voluntad política de participación y protagonismo de los sectores populares. Bajo el lema de Democracia Participativa se encara un proceso de construcción que transforme el actual sistema representativo y delegativo del Estado por un nuevo modo que responda a las necesidades de los trabajadores y la sociedad en general hacia un presente de justicia social y redistribución justa e inclusiva de la riqueza, entre otros.⁷⁸

La Carta Popular es un documento político, en cuya elaboración participó una red de pobladores y organizaciones sociales, a saber: Alternativa 3, En Acción, Mutual Primavera,

⁷⁸ Carta Popular, <http://www.cartapopular.org>

Asociación Mutua El Colmenar, Fundación Defensores del Chaco, El Culebrón Timbal, Asociación Labranza, Escuela “El Surco”, Comunidad Organizada, Red Solidaria “Abriendo Caminos”, Asociación Civil “Milagros de Mailín”, Unión de Familias Obreras, Fundación Comunitaria “Julio Cortázar”, Casa de la Mujer de José C. Paz, Hermanas Dominicanas, Asociación Civil por la Igualdad y la justicia, Serpaj zona norte, Treng- Treng, Red de Organizaciones de Moreno Norte, Soc. de Fomento Jardines I, Mesa Político-social de Francisco Álvarez, Brigada Ecológica Juvenil, Asoc. Civil Florecer, Vaquitas Lecheras, Juventud Octubres, Foro por la Niñez, Movimiento Barrios Bonaerenses, Izquierda Cristiana, Oblatas Diocesanas, Mutua Sol y Verde, Escuela de Ciudadanía Mariano Moreno, Polideportivo Todos Juntos. Estas organizaciones conforman la “Red de organizaciones del Conurbano Noroeste” desde el año 2003, con el objetivo de “articular acciones conjuntas sobre temas como los servicios públicos, la comunicación y la cultura, el deporte y la economía social”.⁷⁹

La Carta se elaboró con una metodología basada en alrededor de 700 Consultas Familiares, en los hogares, más de 1000 Consultas Personales, un plenario de 500 personas en el marco del 1er Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires (noviembre 2006) y las conclusiones elaboradas en 9 comisiones temáticas de trabajo. Este material es el contenido para diversas acciones sobre el espacio público como la Caravana Cultural de los barrios, que se desarrolla anualmente en los distritos de Moreno, San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas.

Los resultados de la consulta arrojaron las siguientes demandas:

- Agua, cloacas, gas y pavimentos para los barrios.

⁷⁹La Posta Regional, <http://www.lapostaregional.com.ar/carta/quienes.htm> consulta 22/5/2011.

- Más y mejores centros de atención de salud para todos.
- Seguridad, trabajo, salud y vivienda para las familias.
- Una educación para que los niños puedan ser protagonistas de su destino.

Además, se diagnosticó que existen los recursos necesarios para satisfacer estas peticiones, pero que no se da cabida, desde las administraciones locales, a la participación activa e la comunidad en la gestión y planificación:

- *“No podemos participar legalmente de la discusión de cuánto y cómo pagan ricos y pobres de impuestos y tasas en nuestra región (cuestión que se define una vez al año en el Concejo Deliberante, a través de la ordenanza fiscal impositiva).”*
- *“No podemos saber claramente cuánto es el presupuesto con que cuenta el municipio, ni cuánto va a nuestros barrios cada año, ni participar en la discusión de cómo se distribuye ese dinero.”*
- *“No podemos participar realmente en el diseño de las obras públicas, servicios o programas que el Estado vaya a aplicar en nuestros barrios. Cuando las hay, las bajan definidas y cerradas.”*
- *“Es decir que si gobernar es recaudar, gestionar y distribuir, los vecinos y las organizaciones estamos lejos de poder opinar sobre cualquiera de estos temas.”*
- *“Pensamos que esto así no puede continuar; son, entre otros recursos, alrededor de cuatrocientos millones de pesos en la región cuyo destino se decide en pocas manos, y los resultados están a la vista.”⁸⁰*

⁸⁰ Carta Popular, <http://www.cartapopular.org>

La consulta familiar en la región relevó el apoyo vecinal al presupuesto participativo. Se distribuyó una fotonovela en los barrios explicando las características de la idea y se tomó nota de las opiniones de cada familia.

El 4 de noviembre de 2006 se realizó en el Campus de la Universidad Nacional de General Sarmiento el Primer Congreso de Vecinos y Organizaciones Sociales del Noroeste del Gran Buenos Aires. Asistieron cerca de quinientas personas y veinte organizaciones de la región; durante el día se analizaron los resultados de las 1600 consultas familiares y personales en los que se denunciaban los rasgos de autoritarismo presentes en los mecanismos de implementación de políticas públicas en los barrios y se promovían mayoritariamente procesos de Democracia Participativa en la zona. El Congreso lanzó también la Tercera Caravana Cultural de los Barrios, que habría de iniciarse el 18 de noviembre.

A ese Congreso asistieron, entre otros funcionarios y representantes, el Concejal Enrique Emiliani, que manifestó a las organizaciones que había presentado en San Miguel un proyecto de ordenanza que promovía la implementación del presupuesto participativo en el distrito. Este proyecto de ordenanza ya había sido debatido en el recinto en tres oportunidades, infructuosamente (en las tres ocasiones fue enviada a archivo); dos por iniciativa del mencionado concejal, y una vez por la senadora Stella Prunotto.

Las organizaciones integrantes del Movimiento por la Carta Popular habían mantenido una reunión con la senadora Prunotto el 2 de noviembre del año 2006, en la que fue invitada al Congreso de Organizaciones Sociales y coincidieron en la necesidad de ampliar la participación comunitaria en las políticas públicas. La Senadora manifestó estar también de acuerdo con la propuesta del Presupuesto Participativo.

El Movimiento por la Carta Popular tuvo acceso al borrador de la ordenanza. Se inició un proceso de reuniones con representantes de los distintos bloques, convocando en esta etapa a una presencia más activa de otras organizaciones de San Miguel, como el caso de la Central de Trabajadores Argentinos y representantes de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Para estas reuniones se prepararon distintos materiales, y se reorganizó el itinerario de la Tercera Caravana Cultural de los Barrios de manera de que las diez carrozas pudieran estar presentes el jueves 23 de noviembre (día de sesión en el Concejo Deliberante), en la Plaza de San Miguel, frente al Palacio Municipal.

5.2.2.1.5-El Presupuesto Participativo.

La RAPP (Red Argentina de Presupuestos Participativos) define en su Declaración de Principios al PP como: “un proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en la cual la ciudadanía, conjuntamente con el gobierno, delibera y decide qué políticas públicas se deberán implementar con el presupuesto estatal.”(RAPP, 2009).

Municipios integrantes de la RAPP

SANTA FE	BUENOS AIRES	JUJUY	CORRIENTES	SAN LUIS	MENDOZA	RÍO NEGRO	SANTA CRUZ
Reconquista (2009)*	Zarate (2010)*	S.S de Jujuy (2009)	Corrientes (2010) *	Juana Koslay (2011)	Mendoza (2010)	S.C de Bariloche (2005)*	Caleta Olivia (2010)
Santo Tomé (2010)	San Miguel (2006)		Bella Vista (2006) *		Godoy Cruz (2003)	Viedma (2010)	
Sunchales (2010)	Campana (2004)				Junin (2004)		
Rafaela (2008)*	San Fernando (2008)*						
Santa Fe (2010)	San Martín (2005)*	CHACO	ENTRE RIOS	CÓRDOBA	NEUQUÉN	CHUBUT	T. DEL FUEGO
Cañada de Gómez (2010)*	Morón (2006)*	Resistencia (2009)	Concordia (2011)	Unquillo (2010)*	Neuquén (2010)	Comodoro Rivadavia (2008)*	Río Grande (2003)*
Rosario (2002)	La Matanza (2009)		Crespo (2011)	Córdoba (2008)*			Ushuaia (2009)
Venado Tuerto (2010)	Avellaneda (2010)*		Concepción del Uruguay (2009)*	Villa María (2008)*			
	Quilmes (2010)*			Villa Carlos Paz (2010)			
	La Plata (2008)*						
	Berisso (2010)*						
	M. de la Costa (2009)*						
	Tandil (2009)						
	Gral. Pueyrredon (2008)						
	Necochea (2008)*						

*adhirieron formalmente a la RAPP. Fuente: Nélida da Costa Pereira en Díaz, 2012.

Agrega además la RAPP que el PP es:

“una herramienta de gestión asociada en el marco de una estrategia política dedicada a democratizar la relación Estado Sociedad, construir ciudadanía, redistribuir recursos públicos con cierto criterio de justicia social y propiciar la organización comunitaria en pos de que el pueblo sea activo sujeto de la política comunal, provincial y nacional, contra de la manipulación de la democracia por parte de corporaciones de cualquier índole”.

Según Caruso (Caruso, Páez y Adaro, 2010):

“la dinámica que instala el PP redefine la forma de establecer la agenda en las políticas públicas del municipio a través de mecanismos en el cual gobierno y ciudadanía por medio de la discusión y el debate en asambleas, establecen la ponderación del problema en el territorio y sus posibles soluciones.”

Pero esta herramienta participativa no sólo tiene las fortalezas mencionadas, sino también es posible de algunas debilidades.

En el II Encuentro Nacional de Presupuestos Participativos realizado en la Ciudad de Córdoba (2009) se señalaron las siguientes fortalezas y debilidades del PP:

Fortalezas y debilidades del PP. Fuente: RAPP 2010

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Participación universal • Apertura (Estado) • Espacio de diálogo – debates • Aprendizaje que profundizan la democracia a través de prácticas de participación • Concretiza derechos de los ciudadanos mediante la toma de decisiones • Nueva forma de hacer política • Compromiso – protagonismo colectivo • De habitante a ciudadano • Permite el control ciudadano de los actos de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de redes (RAPP) • Leyes que fortalezcan el desarrollo del PP • El acceso a información de los barrios (y sus necesidades) por parte de los gobiernos locales • Aplicación de nuevas herramientas de comunicación para la difusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de participación de grandes sectores de la población • Descreimiento. • No cumplimiento de la ejecución de proyectos en tiempo y forma. • Falta de voluntad política • Individualismo • Resistencia de la tecnocracia y la burocracia • Falta de difusión 	<ul style="list-style-type: none"> • Interrupción de las políticas de participación • Incumplimiento o atraso de los proyectos (ejecución)

ASPECTOS METODOLÓGICOS DEL PP. FUENTE: RAPP 2010

ETAPAS DEL PROCESO METODOLOGICO	ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> • Participación Democrática. • Solidaridad • Se rompe con viejas estructuras de participación. • Construcción de nuevas identidades territoriales. • Planificación estratégica de acción. • Transparencia en el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • El marco competitivo en oposición al espíritu solidario del Presupuesto Participativo. • Atraso y complejidad en la ejecución de los proyectos aprobados. • No se llega a una plena apropiación de la herramienta por parte del ciudadano ni de los gobiernos locales. • Escasos recursos económicos para implantar una estructura de funcionamiento efectivo que garantice la participación real.
RELEVAMIENTO DE PROBLEMAS/NECESIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Direccionalidad directa de los recursos a las necesidades • Atención de demandas genuinas • Focalización de los problemas como práctica • Fortalecimiento de lazos comunitarios • Acercamiento del ciudadano a lo público • Participación Popular 	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses particulares en la definición de los problemas (monopolización de las necesidades) • Metodología de recepción de necesidades focalizadas solo en la carencia y no en las potencialidades. • Dificultad de trabajar en la detección de las causas de los problemas.
FORMULACIÓN Y FACTIBILIDAD DE PROYECTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de reglas y criterios de trabajos en el proceso. • Planillas de proyectos adaptadas para el total entendimiento del ciudadano. • Conocimiento/Aprendizaje del ciudadano en la elaboración de proyectos. • Trabajo conjunto entre el vecino, técnicos y funcionarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de interés de las áreas técnicas hacia el Presupuesto Participativo. • El vacío que se produce en el tiempo que pasa desde la formulación del problema hasta la decisión de no viabilidad del proyecto. • Choque entre las secretarías y los equipos técnicos en cuanto a las nuevas prácticas de participación.
MONTO PRESUPUESTARIO	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la información del presupuesto municipal general y participativo al ciudadano. • La existencia de un piso presupuestario (en la mayoría de los municipios) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo presupuesto. • La permanente variación presupuestaria de los municipios.

