

L a participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas sociales: la experiencia del consejo consultivo municipal de Paraná en el período 2002-2005

Por Patricia Mónica Magni

Resumen

El propósito de este artículo es presentar una síntesis de los resultados obtenidos en el trabajo de tesis de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Autónoma de Entre Ríos sobre el análisis de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Consejo Consultivo Municipal de Paraná en el período 2002-2005, identificando fortalezas y debilidades en su constitución y funcionamiento.

En el año 2002 y a través de los Decretos 165/02 y 565/02 el Poder Ejecutivo Nacional creó los Consejos Consultivos a nivel nacional, provincial y municipal para el seguimiento y monitoreo del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

El Gobierno Nacional consideró que el programa debería operar de manera descentralizada y con participación activa de las organizaciones sociales de cada jurisdicción para garantizar la eficiencia y transparencia del mismo.

El interés de abordar el estudio del Consejo Consultivo de Paraná se fundamenta en que este espacio puede constituirse en un ámbito importante para controlar la efectiva ejecución de los programas sociales, como así también transformarse en una herramienta de participación para impulsar propuestas de desarrollo local.

La investigación se desarrolló entre abril de 2006 y julio de 2007. Se focalizó en el estudio de las normas que dieron origen y establecieron las competencias de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) y se realizaron entrevistas a miembros participantes provenientes de las diferentes organizaciones, para poder establecer comparaciones entre las disposiciones y los resultados obtenidos en el trabajo de campo.

INTRODUCCIÓN

La complejidad y el aumento de los problemas sociales que comienzan a visualizarse con más fuerza a partir de 1983 mostró la incapacidad del Estado para poner en práctica políticas acertadas que redujeran la pobreza, el desempleo, la inseguridad y la desintegración social entre otras cuestiones que preocupaban a la comunidad en general.

Los gobernantes debieron enfrentar cada vez más el cuestionamiento de la sociedad, lo que llevó a que tomaran conciencia de la necesidad de involucrar a otros actores sociales en la formulación de políticas y la toma de decisiones, incorporando nuevas modalidades de consulta y participación de la ciudadanía para mejorar la calidad de las políticas públicas y recuperar la credibilidad y legitimidad de las acciones de gobierno.

Con esta nueva modalidad se pretende crear espacios multiactorales donde se interactúe y se debatan posturas diferentes para lograr un aprendizaje conjunto que pueda contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de las políticas desde una perspectiva más compleja de la realidad.

La participación de la sociedad civil en las cuestiones públicas toma gran relevancia por el quiebre que se produce en la sociedad argentina a fines de 2001, producto de reiteradas políticas de gobierno desacertadas que dieron origen a un aumento de la pobreza produciendo modificaciones sustanciales en la estructura social y económica de la población.

A raíz de la crisis del año 2001 el Gobierno nacional institucionalizó

la figura de los Consejos Consultivos (C.C.) para implementar el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) con funciones específicas para cada uno de ellos.

Con esta medida el Gobierno nacional pretendió institucionalizar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a través de la creación de los Consejos Consultivos, considerándolos como una herramienta fundamental para garantizar la transparencia y la equidad de los programas sociales. Sumado a esto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) atribuyen cada vez mayor importancia a las contribuciones de la sociedad civil en el control de las políticas públicas. El PNUD "... considera que las Organizaciones de la Sociedad Civil se caracterizan por su potencial para contribuir a dar respuesta frente a las necesidades, su capacidad de innovación y establecimiento de relaciones directas, su estímulo a la participación, su relación costo-beneficio, la responsabilidad y rendición de cuentas de sus acciones" (PNUD-BID, 1998:15).

Los Consejos Consultivos se constituyeron en un nuevo espacio de participación, donde la representatividad de los distintos sectores fue entendida como una condición indispensable para garantizar la inclusión social (Lupica, 2003:74).

El trabajo de Carina Lupica (2003) se constituyó en un gran aporte para detectar las deficiencias de estos nuevos actores, como también el de Mayer e Iñíguez (2003:21-22); ambos han revelado las debilidades y fortalezas de los C.C. y han realizado propuestas para su fortalecimiento. Los estudios realizados dan cuenta del rol que han asumido estos nuevos espacios asociativos poniendo énfasis tanto en el grado de representatividad que tienen los mismos como en su funcionamiento.

Si bien en un primer momento fueron creados para cumplir con objetivos específicos en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, es a través del Decreto 15/2005 donde el Poder Ejecutivo Nacional manifestó su voluntad de fomentar la consolidación de estos espacios consultivos, ampliar el ámbito de incumbencia y propiciar un espacio de consulta y participación activa para impulsar propuestas vinculadas al conjunto de las políticas sociales.

Entre las funciones asignadas a estos nuevos consejos está la de participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.

Por otra parte, el gobierno de la provincia de Entre Ríos, decide ampliar a través del Decreto 841/04 del Ministerio de Salud y Acción Social el ámbito de injerencia y participación del Consejo Consultivo Provincial creado por Decreto 500/02, el cual se encontraba acotado y limitado para intervenir en la implementación del Programa Jefes de Hogar Desocupados.