Al respecto, uno de los referentes del PP De San Miguel⁸¹ señalaba el problema de que la política partidaria vaciara la herramienta del PP:

“El peligro es que un foro barrial se vicie de política partidaria. Una herramienta que es realmente pública, no es del gobierno, esa herramienta no puede ser viciada por la política partidaria. Si lo pensamos desde ahí los riesgos son la política partidaria, es no pensar en el barrio; que se infiltren punteros políticos, o sea una Unidad Básica, un Comité, o mismo una organización. No puede cooptar el Foro Barrial una organización, porque va a llevar agua para su molino. Si pensamos en nosotros mismos nos vamos a quedar con mezquindades; podemos disolver un foro barrial si pensamos en nosotros mismos.

Nosotros nos fuimos de ahí (del PP de San Miguel), hay un par de cosas que no nos gustan mucho de cómo está el proceso del PP. Hay como un control, y una bajada, mucha gente desde lo partidario, invadiendo un poco los espacios. Y bueno, son cosas con las cuales habría que ver de tener cuidado. A nadie se le puede prohibir participar, pero tampoco llevar agua para los molinos de este o de cual... Por ahí los punteros políticos pensaron otro lugar donde hacer política, y acá no hay que hacer política partidaria. En los foros barriales hay que hacer una política barrial, donde el barrio... Tenemos el barrio, tenemos recursos, y qué podemos hacer.”

En Argentina hay más de treinta municipios que implementan el Presupuesto Participativo. Durante 2006, San Miguel fue el tercer distrito en implementarlo. Se realizaron consultas familiares, campañas en los barrios, se sumaron sindicatos, universidades, movimientos sociales y los vecinos. Hasta que el Consejo Deliberante local aprobó la Ordenanza del Presupuesto Participativo por unanimidad.

5.2.2.1.6-El modelo de Presupuesto Participativo en San Miguel que se propone para Moreno.

- *El origen del P.P. en San Miguel.*⁸²

Desde el lunes 20 de noviembre de 2006 hasta el miércoles 22, las organizaciones del Movimiento por la Carta Popular asistieron a una serie de reuniones con el objeto de mejorar y ampliar el texto de la ordenanza, ya que tanto el Poder ejecutivo municipal como los distintos

⁸¹ Entrevista del 28/08/10.

⁸² Plurimedio La Posta Regional <http://www.lapostaregional.com.ar/blog/>? Consulta: 25/8/10

bloques que componían el Concejo Deliberante habían manifestado una predisposición positiva a la sanción de la misma. El jueves 23 de noviembre la ordenanza fue aprobada por unanimidad en el Concejo Deliberante, en una sesión repleta de vecinos y organizaciones sociales de quince barrios del distrito, y con las carrozas de la Caravana Cultural de los Barrios en la Plaza de San Miguel.

- *Funcionamiento del Presupuesto Participativo en San Miguel*⁸³

El Municipio cuenta con una Subsecretaria de Desarrollo Social Económico y de Presupuesto Participativo en la que se encuentra la Dirección de Foros Barriales. Ambas regulan la organización y el funcionamiento del Presupuesto Participativo y cumplen diversas funciones:

- ✓ tienen la facultad de confeccionar el calendario de reuniones por cada Foro Barrial constituido
- ✓ organizan las reuniones del Foro General de Voceros de Foros Barriales
- ✓ asisten a todos los actos de designación y remoción de los Voceros
- ✓ reciben las solicitudes de conformación de nuevos Foros Barriales adultos y juveniles
- ✓ tramitan su constitución en forma conjunta con los vecinos, entidades y organizaciones sociales de cada barrio solicitante
- ✓ aprueban formalmente la constitución o reconstitución de los Foros Barriales y de los Foros Juveniles una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de conformación.

⁸³ Municipalidad de San Miguel. http://www.msm.gov.ar/pp_como.php Consulta: 2/12/10

Entre marzo y septiembre de cada año, lapso en el cual se realizan las reuniones de Foros Barriales, por medio de un Convenio con la Universidad de General Sarmiento, la Subsecretaría cuenta con la colaboración de pasantes universitarios. Son estos pasantes quienes elaboran junto a los vecinos, al personal de la Subsecretaría y a los técnicos municipales los Proyectos Participativos en cada Foro.

El Foro Barrial es una institución creada en el marco del Presupuesto Participativo (PP), en los distintos barrios del distrito. En ella pueden participar: todos los vecinos y vecinas mayores de dieciocho años que tengan el comprobante de algún servicio o documento de identidad que acredite que esa persona vive en la zona en la que funciona el Foro. Para que un Foro Barrial pueda efectivamente constituirse, debe estar integrado por un mínimo de treinta vecinos de la comunidad y, al mismo tiempo, estar avalado por tres organizaciones sociales con trabajo reconocido en el barrio. En la etapa 2010 del PP hay veintisiete Foros constituidos en San Miguel. En 2007 eran sólo nueve.

El Foro Barrial tiene cuatro tareas:

- se encarga de llevar adelante el proceso de diagnóstico y elaboración de propuestas y proyectos en el marco del Presupuesto Participativo; cada año, el Foro Barrial analiza las necesidades de la comunidad y elabora proyectos para mejorar la calidad de vida de los vecinos
- debe controlar que los proyectos aprobados sean ejecutados en tiempo y forma por la Municipalidad de San Miguel, garantizando que la voluntad de los vecinos sea efectivamente respetada

- tiene la tarea de convocar permanentemente al compromiso de los vecinos del barrio invitando a asistir a las reuniones de Foro
- cada barrio debe promover la conformación de un Foro Juvenil en el que pueden participar los jóvenes de entre trece y dieciocho años.

El Foro Barrial se reúne una vez por mes. Las reuniones que se promueven en el marco del PP para tomar decisiones con respecto de los proyectos son convocadas por la Subsecretaría de Desarrollo Social y Económico del Presupuesto Participativo de marzo a septiembre. Sin embargo, el Foro Barrial puede reunirse en función de otros temas y necesidades, impulsando gestiones o actividades que tengan que ver con el desarrollo de la comunidad sin la presencia de la Subsecretaría.

En cada Foro Barrial se eligen una Vocera y un Vocero. Su tarea es mantener una comunicación y diálogo entre los vecinos del Foro Barrial y el Municipio, realizar un seguimiento de los proyectos desde la etapa previa a la ejecución hasta la finalización del proyecto, asistir a las Reuniones de Voceros, donde pueden intercambiar experiencias con voceros de otros Foros y organizar actividades y eventos en común. Además, cada Foro Barrial designa un Secretario y un Prosecretario de Actas; ambos hacen las veces de Voceros adjuntos de hecho en forma conjunta con los Voceros.

El Foro Juvenil es una instancia de participación para los jóvenes del barrio de entre trece y dieciocho años. Para la conformación del Foro Juvenil se requiere un mínimo de quince integrantes que vivan dentro de los límites del Foro Barrial. Los requisitos de acreditación son los mismos que existen para el Foro de adultos. Una vez acreditados, los jóvenes pueden empezar a diagnosticar los problemas que los afectan y a definir propuestas que les permitan solucionarlos.

Cada año la Subsecretaría de Desarrollo Social Económico y Presupuesto Participativo, fija un calendario de reuniones a realizarse en los Foros Barriales y Juveniles:

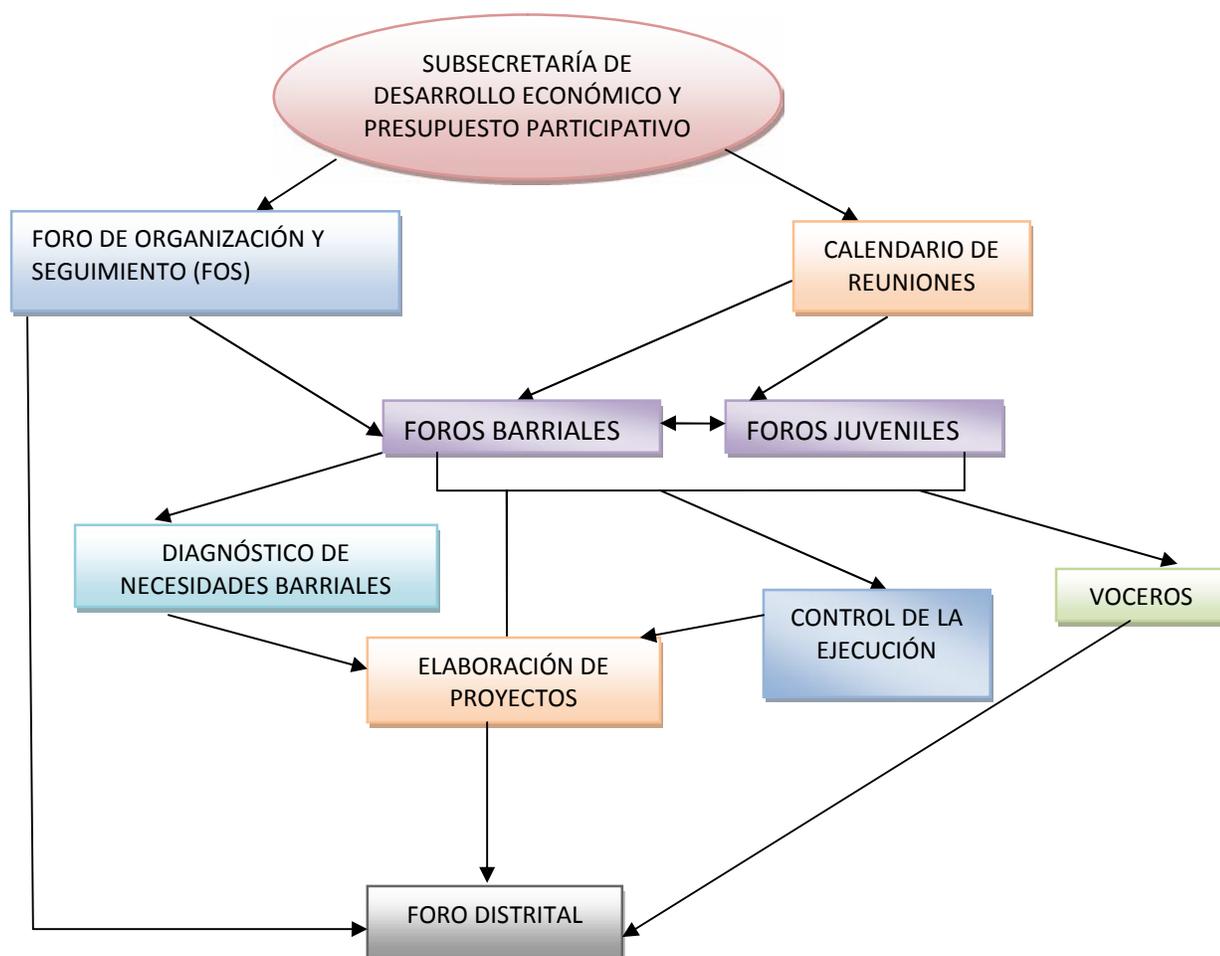
Calendario reuniones de foros barriales en el PP de San Miguel

MES	Actividad de la reunión
MARZO	Reuniones informativas: en estas reuniones se realiza un balance de lo realizado por el Foro Barrial, se informa sobre el estado de las obras, se presenta el cronograma de reuniones y la modalidad de trabajo para el resto del año.
ABRIL-MAYO	Reuniones de Pre- Foro y Constitución o reconstitución de Foros Barriales: en estos encuentros se acredita a los vecinos y a las organizaciones que van a participar en el Foro Barrial y, además, se informa sobre los requisitos para la constitución o reconstitución del Foro. Durante estas reuniones, la Subsecretaria certifica que se cumplan los requisitos para su constitución y una vez constituido el Foro se designa – por consenso o en su defecto por voto directo de los vecinos y organizaciones acreditadas- a sus Voceros.
JUNIO	Junio. Reuniones de Diagnóstico: en estas reuniones los vecinos y las vecinas identifican y definen los problemas del barrio y expresan diversas ideas y posibles soluciones a los mismos.
JULIO	Reunión Técnica: una vez realizados los diagnósticos barriales, se presenta esta información a los técnicos municipales de las distintas áreas. Luego, son los técnicos municipales quienes informan a los vecinos sobre la viabilidad técnica de las propuestas presentadas por ellos.
AGOSTO	Reunión de Redacción de Proyectos: la consigna de esta reunión es poder redactar los proyectos participativos buscando responder a los problemas planteados en el diagnóstico y teniendo en cuenta la viabilidad técnica de los mismos dada por los técnicos municipales.
SEPTIEMBRE	Reunión de Firma de Proyectos: El objetivo de este encuentro es que los vecinos y las organizaciones acreditadas en el Foro Barrial avalen con su firma los proyectos elegidos para ser enviados al Foro de Organización y Seguimiento. (FOS).

La Secretaría también convoca las reuniones del Foro General de Voceros de Foros Barriales. Éste es un ámbito de información, diálogo y debate temático para evaluar la marcha de la implementación de la modalidad de Presupuesto participativo. Las decisiones del Foro General de Voceros no son vinculantes sino orientativas y correctivas, a los fines tanto de evitar la superposición de proyectos, como de fomentar la articulación entre los mismos.

Por último, la Subsecretaría es la encargada de la organización y el funcionamiento del Foro de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo (FOS). El FOS se constituye anualmente por Decreto del Intendente Municipal, y desempeñara sus funciones desde el 1° de Marzo al 31 de Diciembre de cada año.

Esquema de funcionamiento del PP en San Miguel, que se propone replicar en Moreno



5.2.2.1.7- Concreciones y resultados de la agenda pública comunitaria.

Las concreciones de la agenda pública comunitaria significan una ordenación alternativa sustentable del espacio de Cuartel V. La agenda no se ocupa de gestionar las carencias, que de hecho existen y son varias, ni aporta soluciones cortoplacistas a las mismas; antes bien, las necesidades son disparadoras de la gestión de proyectos a largo plazo, tal como el que dio origen a la campaña por el boleto mínimo.

Desde 2002 La Perlita concentra todo el transporte público comunal de Moreno. Además continúa cobrando tarifas iguales a las de la AMEC en los tramos en que ambos servicios se superponen. Además de la tarifa discriminada por *La Perlita*, la Mutual enfrenta el costo de no acceder al combustible subsidiado, por ser un transporte privado (Decreto N° 1919/02).

La AMEC solicitó en 2004 la revisión de esta situación, mediante la presentación de una solicitud, que fue derivada a la Secretaría de Transporte de la Nación.

Desde la Secretaría se indicó que, como la normativa vigente sobre el precio diferencial del combustible rige para el transporte público y no para el privado, no sería posible acceder al pedido de la AMEC en función de la legislación actual.

La circulación de los colectivos de la AMEC significó para los habitantes de Cuartel V un ahorro del 40 % en el costo de pasajes, en comparación con las tarifas de transporte público de pasajeros. Además contribuyó a la reorganización espacial, modificando los flujos de bienes y personas entre Cuartel V y Moreno Centro. De este modo la AMEC disminuyó las diferencias en la ocupación del espacio de Cuartel V y ayudó a controlar el precio y calidad del servicio de transporte público en Moreno (Zanca, 2006). El impacto en la movilidad de la población ha sido altamente significativo, ya que la presencia de El Colmenar ha obligado al abaratamiento del cuadro tarifario.

Esto supone un fuerte impacto territorial con las consecuencias en la cotidianeidad de la población, en lo que respecta a la calidad de vida, comenzando por la movilidad de las personas.

La oferta de transporte público urbano de uso colectivo es uno de los elementos urbanos que permite incluir a la mayoría de los ciudadanos y además definir los distintos niveles de accesibilidad urbana. La oferta del transporte es desigual, ya que en el interior de un sistema

urbano existen diferencias de cobertura territorial, horaria, de frecuencia y de cuadro tarifario. El transporte no se demanda como actividad final, sino como un medio para satisfacer otra necesidad, otro derecho.

El transporte colectivo por automotor de pasajeros a través del elemento tarifas incide en la diferenciación socio-territorial: dónde empieza y dónde acaba la movilidad hegemónica. En lo que respecta a la movilidad, se produce exclusión cuando hay colectivos sociales que quedan fuera del modelo de movilidad hegemónica. Esto puede darse al haber poca oferta de destinos y frecuencias de transporte público o también con respecto al monto que alcanzan las tarifas.

Los valores de las tarifas del servicio de transporte por automotor público de pasajeros por kilómetros de recorrido (o secciones) son los siguientes para el caso del distrito Moreno, desde el 13/01/09 al cierre de esta investigación:

Boleto mínimo: \$ 1,10

Boleto máximo: \$ 1, 50

Resto de los recorridos comunales de las empresas de la Provincia de Buenos Aires:

- De 0 a 3 Km. \$ 1,10
- De 3 a 6 Km. \$ 1,50
- De 6 a 9 Km. \$ 1,75
- Más de 9 Km. \$ 2,00

En cuanto a la conformación del seccionado, las empresas de transporte público tienen tarifas con secciones fijas en determinados puntos separados entre sí aproximadamente tres kilómetros, en virtud de lo cual el valor del pasaje a abonar no depende exclusivamente de la

distancia del viaje desde que sube el pasajero, sino principalmente de la cantidad de cortes de sección que se traspongan a lo largo del trayecto.

La diferencia entre Moreno y el resto de los distritos de la Provincia data desde 2004, en lo que a valores del transporte público de jurisdicción comunal se refiere. En 2004 la Mutual El Colmenar logró, junto con otras organizaciones sociales de Moreno norte y Moreno Sur, y mediante una campaña de firmas bajo el lema “Igual tarifa, igual recorrido,” respaldada por 15.000 adhesiones, que la empresa La Perlita cobrara un boleto mínimo por 18 kilómetros de recorrido, y en mayores distancias, valores de segunda sección de recorrido.

Las políticas públicas de movilidad y transporte deben entonces relacionarse con la planificación territorial y urbana. De esa forma se pueden evaluar y evitar las consecuencias negativas que la planificación urbana puede ocasionar sobre la movilidad. Es necesario implicar a los ciudadanos a través de fórmulas participativas, donde no sólo puedan aportar sus puntos de vista, sino además participar de la complejidad en la toma de decisiones. Por ejemplo, los pactos movilidad y las mesas de movilidad.

Las mesas de movilidad son órganos de participación y debate de distintos actores sociales. Son informativas y consultivas, y son organizadas por aquellos municipios que desean ser asesorados en su política de movilidad. Es importante que en ella participe un máximo de entidades ciudadanas, con la mayor pluralidad posible.

El pacto de movilidad es un documento de consenso que asumen los distintos colectivos y que sienta las bases para llevar a cabo la política de movilidad del municipio. Las políticas de transporte que se implementan en un municipio tienen que dar respuesta a las necesidades que tienen los distintos ciudadanos. Las necesidades de desplazamiento no son únicas ni genéricas.

Las necesidades de desplazamiento dependen de las características de los perfiles colectivos e individuales de los ciudadanos, quienes a veces se movilizan organizadamente para que la planificación del servicio responda no sólo a las necesidades de los grupos hegemónicos, sino a la totalidad. En Cuartel V, desde 2004, gracias al reclamo del conjunto de las organizaciones sociales que integra la Mutual, una persona que toma el colectivo en la Estación de Moreno y viaja 18 kilómetros, pagaba en valores al cierre de esta investigación \$1.10 en el tramo del recorrido en que se superponen los servicios de El Colmenar y La Perlita. Esta persona no pagaba \$2, como sí ocurría en otros distritos vecinos, para viajar esa distancia o también para recorrer la distancia equivalente a la que hay entre Moreno Centro y Cruce Derqui (límite con el Distrito de José C. Paz). Para efectuar ese trayecto desde el centro de Moreno las personas sólo debían gastar \$1.50. Esta diferencia con otras localidades de nuestra Provincia es el resultado de la organización solidaria de los vecinos, que hace nueve años reclamaron que así fuera, a través de un grupo de instituciones encabezado por El Colmenar.

No sólo debe destacarse que la escala de valores de los boletos en todo el resto de la provincia de Buenos Aires es diferente a ésta, que sólo se aplica en el Distrito de Moreno. Por otra parte, hay que considerar que la primera sección o boleto mínimo que abarca 18 kilómetros es algo que sólo se da en el recorrido en que coinciden La Perlita y El Colmenar. En el resto del Partido de Moreno, el valor del boleto cambia pasados los tres kilómetros, una distancia mucho más pequeña. Estas diferencias se deben a la presencia de El Colmenar.

Hasta la campaña de firmas de 2004, la empresa La Perlita aplicaba el valor de primera y segunda sección, con las características detalladas, sólo en los recorridos en que competía con El Colmenar.

Cuadro de tarifas año 2011. Fuente: elaboración propia

Sección	En Cuartel V (El Colmenar y línea 501 de La Perlita)	En el resto de Moreno (línea 501 de La Perlita)	En los distritos vecinos del Conurbano
Primera 0 km hasta 3 km	\$ 1.10	\$ 1.10	\$ 1.10
Segunda 3 km hasta 6 km	\$ 1.10	\$ 1.50	\$ 1.50
Tercera 6 km hasta 9 km	\$ 1.10	\$ 1.50	\$ 1.75
Más de 9 km	\$ 1.10	\$ 1.50	\$ 2
Más de 18 km	\$ 1.50	\$ 1.50	\$ 2

Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por El Colmenar

Al solicitársele una evaluación del año 2010 en El Colmenar, su presidente explicó que si bien en el transporte las cosas fueron tan difíciles como en 2009, la función social de la Mutual se incrementó y reconstruyó positivamente, recuperando lo que es en realidad la esencia del El Colmenar, es decir, el trabajo solidario y la cultura organizacional comunitaria:

“El 2010 para nosotros fue un buen año, difícil para el transporte, como lo viene siendo desde 2005. (El 2010) desde el desarrollo social, de tener en claro lo que queremos, fue mejor año, no fue el peor año. Hubo mucha relación que habíamos perdido, que no habíamos podido reconstruir con proyectos. El servicio de transporte es importante en cuanto a la visibilidad y a ser novedoso... Pero socialmente no era el espacio de participación, lo mismo que la farmacia. El espacio de participación eran las otras acciones, más chicas, menos visibles, pero más cercanas a la gente. Muchos piensan que destruyendo el servicio de transporte se termina El Colmenar. Si nosotros creemos eso, somos unos ingenuos. Hay toda una cuestión social que tiene que ver con el espíritu original de El Colmenar. El colectivo nace por una necesidad concreta que asume un grupo de organizaciones, que se transforma en la Mutual El Colmenar, que hace el colectivo, pero que después desarrolla un montón de actividades muy puntuales con un montón de otras organizaciones. Ése es el espíritu de El Colmenar, donde siempre estuvo presente lo formativo, y un montón de cosas... La discusión política, y las cosas muy concretas y muy chicas, y las fiestas, y todo eso. Por eso es la fortaleza de El Colmenar, no el transporte o la farmacia. Ésas son fortalezas

económicas, que nos dan independencia de criterio frente al Estado, no necesitamos vivir exclusivamente del aporte económico del Estado.”⁸⁴

En ese año 2010, la Cooperativa Comunidad Organizada estaba abocada a la provisión de cloacas, la señalización de calles en los barrios José C. Paz, Namuncurá, Anderson, Máximo y Alem (Cuartel V) y la provisión de la red de agua en esos barrios. Con respecto a las cloacas se presentan inconvenientes en las gestiones ante los actores involucrados:

“El tema de las cloacas es burocrático, porque articulás con un montón de actores...Que no son los beneficios que los actores quieren... (...) Te ponen obstáculos. Nosotros hemos pedido reunión hasta con Alicia, con Kirchner, con todo el mundo. La carpeta te la toman, te lo envían. Yo lo que pienso es que se la tiran el uno al otro y no sé la razón puntual. Después sale el programa de Nación, que en Moreno se hacen cloacas, pero a nosotros no nos llega, no involucran a estos barrios, entonces no hay. Y uno va, y gestiona y gestiona. Tiene su trayecto de burocracia.”⁸⁵

El proyecto de señalización de calles comenzó con una Guía de Calles de los cinco barrios que agrupa Comunidad Organizada. Esta guía incluye planos de los barrios y breves referencias históricas que explican el significado de los nombres de las calles. Luego se convino con los vecinos la colocación de señales con los nombres de las calles y la altura. Los vecinos colaboraron en la compra de postes y carteles. Luego se gestionó con el Municipio, que aporta cien señalizaciones.

La provisión del agua potable se inició debido a las recurrentes gestiones que Comunidad Organizada hizo exhibiendo las encuestas hechas en la zona que daban cuenta de la mala calidad del agua y la presencia de enfermedades de transmisión hídrica. Se realizaron gestiones ante ABSA y la Municipalidad de Moreno. El resultado fue la aplicación del Programa Federal “Agua más Trabajo” con el resultado de la construcción de la red externa.

Consultada acerca de la agenda de desarrollo que implementa Comunidad Organizada, la presidenta de la entidad respondió que se trata, en este caso, básicamente de llevar infraestructura a los barrios:

⁸⁴ Entrevista con el presidente de El Colmenar, 5/2/2011

⁸⁵ Entrevista con la presidenta de Comunidad Organizada, 28/08/10.

“Para pensar en el desarrollo local, nosotros tenemos miles de cosas que pensar. Los servicios públicos, desde asfalto e iluminación, no los tenemos. Realmente lo nuestro es netamente infraestructura... Si tenemos que pensar en otra cosa. Hemos conseguido un terreno para Comunidad Organizada, un emprendimiento para los jóvenes del barrio. Un espacio de deportes. Comunidad Organizada define su accionar no como política pública comunitaria, sino como política social, además de reafirmar la prescindencia de lo partidario en la toma y ejecución de decisiones: Estamos trabajando con necesidades. El título “política pública” no lo usamos, hacemos política social. Pero no salimos a gritar a los cuatro vientos en contra de nada. Siempre llevándole propuestas a la gente. Sabemos que estamos ocupando un espacio importante donde está ausente el Estado.

Ellos desde la política local analizan de qué línea sos. Y con nosotros vino Kirchner en 2003 a inaugurar la obra (...) Vino Kirchner, en ese momento teníamos muchísimas dificultades para llegar al Municipio, nos cerraban la puerta. Cuando vino Kirchner nos abrieron las puertas.”⁸⁶

Si bien se destaca la apertura actual del Gobierno Municipal, hay un aspecto que se le ha planteado pero que ha sido desestimado por aquél: el Presupuesto Participativo. A este respecto los referentes comunitarios consideran válidos los argumentos desde el punto de vista de la viabilidad del PP en términos de recursos monetarios existentes, no así en términos de gestión asociada que integre las agendas de la comunidad y las del Ejecutivo local:

“Y otro argumento que me parece también que es muy válido es que te dicen: “Mirá, el Presupuesto Municipal es esto, se va el 90% en gasto corriente, sueldos, etc., y queda este 10% que no es nada, digamos. En realidad el Presupuesto Participativo del Municipio es a veces hasta mentirle a la gente”. Es un argumento que muchas veces han dado. Entonces, dice, el Presupuesto realmente más grosso para infraestructura, para desarrollo social, es el Presupuesto que entra por Nación, pero que no entra por el Presupuesto Municipal y entonces deberíamos discutir otra cosa. Entonces por ahí hay otro buen argumento.”⁸⁷

“No podemos decir: ‘Se quieren quedar con la plata’ porque no sabemos cuánto hay de presupuesto, concretamente, cuánto les llega de cada lugar. Sabemos que se le pagan treinta o cuarenta millones de pesos a la empresa de residuos (El Trébol) y a veces no pasa por Cuartel V. Esas cosas las sabemos. Pero no tiene que ver con que no quieran implementar el PP porque le tengan que pagar treinta o cuarenta millones a El Trébol. Tiene que ver con que no quieran democratizar lo que tienen, no quieren poner en discusión lo que están haciendo. Entonces, la gente le va a decir: ‘Mire, esto viene por acá’. No es lo que el concejal, el Director de Infraestructura dicen lo que hay que hacer.”

“La gente en los barrios sabe en las calles por donde camina, las esquinas en las que se inunda, qué pasa cuando hace frío. Entonces, toda esa información, si los vecinos pueden administrar dinero que pueda solucionar alguna de esas problemáticas y decirle a la clase dirigente... Nosotros no

⁸⁶ Entrevista con la presidenta de Comunidad Organizada, 28/08/10.

⁸⁷ Entrevista con un referente de la Mutual El Colmenar, 5/2/11.

decimos eliminar partidaria, pero decimos que no solamente ellos definan sobre nuestras vidas, cada dos años nos llaman para votar. Entonces ahí el PP es muy groso.”⁸⁸

Los impulsores del PP plantean así una Gestión Asociada, que rescate algunos aspectos positivos de la gestión Municipal y actualice la agenda pública, que en algunas zonas de Cuartel V no registra cambios en los últimos años; que integre a los distintos ámbitos de la sociedad, entre los cuales se incluye al mundo académico y empresarial:

“Nosotros la gestión asociada la pensamos, por qué no, con algunos empresarios, comerciantes, con el barrio, con las organizaciones, con las Universidades. Que venga gente que está estudiando Arquitectura a ver los barrios. Desde ese lugar nosotros planteamos la gestión asociada. Si nosotros le dejamos todo al Gobierno de turno, y, la verdad, que sabemos que en diez, veinte, veinticinco, treinta años, muchos barrios están igual. Si nosotros con el PP vamos poniéndole más fuego, nosotros ahí podemos solucionar. También ahí el Gobierno tiene una gran estructura, pero está preocupado por las próximas elecciones. Entonces nosotros no podemos esperar eso. La gente que vive en los barrios no podemos dejar en manos todo a ellos. Y no es que sean enemigos, han hecho cosas buenas, uno puede decir un montón de cosas. La gestión asociada puede ser la que genere el cambio necesario.”⁸⁹

Uno de los referentes de La Carta Popular manifestó que el Movimiento se había acercado a dialogar con la entonces Secretaria de Gobierno del Municipio, y que ésta le había manifestado que el Presupuesto Participativo no se aplicaba por el momento en Moreno, porque existían las mesas del Plan Ahí. Lejos de rechazar las mesas barriales, la propuesta de la Carta Popular es que coexistan las dos herramientas de participación:

“Entonces, nadie conoce muy bien cuál es el presupuesto anual que llega a Moreno de Nación, de Provincia o de ingresos propios. Cuando no conocés algo, o hablás mal, o no hablás o te resignás. Nosotros decíamos que el PP en Moreno se puede empezar a discutir. Que existan las mesas, que esté el PP con los Foros Barriales, que estén las mesas, que haya una discusión mucho más política, pero que los foros barriales laburen por la infraestructura barrial, y que estén las mesas haciendo una discusión política de la cosa, que también aporten a la realidad de Moreno. Pero bueno, no lo ven como una posibilidad concreta. No entienden. La gente tiene que ser parte de la política, no de lo partidario, sino de hacer cosas en los barrios.”⁹⁰

⁸⁸ Entrevista con un referente de El Culebrón Timbal, 28/8/10.

⁸⁹ Entrevista con un referente de El Culebrón Timbal, 28/8/10.

⁹⁰ Entrevista a un referente de la Carta Popular, 28/08/2010.

En forma coincidente, un miembro de El Colmenar expresaba:

“Me parece que en el PP no es en lo esencial discutir plata o discutir tareas sino incentivar la participación de la gente. Eso resuelve el tema de lo cultural, como que reconstruye lazos y una práctica que se dejó de hacer con el menemismo, con el neoliberalismo. Después si está o no está hay un montón de pros y de contras. Lo del PP, la mesa del Ahí, todo eso, lo importante es que plantean una forma nueva de gestionar la política pública. No si hay plata, si no hay plata, la verdad es que eso es secundario. (...) Yo creo que hay que promoverlo (al PP), porque le tienen miedo a eso de “Qué hacemos si la gente nos pide cosas que después no podemos cumplir.” Y me parece que está piola poder explicarle a la gente que hay cosas que se pueden hacer y cosas que no. Y el desafío es saber que mucha gente no participa, y que en vez de un lugar de participación sea un lugar de discusión y no se llegue a ninguna resolución concreta.

Yo creo que fue mucho más importante que el Consejo de la Comunidad elija su representante ante el Municipio, cuando estaban los delegados municipales, que poder manejar plata... Yo creo que el poder político que te daba tener un representante de los vecinos, más directo, y ese representante podía hablar con el Municipio si había otra política pública, ver cómo se desarrollaba y qué se podía modificar...”⁹¹

⁹¹ Entrevista con un referente de El Colmenar, 5/02/2011

Cuadro comparativo entre las Mesas de Gestión Barrial y los Foros del P.P.

	MESAS DE GESTIÓN BARRIAL/ PLAN AHÍ (en Moreno)	FOROS BARRIALES (Presupuesto Participativo -PP-de San Miguel)
FUNCIÓN	El PLAN AHÍ las define, dentro de su POLO SOCIAL, como “Cabildos Abiertos” de participación comunitaria, abarcando temáticas como: promoción de derechos, organización de tareas culturales, recreación del deporte social, bibliotecas populares, documentación, convenio con organizaciones sindicales y sociales, centros de jubilados, entre otros.	Ámbitos de debate y elaboración de proyectos que serán elevados a la Secretaría Ejecutiva del Foro de Organización y Seguimiento del P. P. El Foro Barrial se reúne una vez por mes para tomar decisiones con respecto de los proyectos.
ACTORES	Estado local, organizaciones comunitarias, vecinos, técnicos municipales y técnicos externos contratados.	Estado municipal, organizaciones barriales, vecinos individuales, Universidad de General Sarmiento. Los Foros Barriales se consideran constituidos cuando acreditan ante la Secretaría Ejecutiva del Foro de Organización y Seguimiento del P.P. su conformación.
CANTIDAD DE BARRIOS INVOLUCRADOS	En principio eran tres, privilegiados por el PLAN AHÍ debido a indicadores censales críticos. Actualmente son veinte en todo Moreno. A veces una mesa puede incluir más de un barrio.	No puede funcionar más de un Foro por barrio. Excepcionalmente y por razones demográficas pueden funcionar dos foros en un barrio o varios barrios agruparse en un foro.
PERÍODO DE FUNCIONAMIENTO	En todo momento del año que se generen proyectos.	1º de abril al 31 de agosto de cada año. Los Foros se llevan a cabo en lugares públicos como clubes, escuelas, sociedades de fomento, etc.
REPRESENTANTES	No establece cupos de organizaciones y/o personas individuales. Pero no interpela al vecino en forma individual, sino más bien se dirige a organizaciones barriales.	Dos delegados ante la Secretaría Ejecutiva, el Foro de Organización y Seguimiento del P. P. y el Foro General de Delegados Barriales. Se constituyen con un mínimo de 30 vecinos con domicilio en el barrio y un mínimo de tres entidades intermedias con sede en el ámbito territorial del barrio. Excepcionalmente pueden ser dos entidades intermedias. Se promueven los foros juveniles, con vecinos de trece a dieciocho años.
RECURSOS MONETARIOS	Lo presupuestario no es definitorio. Priorizan los acuerdos de trabajo y luego buscan recursos en las asignaciones y/o programas de Nación, Provincia de Buenos Aires y recursos propios del Municipio. Las mesas no tienen presupuesto. La labor se centra más en la tarea	El Presupuesto Participativo es un mecanismo de participación popular a través del cual los vecinos, junto con las organizaciones sociales, pueden decidir de qué manera utilizar e invertir una parte del presupuesto municipal. Actualmente en San Miguel se destina el 7% de los

	asociativa que en la distributiva.	recursos al P.P.
PRESENTACIÓN DE PROYECTOS	No se estructura por redacción de proyectos. Los vecinos presentan una idea y luego la redacción la hacen los técnicos.	El Foro Barrial tiene cuatro tareas; en primer lugar, se encarga de llevar adelante el proceso de diagnóstico y elaboración de propuestas y proyectos en el marco del Presupuesto Participativo; cada año, el Foro Barrial analiza las necesidades de la comunidad y elabora proyectos para mejorar la calidad de vida de los vecinos. En segundo lugar, debe controlar que los proyectos aprobados sean ejecutados en tiempo y forma por la Municipalidad. No se dará curso a proyectos que no hayan sido generados, debatidos, aprobados y avalados en los Foros Barriales reglamentariamente constituidos.
RECURSOS TÉCNICOS Y CAPACITACIÓN	Existe una convergencia de planes municipales, provinciales y nacionales para la asistencia técnica y la capacitación. Se aplica el Plan Nacional "Argentina Trabaja", aportes del IMDEL, de técnicos municipales y otros contratados.	Una vez realizados los diagnósticos barriales, se presenta esta información a los técnicos municipales de las distintas áreas. Luego, son los técnicos municipales quienes informan a los vecinos sobre la viabilidad técnica de las propuestas presentadas por ellos. La UNGS monitorea el cumplimiento del Reglamento y capacita a los Foros.
ARTICULACIONES INTERINSTITUCIONALES	Entre las mesas barriales del distrito, con el IMDEL, con el PLAN "Argentina Trabaja", con los CIC (Centros Integradores Comunitarios)	Foro de Organización y Seguimiento del Presupuesto Participativo (FOS). El FOS se constituye anualmente por del Intendente, y desempeñara sus funciones desde el 1° de marzo al 31 de diciembre de cada año. En su conformación se incluyen: cinco representantes de Entidades Intermedias y Organizaciones Sociales locales convocadas, provinciales o nacionales; cinco Concejales Titulares designados anualmente, cinco concejales suplentes; cinco Funcionarios del Departamento Ejecutivo seleccionados por el Intendente teniendo en cuenta los siguientes núcleos temáticos: Infraestructura, Servicios, Salud, Deporte, Cultura, Capacitación, Recreación, Medio Ambiente, Espacios Verdes.

Analizando las características de la mesas del Plan Ahí y las de los foros del PP, una lectura apresurada podría llevar a concluir que las mesas, al centrarse en programar tareas antes que (y

antes de) conseguir los fondos para implementarlas de los distintos programas gubernamentales, relegan a la razón instrumental a un segundo lugar; y que los foros del PP, al debatir el destino de los recursos establecidos por norma, están priorizando una relación estrecha entre medios y fines. No es así, en realidad. El hecho de que las mesas del Ahí apelen al aporte de tareas primero y a los recursos monetarios después no significa que se priorice la reproducción ampliada; aun cuando se acuerden algunas soluciones, éstas son de corto plazo, e incluso hay fondos a aplicar que son otorgados con un fin pre-establecido por los organismos gubernamentales concedentes. No se trata de estrategias a largo plazo, sino de una forma de asistencialismo. En un lugar opuesto se ubican los foros del PP. El PP gestiona recursos, pero no sólo monetarios y tampoco para la emergencia, sino para la trascendencia, ya que apunta a la reproducción ampliada de la vida que significa abrirse al juego participativo. La democratización permanente de la toma de las decisiones que impactan en la vida cotidiana es la verdadera fortaleza del PP y expresa la prioridad de la razón sustantiva. Aquí es conveniente recordar que la gestión participativa de los recursos públicos aspira a “llenar el vacío que deja la economía dominante, superando al asistencialismo como principal vía de alivio a la pobreza.”⁹²

La prioridad dada a la razón sustantiva en la gestión territorial determina una ordenación espacial particular en Cuartel V, que se explicará en el siguiente apartado.

5.2.2.1.8-*Impactos territoriales de la agenda pública comunitaria.*

Un transporte como el de El Colmenar, de origen mutual y privado, generaba en el espacio local amplios beneficios públicos. La Mutual se ocupó de relevarlos, en una estrategia de difusión de su experiencia y de la importancia de la misma en su impacto socio- territorial. Durante el año 2008, la Asociación Mutual El Colmenar calculó cuánto ahorraba la comunidad de Cuartel V

⁹²<http://www.riless.org/quienessomos.shtml>

en pasajes de colectivo por las razones explicadas anteriormente. Las cantidades están calculadas con los valores del boleto, al cierre de la investigación, es decir, \$1.10 y \$1.50. Hay que señalar que el servicio de transporte de El Colmenar(inactivo desde fines de 2011) cobraba esos valores de boleto con menos beneficios que La Perlita, ya que no recibía como ella subsidio o ayuda económica alguna por cada colectivo y por el gasoil que empleaba como combustible. Además debe decirse que el ahorro generado no quedaba sólo en manos del pasajero, sino que, en realidad, contribuía además a mejorar y equilibrar el presupuesto de su familia en lo que se destinaba a viajes por trámites, trabajo o estudio:

Ahorros generados por la presencia de El Colmenar en el año 2008 a valores de 2011						
Cantidad anual promedio de personas que viajan ida y vuelta, sumados los servicios de <i>El Colmenar</i> y <i>La Perlita</i> en el recorrido hacia Cuartel V y desde allí, en primera y segunda sección	Cantidad anual promedio de personas que viajan ida y vuelta, sumados los servicios de <i>El Colmenar</i> y <i>La Perlita</i> en el recorrido hacia Cuartel V y desde allí, en primera sección solamente	Cantidad anual promedio de personas que viajan ida y vuelta, sumados los servicios de <i>El Colmenar</i> y <i>La Perlita</i> en el recorrido hacia Cuartel V y desde allí, superando la distancia de primera sección que hay en el resto de Moreno	Valor anual promedio que debería pagar el conjunto de estas personas, que exceden la distancia de primera sección que hay en el resto de Moreno, <u>a valores de \$1.50</u>	Valor anual promedio <u>pagado efectivamente como de primera sección (\$1.10)</u> por el conjunto de estas personas, que exceden la distancia de primera sección que hay en el resto de Moreno	Ahorro anual para las familias de Cuartel V, derivado de la diferencia entre el valor de los boletos que se cobra en el recorrido hacia Cuartel V y desde allí y el que se pagaría en el resto de Moreno o en otro distrito	Ahorro mensual promedio para las familias de Cuartel V, derivado de la diferencia entre el valor de los boletos que se cobra en el recorrido hacia Cuartel V y desde allí y el que se pagaría en el resto de Moreno o en otro distrito
3.724.186	2.241.543	2.129.466	\$6.388.397,55	\$4.684.824,87	\$1.703.572	\$141.964,33

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas. En Zanca, 2009.

Todo esto contribuía a una aproximación relativa entre Moreno Centro y Cuartel V y a una prestación más justa del servicio de transporte. Pero no son los únicos impactos de la agenda comunitaria visibles en Cuartel V.

La Escuela El Surco contribuyó a la modificación de los usos del suelo, promoviendo las huertas familiares en el fondo de cada casa, eliminando así los depósitos de chatarra y basura que

había en algunos hogares de Cuartel V. Además las organizaciones comunitarias de La Huella promovieron la recuperación de espacios públicos, concretamente las plazas de los barrios El Milenio e Irigoín, donde la comunidad elaboró el proyecto en forma autónoma (no desde la mesa del Plan Ahí) y obtuvo del Municipio la concurrencia de personas del Plan “Argentina Trabaja”. También se desarrollaron talleres comunitarios sobre la eliminación de residuos, en el marco de las mesas del Ahí, pero ofrecidos y dictados por la gente de El Surco.

La relación con el Municipio es de convivencia, aunque sin olvidar la historia de desencuentros con El Colmenar, al que pertenecen como socios o como parte del Consejo Directivo la mayoría de los miembros de las otras organizaciones que trabajan en La Huella y en Comunidad Organizada. En un nuevo marco de relaciones, la posición de las organizaciones de Cuartel V se afianza desde un sólido vínculo con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación:

Nosotros articulamos mucho con Nación, y la Nación es la que nos abre la puerta a otras instancias. Entonces con el Municipio hoy articulamos, pero no te olvides de la historia nuestra. Son momentos distintos, porque antes teníamos la historia de que tenías que ir a patear para que te den bolilla, hoy tenemos el Estado Nacional que te acompaña y que se te pone al lado. Muchos de nosotros somos funcionarios de ese Estado y entonces nos va permitiendo hacer la construcción desde otro lugar, que no es el del enfrentamiento, sino partir desde dentro del mismo Estado, cumpliendo nuestra palabra, buscando nuevas conexiones.⁹³

Sin embargo, la posición de ambas partes, organizaciones comunitarias y Municipio, es la de un vínculo estratégico que no olvida los saberes aquilatados en viejas luchas como la de El Colmenar por subsistir:

Me parece que la memoria está presente, entonces no podemos decir que seamos amigos, sí que hay una decisión de convivencia y porque hay un proyecto común que es mayor, que es nacional. En ese camino queremos estar y vamos a ir caminando lo que se pueda caminar. Caminar juntos, y donde no se pueda, no se podrá. Ninguno de nosotros perdió el horizonte. No es que ahora estamos re-amigos. No es así. Me parece que hay que ser inteligente y estratégico. Y en estos momentos hay otra prioridad. Mientras no los jodamos a ellos (al Municipio) está bien, mientras no nos transformemos en esa espina que somos. Mi lectura personal es que no les queda otra que articular con nosotros.⁹⁴

⁹³ Entrevista con un miembro de El Surco, 24/3/11.

⁹⁴ Entrevista con un miembro de El Surco, 24/3/11.

En estas luchas que aún enfrenta El Colmenar y en las acciones de las demás organizaciones sociales de la red de Cuartel V aparece el concepto de “espacio brillante”, acuñado por el geógrafo brasileño Milton Santos, pero reelaborado en el presente trabajo. En términos de Santos, las carencias relevadas en infraestructura y equipamientos harían de Cuartel V un espacio “opaco”, en oposición a los espacios “brillantes” con acceso a los adelantos técnicos. Pero en esta investigación se redimensiona el concepto de espacio brillante, asociándolo a la presencia de la cotidianeidad ascendente, mencionada al principio de esta tesis. La cotidianeidad ascendente es concebida por quien escribe como la capacidad de cohesión social generadora de redes de empoderamiento, por las cuales las prácticas cotidianas pugnan por ascender, en dirección a los centros de decisión política. Este ascenso tiene por objeto lograr una gestión asociada con la administración gubernamental; dado de que de esta última emanan normativas en forma de legalidad descendente, y que frecuentemente no son consensuadas con la población. El espacio de Cuartel V es entonces, y desde la cotidianeidad ascendente, considerado aquí como brillante. El brillo que irradia Cuartel V está en esa luminosidad que emana de su sólido trabajo en red, que produce sustentabilidad en todos sus aspectos, comenzando por la equidad y la potenciación, revalorizando ampliamente el sentido de lo público.

LA CONCLUSIÓN

6-CONCLUSIÓN Y COROLARIO: el predominio de la racionalidad sustantiva como base de ordenación territorial sustentable y trascendente.

La presente investigación partió de la siguiente hipótesis principal:

“La coexistencia conflictiva de dos agendas públicas de gestión territorial: una, comunitaria con preeminencia de la racionalidad sustantiva que impulsa el desarrollo territorial y local, y otra, de la administración estatal local, que con criterio de la racionalidad instrumental gestiona carencias, se expresa a través de dos perspectivas diferentes de materialización de apropiación y uso del suelo en la localidad de Cuartel V, Partido de Moreno, desde 2006 hasta la actualidad.”

La validación de esta hipótesis principal respondió a los siguientes objetivos, el primero, general, y los siguientes, específicos:

- “Evidenciar las improntas territoriales derivadas de las materializaciones de la racionalidad sustantiva y la instrumental, inherentes a las agendas de gestión aplicadas en Cuartel V, Partido de Moreno.”
- “Identificar las racionalidades económicas presentes en los diagnósticos que sustentan las agendas de gestión territorial, pública comunitaria y pública estatal, aplicadas en Cuartel V desde 2006 hasta la actualidad.”
- “Analizar los impactos territoriales derivados de los diagnósticos presentes en las agendas de gestión territorial aplicadas en Cuartel V desde 2006 hasta la actualidad, y su vinculación con el desarrollo local.”

Durante el transcurso de la indagación la hipótesis sustantiva fue corroborada parcialmente, dado que emergieron nuevas evidencias sobre la relación entre las organizaciones

comunitarias y el Municipio. La conflictividad supuesta entre las agendas (que sí se registró en los inicios de la Asociación Mutual El Colmenar), se ha modificado: desde 2006 a la actualidad hay una cierta convivencia entre ambas. Tanto el Municipio como las organizaciones sociales de Cuartel V (aquéllas surgidas a imagen y semejanza de El Colmenar) se vinculan entre sí en algunas acciones que impactan positivamente en la comunidad. Pero cabe destacar que esta vinculación no parece provenir de un impulso a la participación desde la autoridad municipal sino, antes bien, de la aplicación de planes emanados del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Plan Ahí, Plan Agua más Trabajo, Plan Manos a la Obra. La *cotidianeidad ascendente*⁹⁵ es la que busca la concertación⁹⁶, antes que las autoridades den un paso adelante en ese sentido. Por este motivo, y en términos de Cabrero Mendoza, la agenda municipal aún no es integral, sino ampliada, pues no involucra en su diseño a un espectro amplio de actores sociales. Si bien existe trabajo conjunto entre ambas agendas, es la acción de las organizaciones comunitarias la que busca coordinar acciones, llevando a la Administración local proyectos de reacondicionamiento de plazas, de talleres de concientización ambiental, de huertas familiares, de servicios de agua corriente y cloacas (cuya necesidad fue establecida a través de un trabajo de diagnóstico hecho por las organizaciones).

⁹⁵Entendida como la capacidad de cohesión social generadora de espacialidad sustentable y de redes de empoderamiento, por las cuales las prácticas cotidianas pugnan por ascender, en dirección a los centros de decisión política. (Zanca, 2006; Zanca, 2007).

⁹⁶Según la 22ª edición del DRAE (Diccionario de la Real Academia Española): concertar. (del lat. *concertāre*).

1. Componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa, o varias cosas.
2. Ajustar, tratar del precio de algo.
3. Pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio.
4. Traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes.
5. *intr.* Dicho de una cosa: [concordar](#) (corresponder con otra).

Aquí el término concertación se utiliza literalmente para hablar de búsqueda de acuerdo entre las dos agendas. Lo que se pretende subrayar es el papel de la comunidad en la superación de una situación por la que el enemigo que supone el conflicto político se transforma en el “*iustus hostis*” (Ver página.... Del encuadre conceptual).

De los aspectos analizados anteriormente se desprende que la agenda de Moreno es ampliada en cuanto a los actores participantes (administración municipal, agencias federales, algunos actores no gubernamentales). No es integral porque aún no se abre a redes amplias de actores sociales, aunque sí a redes internacionales como IDRC-IIED-AL (Proyecto Ciudades Focales) y participación en Mesas Barriales de entidades barriales organizadas en redes informales, pero sin incluir a ciudadanos no pertenecientes a organizaciones específicas. Es ampliada también en cuanto a los recursos empleados en el financiamiento de la operativa, ya que apela a la hibridación de recursos que garantiza la sostenibilidad de la racionalidad sustantiva encarnada por la Economía Social (ver página 62).

En cuanto a las racionalidades económicas visibles en la organización espacial, a través de la investigación se llegó a corroborar que, efectivamente, hay dos racionalidades económicas diferentes presentes en las agendas de gestión. Sin embargo, *de la validación empírica se desprende que el Municipio no tiene una concepción formal de la economía que considere al mercado como auto-regulado; antes bien, tiene una estrategia intervencionista que busca reproducir la vida en sí*, aunque no necesariamente en forma ampliada, en términos de Coraggio.

En este sentido se destaca la Dirección de Economía Social del Municipio como una repartición municipal que muestra una tendencia en el camino de lograr que la Economía Popular se transforme en Economía Social como forma de producir una sociedad, que se realice no sólo en cuanto a sus necesidades, sino también en referencia a sus preferencias y deseos. También es significativo el aporte del Banco Social Moreno. El resto de las acciones previstas en la agenda municipal son medidas que resuelven situaciones inmediatas, es decir que no reflejan la planificación de impactos en el mediano y largo plazo. Es lo que ocurre mayoritariamente en el accionar de las mesas del Plan Ahí. En este caso, si bien se escuchan algunas de las problemáticas aportadas por los vecinos (presencia de basurales, acondicionamiento de plazas, recolección

domiciliaria de residuos, determinación de quiénes son los que recibirán subsidios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, etc.) sólo se gestionan carencias, como ya se explicó. Los proyectos donde se planifican impactos a largo plazo (como el del tendido de la red de agua corriente y cloacas que impulsó Comunidad Organizada, y el de regularización de la propiedad de las viviendas) son impulsados generalmente por las organizaciones comunitarias de Cuartel V o por acciones planificadas por instancias superiores a la Municipalidad (en el caso de la regularización de la propiedad es la Provincia de Buenos Aires).

Las organizaciones comunitarias han impulsado entonces iniciativas que implican una racionalidad sustantiva. De esta forma, no buscan en primer lugar la eficiencia (aunque esto no significa que no exista una visión realista de la coyuntura económica que tenga en cuenta la cantidad de recursos disponibles), sino la eficacia, es decir, llegar (y no al menor costo) a los objetivos de empoderamiento comunitario y sustentabilidad territorial (ver página 27 del encuadre conceptual) En las referencias conceptuales (página 49) se desarrolla además a través de Zibechi (2008), entre otros autores, el sentido que se le da a estas improntas territoriales, en referencia a las materializaciones que en el espacio geográfico tienen los movimientos sociales descritos para Moreno en su apelación a la racionalidad sustantiva: “se erige ahora una nueva ciudad fruto del deslizamiento/movimiento- fuga de una porción nada desdeñable de la población obrera hacia espacios fuera del control del capital; o por lo menos donde el capital tiene una presencia limitada y distante. En cuanto al **empoderamiento comunitario**, en los sentidos que establecen Buelga y Rappaport (ver página 9 del encuadre conceptual) y la dimensión de potenciación que contempla el PNUD (ver también encuadre conceptual), éste se ha registrado en la confluencia del interés social real referido a situaciones concretas como el transporte público, el acceso al agua potable y saneamiento, la alfabetización, la capacitación en oficios con salida laboral, parte de la agenda pública comunitaria, con el poder político de la comunidad verificado

en la capacidad de incidir en la producción de ordenamiento (ordenanzas sobre transporte privado, sobre el valor de los pasajes de transporte público).

La racionalidad sustantiva se desarrolla a través del trabajo comunitario en red. La red de organizaciones comunitarias de Cuartel V aparece, por historia y por acciones presentes, como tejida desde y con El Colmenar. Aun cuando en la actualidad la misma Mutual asuma que ya no tracciona la agenda comunitaria como en sus comienzos, eso no debería verse necesariamente como una debilidad, sino, antes bien, como el resultado de esa forma de producir sociedad y territorio que implica la racionalidad sustantiva y que, en tanto red que comparte y expande información y recursos, tanto tangibles como simbólicos, se ha replicado y diversificado en la red de organizaciones que trabajan en La Huella y en Comunidad Organizada. Se trata de una red de apoyo que provee: ayuda monetaria, no a través de subsidios, sino a través del ahorro solidario de las tarifas de transporte, de los descuentos en los valores de los medicamentos que brinda la farmacia El Colmenar; asistencia a través de redes de contención (formación laboral, escolarización para acceder a las matrículas de los oficios); apoyo derivado de compartir experiencias, necesidades, preferencias, deseos y sentimientos. Es también significativo el impacto que da a la comunidad la seguridad de saber que la red existe.

El objetivo general y los específicos detallados anteriormente fueron cumplidos, dado que se pudo relevar la ordenación territorial existente, verificándose que la agenda pública estatal tiene bajo impacto en la configuración del espacio geográfico de Cuartel V, a excepción del Programa Gestión del Hábitat que aplica la agenda nacional de provisión de viviendas, o el nuevo Código de Zonificación, tal como se vio en el Cuadro “Plan de Gobierno 2010. Evaluación del cumplimiento de programas.”

En el caso de la agenda comunitaria, la misma contribuyó a ordenar el territorio en los citados proyectos de recuperación de espacios verdes, relevamiento de la necesidad de las redes

de infraestructura de agua y cloacas y gas natural, y contribución a organizar su realización. La agenda comunitaria apeló a la relativa convivencia establecida con el Municipio para presentarle sus proyectos. Además pudieron establecerse, según lo detallado renglones arriba, las racionalidades económicas en juego desde 2006 hasta la actualidad. La agenda construida por la comunidad se asume aquí como la agenda llamada "sistémica", "pública", "constitucional", por estar integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La agenda institucional, gubernamental o formal, como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones (Aguilar Villanueva, 1993), correspondería al Estado en sus distintos niveles; es lo que aquí llamamos como agenda pública estatal.

La cultura organizacional y la planificación manifestadas en las actividades comunitarias de Cuartel V revelan a través de las evidencias manifestadas en la validación empírica (ver punto 5.2.2), que la comunidad tiene una agenda *sistémica* y logrará que se torne *formal* si se vincula a la agenda pública estatal. La comunidad tiene una agenda en la que hay una consideración seria y activa de asuntos de interés general, de los que se asume como corresponsable de (y con derecho a) la toma de decisiones, base de las propuestas con las que busca generar escenarios futuros mejores y posibles. Aquí se reafirma lo que se planteó como necesidad y sentido de recuperar el "arte de lo posible". La mencionada recuperación del sentido de lo posible aparece en la búsqueda de articulaciones con el Estado, que en muchos casos se concreta a través de la hibridación de recursos y la detectada convivencia con el Municipio y la coincidencia ideológica con la administración nacional.

La relativa convivencia con el Municipio no excluye diferencias de criterio con los mediadores políticos (llamados “punteros” barriales), ni implica la voluntad de coordinación de las agendas. Estas características se profundizan en la validación de la primera sub-hipótesis:

“La coexistencia de las racionalidades instrumental y sustantiva no implica necesariamente la posterior búsqueda de consensos para hacer confluir las distintas propuestas en una agenda común.”

La validación de esta hipótesis buscó responder al siguiente objetivo específico:

“Determinar las condiciones de posibilidad de integrar en una sola agenda común a las dos agendas aplicadas en Cuartel V en la actualidad.”

Existe entre ambas agendas, pese a la decisión de convivencia, diferencias de perspectivas de gestión subyacentes que se remontan a la época de la disolución del Consejo de Comunidad (1989). Esto implica entonces que hubiera cierto recelo o reticencia a la participación de Comunidad Organizada en Ciudades Focales, en mediadores (“punteros”) políticos presentes en las reuniones. Sin embargo, en este aspecto es conveniente recordar que, según testimonios, los punteros políticos son considerados como una alternativa válida por aquellos miembros de la comunidad de Cuartel V que prefieren una solución a sus necesidades más rápida, aunque menos permanente, que la que ofrece el arduo trabajo de construir consensos para gestionar a futuro. Es también pertinente tener presente, que aún con su sólida tradición participativa, las organizaciones comunitarias de Cuartel V enfrentan disensos propios, y que hay una instancia de discusión y reconocimiento a algunas organizaciones entre sí, antes de trabajar en articulación.

A pesar de estos factores mencionados, a través de la investigación se evidencia que ha existido y existe voluntad desde las organizaciones comunitarias para acercar propuestas de

trabajo conjunto con el Municipio, que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la localidad tales como: talleres sobre el manejo de los residuos, desarrollo de la red de agua corriente, recuperación de espacios públicos, proyecto de señalización de calles. Esta voluntad de articulación con el Municipio es correspondida en la actualidad, no sólo debido a la ejecución de programas nacionales, sino porque las organizaciones comunitarias de Cuartel V y el Estado Municipal comparten el hecho de adherir a los principios políticos del Gobierno Nacional actual. A este respecto se rescatan los señalamientos de Zibechi (ver página 50) cuando advierte que esto no puede considerarse cooptación, sino que hay muchas veces coincidencias auténticas y genuinas. Esto también indica que esta apertura del Municipio hacia las iniciativas comunitarias de Cuartel V no podría juzgarse como espontánea y absoluta, dado el historial de iniciales desencuentros con las organizaciones de Cuartel V, sino como resultado de los tiempos políticos vigentes. Es importante recordar el testimonio de un miembro de El Surco, citado en “Impactos territoriales de la agenda pública comunitaria” que dice: “No podemos decir que seamos amigos, sí que hay una decisión de convivencia porque hay un proyecto mayor que es común, que es el nacional”.

En este sentido se considera que esta sub-hipótesis ha sido corroborada, ya que hay consensos, aunque aún una efectiva apertura a la participación que los materialice en equidades territoriales y agendas conjuntas. La posibilidad de integrar agendas está subordinada a decisiones políticas que hagan que la *cotidianeidad ascendente* y la *legalidad descendente*⁹⁷ se encuentren en un punto de consenso. Es visible la predisposición de la agenda comunitaria, pero aún la agenda estatal abriga temores, no sólo de implementar el PP, sino de que la participación la desborde,

⁹⁷Entendida como la normativa que desciende de los centros de poder político al llano de las prácticas cotidianas (Zanca, 2006; Zanca, 2007).

algo que se retomará más adelante. Esta falta de consensos es desarrollada al validar la segunda sub-hipótesis, referida a los desequilibrios territoriales:

“La falta de consensos es visible en el desarrollo territorial local de Cuartel V, donde los desequilibrios territoriales se manifiestan en la deficiente provisión de infraestructura y servicios básicos, a pesar de que la generación de los mismos ha sido en varias oportunidades fruto de su inclusión en la agenda comunitaria.”

Los desequilibrios territoriales, materializados espacialmente en la falta de infraestructura, hicieron que la comunidad de Cuartel V desarrollara una agenda propia para resolver esta situación, a partir de la creación de la Cooperativa Comunidad Organizada, en 2006. A través de la gestión de la Cooperativa se logró que trabajara en la localidad el Plan Agua más Trabajo en la red de agua corriente. Por otra parte la Cooperativa continúa desarrollando la red de gas en los barrios de Cuartel V agrupados en el Fideicomiso Redes Solidarias. No obstante, y pese a este trabajo, aún subsisten las carencias en pavimentos y servicios de salud, por ejemplo. Estas y otras necesidades relevadas por la comunidad hicieron que la misma impulsara la propuesta de un Presupuesto Participativo (PP) para Moreno, a imagen y semejanza del PP que se aplica en el vecino distrito de San Miguel, con el fin de hacer oír sus diagnósticos de situación y de participar en la formulación y ejecución de los programas de gobierno. El PP fue objeto de la tercera sub-hipótesis.

“La falta de consensos que redunden en una gestión participativa y asociada del territorio determina el fracaso de las tentativas de lograr una ordenanza que establezca el presupuesto participativo en Moreno”.

Con respecto a la propuesta de PP presentada por La Carta Popular, las autoridades consultadas expresaron un punto de vista personal que no deja de ser considerado como válido para miembros de las organizaciones sociales de Cuartel V, en el sentido de que los fondos propios

(esto excluye a los de los planes nacionales) del Municipio son demasiado exiguos como para que un porcentaje de ellos destinado al PP impacte decisiva y positivamente en la gestión. Empero, hay que destacar que los mismos referentes comunitarios que entienden como válida esta postura expresan que la racionalidad del PP no se basa en repartir recursos escasos, lo que podría entenderse como una rigurosa relación medios-fines basada en la eficiencia económica, sino, antes bien, en democratizar la gestión y la toma de decisiones. Es precisamente una mayor apertura a la democratización de las decisiones lo que faltaría en la agenda pública estatal. Esto advierte que la propuesta de PP impulsada por la Carta Popular intenta superar la *desconcentración* de las oficinas administrativas, que señala Carmona en el PP de CABA, para desarrollar una *descentralización* que incorpore todos los niveles en que se concibe la participación: información, consulta y cogestión.

La falta de aplicación de estas instancias podría estar expresando el temor de que se consensúe un proyecto que no pueda, por distintas razones (políticas, presupuestarias, etc.), ponerse en marcha. Aquí es necesario retomar el marco conceptual, donde Kliksberg explica que, generalmente, muchas veces funcionarios y directivos creen que las comunidades pobres serán incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control, y evaluación; también pueden pensar que su saber acumulado es una carga (Kliksberg, 1999), y en el caso de Cuartel V, una carga desestabilizadora de intereses político-económicos pre-existentes. Es evidente que una pre-concepción de las comunidades limitaría las opciones reales para dar participación, y se tiene en ese caso un sesgo pronunciado a sustituir la misma por órdenes de "arriba hacia abajo". Si bien las Mesas del Plan Ahí son un avance, a la luz del marco conceptual (ver página 55)

La implementación de las Mesas Barriales en Moreno podría interpretarse como "desconcentración", antes que "descentralización" y como "información" y "consulta" (no necesariamente vinculante; la vinculación está supeditada a los recursos monetarios y a la

oportunidad que se le atribuya a la intervención), antes que “cogestión” (ver referencias conceptuales en página 70)

Por último se analiza el cumplimiento del siguiente objetivo específico:

“Determinar las condiciones de posibilidad de lograr una gestión participativa desde la Economía Social en Cuartel V”.

Este objetivo se considera cumplido, a partir de la descripción del accionar de la Dirección de Economía Social y el Banco Social, por un lado, y de las organizaciones comunitarias, por otro. Es evidente que las mencionadas reparticiones municipales hacen un esfuerzo por rescatar el valor de la economía centrada en el trabajo, aunque todavía gran parte de sus estrategias apuntan más bien a consolidar y mejorar la economía popular. La ES requiere de una decisión política de producir otra sociedad, que entre otras cosas es más participativa. En el distrito de Moreno están dadas las condiciones, desde las organizaciones populares de Cuartel V, impulsoras de la ES, para que la gestión participativa se produzca, y sólo falta que la Administración local se abra sin reticencias a ella.⁹⁸ Además si esta apertura sea permanente, no sólo producto de tiempos electorales o por coincidencia en espacios de acción política, la decisión no será oportunista, sino estratégica.

Desde este trabajo de investigación se pretendió aportar a la interpretación del espacio geográfico, evidenciando el decisivo papel que la preeminencia dada a la racionalidad sustantiva por las organizaciones comunitarias tiene en la ordenación sustentable del territorio; territorio al que convierte en *espacio brillante*, tal como se reelabora aquí dicho concepto. En esta investigación se redimensiona el concepto de espacio brillante de Milton Santos desarrollado en el marco referencial (ver también página 203), asociándolo a la presencia de la *cotidianeidad*

⁹⁸ Cabe recordar que, como se dijo en la página 145, el Municipio de Moreno manifestó su intención de aplicar el presupuesto participativo en el distrito, pero a la fecha del cierre de este informe no se habían registrado avances al respecto.

ascendente. Han sido señaladas las debilidades y fortalezas de estas organizaciones e instituciones comunitarias que pugnan por instalar la racionalidad sustantiva como prioritaria, desde la apertura a la gestión asociada que implica el ejercicio de la referida *cotidianeidad ascendente*.

Se ha concluido además en que la coexistencia de las dos agendas de gestión, pública estatal y pública comunitaria, es menos conflictiva de lo que se pensaba al inicio de la investigación, dada la adhesión política de ambas al gobierno nacional actual. Pero debe puntualizarse también que aún falta mucho para que la democratización en la toma de decisiones y la apertura sin reservas a la gestión participativa sea una realidad, no sólo en Moreno, sino en el resto del Conurbano Bonaerense.

Como corolario, puede decirse que queda pendiente, para un trabajo de indagación futuro, profundizar sobre la naturaleza de las redes que operan sobre Cuartel V y su vinculación con las políticas públicas; así como también avanzar en la indagación de la capacidad concreta de las agendas públicas estatales locales de evolucionar, desde la *planificación para la emergencia*, a una *agenda para la trascendencia*. Aquí se retoma la acepción positiva de lo trascendente explicitada en el encuadre conceptual en el sentido de que apela a exceder los límites originarios para abarcar nuevos círculos de la realidad, lo que implica en el caso de estudio, transferir a un modelo de ordenación integral las experiencias exitosas de gestión, que trascienden los márgenes de las necesidades y carencias. Este “estado de excepción” (según Agamben) inicial se considera en esta investigación como impulsor de la racionalidad sustantiva, materializada en el territorio por sujetos sociales que emergen en un proceso de desocultamiento de su realidad, rescatando espacios geográficos que aparecen como olvidados.⁹⁹ Este desocultamiento muestra espacios

⁹⁹ Aquí se retoma el juego entre los vocablos griegos “Aletheia,”: verdad como desocultamiento y “Lethe”, olvido.

geográficos renovados, impregnados de una vida comunitaria que los singulariza, y produce una territorialización que los vuelve visibles.

8- BIBLIOGRAFÍA.

AGAMBEN, G. (2007): *Estado de excepción. Homo Sacer, II, I*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (ed., 1993); Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.

AMÉZQUITA QUINTANA, C. (2009); *Alienación y Emancipación. Una reflexión teórica sobre estos dos conceptos*. En **Comunicación, Cultura y Política -Revista de Ciencias Sociales Pp. 45-54. Vol.1-No.2: Julio Diciembre 2009.**

ARDITI, B. (2007); *Agitado y revuelto: del "arte de lo posible" a la política emancipatoria*. Ciencias Sociais Unisinos Vol. 43 N°003. São Leopoldo, Universidade do Rio dos Sinos. Pp. 200-210.

ARENDRT, H. (1996); *La condición humana*. Buenos Aires, Paidós.

AUYERO, J. (2004); *Clientelismo político. Las caras ocultas*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

BADÍA, G. y CARMONA, R. (2008); *La gestión local en la Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

BALDONI, C., comp. (2011); *La democracia que queremos es posible. El movimiento por la Carta Popular*. Buenos Aires, CTA ediciones.

BUELGA, S. (2007); *El empowerment: la potenciación del bienestar desde la psicología comunitaria*. En M. Gil (Dir.) *Psicología Social y Bienestar: una aproximación interdisciplinaria*. Universidad de Zaragoza.

CABRERO MENDOZA, E. (s/d); *La agenda de las políticas públicas en el ámbito local*. Disponible en www.fenam.org.mx/site/index.php?option=com_docman

CARMONA, R. (2012), "La dinámica sociopolítica y territorial en la implementación de intervenciones públicas en el ámbito local. Algunas consideraciones sobre tres distritos de la Región Metropolitana de Buenos Aires", en **Territorios** 26, pp. 107-128.

CARUSO, P., PÁEZ, W. y ADARO, C. (2010): *Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo*. En Foro Red Muni, Salta, 12 y 13 de agosto.

CATTANI A. (organizador, 2004); *La otra economía*. Buenos Aires, UNGS-OSDE- Altamira.

CATENAZZI et al. (2009); *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento-Prometeo Libros.

CHIC, G. (Dir.). *Economía de Prestigio Versus Economía de Mercado*, II. Sevilla, España. Padilla Libros Editores y Libreros. 2007.

CORAGGIO, J. (1996); El trabajo desde la perspectiva de la economía popular. Versión revisada de la ponencia presentada en el Seminario sobre los impactos territoriales de la reestructuración laboral en la Argentina, San Carlos de Bariloche, 27-30 de mayo.

CORAGGIO, J. (1997); La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas. Ponencia presentada en el Simposium sobre "Metrópolis, desigualdades socio-espaciales y gobernanza urbana: reflexiones comparativas", XXI Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 21-25 de octubre.

CORAGGIO, J. (2007); *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus.

CORAGGIO, J. (2008); *Sobre el enfoque del desarrollo territorial y su vinculación con otras perspectivas*. Texto revisado de la exposición realizada en el Seminario organizado por el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios, Buenos Aires.

CORAGGIO, J. (org.), CAILLÉ, A., LAVILLE, J-L., FERRATON, C. (2009); *Qué es lo económico. Materiales para un debate necesario contra el fatalismo*. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

COROMINAS, J.: *La marcha de los Nibelungos y la ética de la responsabilidad de F. Hinkelammert*, disponible en: <http://www.uca.edu.sv/filosofia/admin/files/1201485942.pdf>

DA COSTA PEREIRA, N. (1999): *Legislación y territorio*, Cuaderno de Trabajo N ° 13, Universidad Nacional de Luján, Luján, p.29.

DA COSTA PEREIRA, N. (2005) *PROCEDIMIENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Replanteos y propuesta metodológica para la construcción de normativas de ordenamiento ambiental desde la gestión asociada*. Tesis de Maestría. UNLa.

DA COSTA PEREIRA N. (2012); "*Indicadores de sustentabilidad. La tensión del consenso y el conflicto en la dimensionalidad de variables biopolíticas*", en Díaz Esther (editora) *El poder y la vida. Modulaciones epistemológicas*. Buenos Aires, UNLa-Biblos.

DA COSTA PEREIRA, N., TANCREDI, E. y TUIS, C., (2007); *El desarrollo local sustentable. La construcción de estrategias desde una gestión asociada del territorio*. Luján, Universidad Nacional de Luján.

DA COSTA PEREIRA, N., TANCREDI, E. y TUIS, C., PROYECTO DE INVESTIGACIÓN: *Construcción de escenarios de desarrollo local sustentable: estrategias habilitantes como alternativas de futuro (III etapa)*, Informe de proyecto, Universidad Nacional de Luján, 2002-2004.

DA COSTA PEREIRA, N., TANCREDI, E. y TUIS, C. (2004); *Ciencia y Docencia. La investigación acción como punto de inflexión de la indagación científica y de la educación masificada*. Anuario de Geografía, Universidad Nacional de Luján. Luján, edición de la UNLu.

DA COSTA PEREIRA, N., ZANCA, R. (2007); *GESTIÓN DEL TERRITORIO Y GOBERNABILIDAD EN EL USO DEL SUELO. Genealogías territoriales y cotidianeidad ascendente en el Gran Buenos Aires*, IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial. Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Filosofía y Letras de Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

DANANI, C., compiladora, (2004): *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires, OSDE-UNGS-Altamira.

DES CHAMPS, A. y BARBERENA, A. (2007); *PROGRAMA ÁREAS DE VACANCIA PAV 103, CEIL-PIETTE.*

Documento final sobre el Municipio de Moreno. Disponible en: <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/empleo/empleoproj/PAV103/PDF/MORENO.pdf>

DÍAZ, E., editora (1998), *La ciencia y el imaginario social*, Buenos Aires, Biblos.

DICCIONARIO FILOSÓFICO PELAYO GARCÍA SIERRA · BIBLIOTECA FILOSOFÍA EN ESPAÑOL · <http://filosofia.org/filomat>

ESCOBAR, A.; *Globalización, desarrollo y modernidad*, edición de **Planeación, Participación y Desarrollo**, Medellín, 2002

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MONTERREY (EGA), Febrero de 2005.; *Modelo para evaluar la Agenda del Buen Gobierno.*

FOUCAULT, M. (1999); *La verdad y las formas jurídicas.* Barcelona, Gedisa.

FOUCAULT, M. (2001), *Defender la sociedad*, Buenos Aires, FCE.

FUNDACIÓN LABRANZA (abril 2008); *Comunicado institucional*, Cuartel V.

FUNDACIÓN PRO VIVENDA SOCIAL <http://www.fpvs.org>

FUNTOWICZ, S., y RAVETZ, J. (1993); *Epistemología Política. Ciencia con la gente.* Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

GARCÍA, N. y ZANCA, R. (2008); *La gestión solidaria en las cadenas de valor.* En *Emprendedores de la Economía Social*, Buenos Aires, Editorial Ciccus.

GENRO, T. (1998); *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre.* Buenos Aires, Edición del Instituto de Estudios y Formación- Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

GIBBONS, M. y otros (1997); *La nueva producción del conocimiento* Ed. Pomares- Corredor. Barcelona. p.94.

GOLDFRANK, B. (2006), *Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio*, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26 N° 2, Santiago.

GÓMEZ FONSECA, M. (2004); *Reflexiones sobre el concepto de embeddedness*. En Revista Polis volumen 2, número 004. Universidad Autónoma Metropolitana de Iztapalapa, México DF. Pp 145-164.

GONZÁLEZ PEÑA, N. (2001); *Acercamiento a la literatura sobre redes sociales y apoyo social*. En Revista Cubana de Psicología Vol. 18 N º 2. Cuba, Centro de Estudios sobre la Juventud.

HABERMAS, J. (1998); *Teoría de la acción comunicativa I y II*. Editorial Taurus.

HINKELAMMERT, F. (1984); *El realismo político como arte de lo posible*. Serie Contribuciones N°23. Santiago de Chile, Programa FLACSO. Ponencia presentada en el Seminario CLACSO "Teoría del Estado y de la Política en América Latina" Buenos Aires, 27 al 29 de noviembre de 1983.

HINKELAMMERT, F. (2001); *Los derechos humanos frente a la globalidad del mundo*. Disponible en: <http://www.cricyt.edu.ar/estudios/revistas/Estudios2.pdf>

HINKELAMMERT, F. y MORA JIMÉNEZ, H. (2009); *Economía, sociedad y vida humana. Preludio a una segunda crítica de la economía política*. Cap. 6. Buenos Aires, Altamira-UNGS.

HORKHEIMER, M. (1973); *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires, Editorial Sur. Cap. 1.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (2011); *Atlas Geográfico de la República Argentina*, Buenos Aires, IGN.

KLIKSBERG, B. (1999); *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Buenos Aires, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

LAJUGIE, J. (1997) *Los sistemas económicos*. Buenos Aires, EUDEBA.

LEFF, E. (2002), coord.; *Ética, Vida, Sustentabilidad*. Pensamiento Ambiental Latinoamericano, Ediciones del PNUMA, ONU.

LEFORT, C. (1988); *Human Rights and the Welfare State*, en **Democracy and Political Theory** Minneapolis, Universidad de Minnesota.

LLORENS, C. (2009); *Comparativa de proyectos de desarrollo a través de infraestructuras de servicios urbanos en la periferia de Buenos Aires: el Municipio de Moreno*. Universidad Politécnica de Catalunya.

LOZARES, C. (1996); *La teoría de las redes sociales*. Barcelona, Universidad Autónoma, Colección Papers N° 48.

MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL (2007); *Cartillas para la Economía Social n° 1*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

MANZANAL, M., ARZENO, M. Y NUSSBAUMER, B. (comp.) (2007); *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires, Ciccus.

MARTÍN, F.; *Innovación Social en la Resolución de Problemas Colectivos. Marco Teórico Referencial. Una historia diferente en la resolución de problemas colectivos*. Disponible en <http://www.mseg.gba.gov.ar/ForyCap/cedocse/seguridad/comunidad%20y%20seguridad/INNOVACIONSOCIALENLARESOLUCION.pdf>

MARTÍNEZ COLL, J. C. (2001): "*Las necesidades sociales y la pirámide de Maslow*" en: *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes* http://www.eumed.net/cursecon/2/necesidades_sociales.htm

MASSIRIS CABEZA, A. (2002); *Ordenación del territorio en América Latina*, en Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, España, vol. VI, N° 125, 1º /10/02, en la página Web de la Universidad, <http://www.ub.es>

MENY, Y. y THOENIG, J.-C. (1992); *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

MONTECINOS, E. (2009); *El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?* Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 44. (Jun. 2009). Caracas. MUNICIPALIDAD DE MORENO: <http://www.moreno.gov.ar>

MUÑOZ, R. (2006); *Tesis de Maestría en Economía Social (ICO- UNGS). Alcance de las Microfinanzas para el desarrollo local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense. Un Análisis De Casos.*

MUTUBERRÍA, V. (2007); *Tesis de Maestría en Economía Social (ICO-UNGS). Los servicios públicos urbanos como medios colectivos para la producción y reproducción de la vida de los sujetos en sociedad desde la perspectiva de la economía social. Análisis de experiencias de gestión colectiva en el Gran Buenos Aires.*

NUN, J. (2000); *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

OFFE, C. (1990); *Contradicciones en el Estado de Bienestar.* México. Alianza. 1990.

PALAU, G. (2002); *Introducción filosófica a las lógicas no clásicas.* Buenos Aires, EUDEBA.

PÉREZ, L., MARTÍNEZ, I. (2005); *Desde el Sur, apuntes para un borrador. Sistematización comparada de nuevas experiencias en PPSS implementadas en Argentina y Brasil.* Montevideo, De la Raíz

PETRAS, J. (1997): El postmarxismo rampante. Una crítica a los intelectuales y a las ONG's.

Disponible en: <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primer/modulos/tecnologia-y-sociedad/posmarxr.htm>

PINTAUDI, S. (2005); *Participación ciudadana en la gestión pública: los desafíos políticos.* En **Scripta Nova**, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona, España, N ° 194, en la página Web <http://www.ub.es>.

PLASENCIA, M. (2012); *La Moneda para Otra Economía.* Los Polvorines, Ed UNGS.

POGGIESE, H. (1994); *Metodología FLACSO de planificación-gestión (planificación participativa y gestión asociada,* Buenos Aires, FLACSO.

POGGIESE, H. (2004), *El rostro urbano de América Latina*. Compilador/es: Torres Ribeiro, Ana Clara., Buenos Aires, FLACSO.

POGGIESE, H. (2011); *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA; metodologías*. Buenos Aires, Espacio.

POLANYI, K.(1957); *The Economy as an Instituted Process en Trade and Market in the Early Empires*. Economies in History Theory, The Free Press, New York.

POLANYI, K. (1989), *La Gran Transformación*, Madrid, ediciones La Piqueta.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA: *Bases para la formulación de una estrategia de ordenación territorial*. Subsecretaría de Acción de Gobierno, Dirección General de Estudios y Proyectos, Buenos Aires, 1995.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES, DIRECCIÓN PROVINCIAL DE ESTADÍSTICA:
<http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>

QUINTAR, A., CRAVINO M., GONZÁLEZ CARVAJAL, L. (2009) *Debates en torno a la participación Discutiendo algunos sentidos y prácticas participativas en la Ciudad de Buenos Aires* Disponible en <http://www.alas.fsoc.uba.ar/Congreso-2009/GT-02.html>.

RABOTNIKOFF, N. (2001) *La caracterización de la sociedad civil*. En NUEVA SOCIEDAD Nº 171. Enero-febrero 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; *Diccionario*, RAE, 2008. Versión electrónica.

RED ARGENTINA DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (RAPP):
<http://www.rapp.gov.ar/viewPage.php?ID=BIBLIOGRAFIA>

ROCCATAGLIATA, J.: *Geografía y políticas territoriales*, Ed. Ceyne, San Isidro, 1994.

ROFMAN, A. (Compiladora, 2010); *Sociedad y territorio en el Conurbano Bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- ROSANVALLON, P. (2007); *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*- 1° ed. 4a reimp. - Buenos Aires, Manantial.
- RUIZ, V. (2004); *Organizaciones comunitarias y gestión asociada. Una estrategia para el desarrollo de una ciudadanía emancipada*. Buenos Aires, Paidós.
- SAMAJA, J., *Epistemología y Metodología*, Buenos Aires, Editorial EUDEBA, 1999.
- SAMAJA, J., *Examen de los criterios para examinar la noción de “método de investigación” y de “métodos cualitativos de investigación”*, clase dictada en Mar del Plata, 21/08/98. Transcripción de Geny Chueque y Ketty Etcheverry.
- SAN MARTÍN, I; *Las guerras culturales en torno a la globalización* **Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas** Revista anual de la Unidad de Historiografía e Historia de las Ideas - INCIHUSA / Mendoza Año 9 / N° 10 / ISSN 1515-7180 / Diciembre 2008 / Artículos (57-75) Disponible en : www.estudiosdefilosofia.com.ar
- SANTOS, M. (1996); *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razao e emoçao*. San Pablo, Editorial Hucitec.
- SANTOS, M. (1990); *Por una Geografía nueva*, Madrid, Editorial Espasa –Calpe.
- SERRANO GÓMEZ, E. (1996); *Las figuras del “otro” en la dimensión política: la dimensión moral del conflicto político*. Revista Internacional de Filosofía Política N° 8. Iztapalapa, Universidad Autónoma Metropolitana. Pp. 41-58.
- SILVA, C.y LORETO MARTÍNEZ, M. (2004); *Empoderamiento: Proceso, Nivel y Contexto*. Revista Psykhe, Vol. 13 N°1.
- SOJA, E., *El Tercer Espacio*, editorial Blackwell, 1976.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2006); *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. Biblioteca virtual CLACSO, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100613090848/reinventar.pdf>

TAYLOR, S. J. y BOGDAN, R. (2000), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona.

VILLAR (2007), *Políticas sociales para el desarrollo económico social*. Revisando el desarrollo local. Buenos Aires, FLACSO- Ciccus.

ZANCA, R. (2006); *Territorio, Cotidianeidad Ascendente y Ordenación Sustentable*. Tesis. Universidad Nacional de Luján.

ZANCA, R. (2007); *Territorialización Alternativa y Economía Solidaria. La cotidianeidad ascendente como gestora de ordenación sustentable a través de la experiencia comunitaria de la Asociación Mutual El Colmenar*. En **Otra Economía**, Revista electrónica, disponible en www.riless.org.

ZANCA, R. (2009): *Cartillas de Actividades Áulicas para Construcción de la Ciudadanía*. Inédito.

ZIBECHI, R. (2003); *Los movimientos sociales americanos: tendencias y desafíos*. En OSAL, Revista del Observatorio Social de América Latina.

ZIBECHI, R. (2006); *Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos*. Buenos Aires,

OSAL, Observatorio Social de América Latina (Año VII no. 21 sep-dic 2006) En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110411090916/10Zibechi.pdf>

ZIBECHI, R. (2008); *Ecos del subsuelo: resistencia y política desde el sótano*. En Ceceña, A. (2008, comp.); **De los saberes de la emancipación y de la dominación**. Biblioteca virtual CLACSO.

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100817091913/saberes.pdf>

ZICCARDI, A. (1998); *Los actores de la participación ciudadana*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Disponible en <http://iglom.iteso.mx/PDF/aziccardi.PDF>

www.investigacionaccion.com.ar/catedragalan/.../305e539c417054763943994553dda9bb_dg.pdf

Investigación: Comunicación gráfica en proyectos de emprendimientos productivos feria de artesanos y microemprendimientos.