El Decreto 841/04 establece la creación del Consejo Consultivo de Políticas Sociales con funciones de asesorar y fiscalizar la ejecución de las políticas sociales que se lleven adelante en el ámbito de la Provincia a través de los distintos programas implementados o a implementarse en articulación con el Gobierno Nacional en los programas referidos a materia alimentaria y nutricional, ocupacional, capacitación, fomento de empleo, habitacional y todo plan que tenga como objetivo brindar a la población una contención ante situaciones de crisis y emergencia social.

De esta manera se observa que el propósito de los gobiernos nacional y provincial fue fomentar la participación de la ciudadanía creando un ámbito institucional donde las políticas sociales sean el resultado de la interacción entre el Estado y la sociedad civil.

Para consolidar este espacio a nivel nacional se pone en marcha en el año 2005 un proyecto de apoyo a la Institucionalización del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que tiene como objetivo convertir a los Consejos Consultivos vinculados al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Consejos para el conjunto de todas las políticas sociales. Para ello, proponen fortalecer y capacitar a las organizaciones sociales que participan de estos espacios para que puedan cumplir eficientemente con sus funciones y roles.

1. CONTEXTO DE SURGIMIENTO DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

Frente a la compleja realidad social de nuestro país a fines del año 2001 y ante la amenaza de una ruptura institucional, el gobierno de transición de Eduardo Duhalde declara el Estado de Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25.561). Estas medidas requerían de un consenso social y político que las legitimara y para ello, la dirigencia política debía lograr acuerdos

con los diversos sectores sociales generando espacios de participación conjunta entre las organizaciones de la sociedad civil y los sectores gubernamentales con el fin de definir los objetivos y el sentido de las políticas a implementar (Agosto-Dutrey, 2005).

Para cumplir con este propósito se crea un espacio institucional (Diálogo Argentino) donde se puedan debatir estos temas y canalizar las demandas de participación de la sociedad con el objeto de que la ciudadanía se sienta parte activa e integrada en los asuntos de carácter público.

La convocatoria realizada por el Presidente de la Nación para instaurar el Diálogo Argentino reunió a la Conferencia Episcopal Argentina y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de esta convocatoria surgió un concertación nacional que se denominó Mesa de Dialogo Argentino (DA).

Esta Mesa elaboró un documento denominado “Bases para las Reformas” donde exponen las demandas de la ciudadanía y una síntesis de los consensos básicos alcanzados (D.A., 2002).

Uno de los logros más importantes de ese ámbito fue recomendar al Gobierno Nacional universalizar el PJJHD para que llegue a todas las familias en estado de vulnerabilidad, producto de la situación de pobreza y desocupación por la que atravesaba un importante sector de la sociedad y recomendar, además, la participación de la sociedad civil para garantizar la transparencia y equidad en la adjudicación del programa. Este Programa fue el origen de los Consejos Consultivos.

2. ORIGEN DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL PJJHD

El 22 de enero de 2002 el Gobierno Nacional declaró a través del Decreto 165/02 la Emergencia Ocupacional Nacional y dispuso la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el que debería ser monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales.

El Decreto 565/02 del 3 de abril de 2002, por recomendaciones de la Mesa de Dialogo Argentino, instituyó el Derecho Familiar de Inclusión Social con el propósito de universalizar el Programa para asegurar un ingreso mínimo a todas las familias argentinas, con el deber para el beneficiario de realizar actividades comunitarias o de capacitación como contraprestación del beneficio percibido. Estableció la descentraliza-

ción operativa en la ejecución del Programa a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con su aplicación por medio de los municipios. Además, dispuso que el control en la adjudicación y la efectivización fuera ejercida por los Consejos Consultivos de cada localidad.

Para implementar el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en todo el país el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social celebró convenios con cada una de las provincias en los que se establecieron las responsabilidades inherentes a la ejecución y desarrollo del plan¹.

Los citados convenios impulsaron la creación de los Consejos Consultivos Municipales, los que tendrían a su cargo, al recibir de las solicitudes de los postulantes, confeccionar los listados de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, y seleccionar los proyectos que fueran presentados a su consideración por los organismos ejecutores, en los términos del Decreto N° 165/02.

Las normativas dictadas para los Consejos Consultivos Municipales establecieron como función principal asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa, debiendo para ello²:

- . Controlar el procedimiento de adjudicación de beneficios.
- . Definir, proponer y seleccionar las actividades y tareas de contraprestación que realizarán los beneficiarios.
- . Proponer criterios de selección y listados de beneficiarios para las actividades de contraprestación proyectadas.
- . Efectuar el control y seguimiento del desarrollo de las tareas asignadas a los beneficiarios en el ámbito municipal.
- . Verificar que los beneficiarios den cumplimiento a las contraprestaciones establecidas.
- . Realizar el control formal de los organismos ejecutores y evaluar la idoneidad para ejecutar las actividades propuestas.
- . Autorizar a los organismos ejecutores para la presentación de actividades o proyectos.

Además, se estableció que el Gobierno Municipal actuaría como coordinador del Consejo Consultivo Municipal, garantizando que el mismo tuviera operatividad y cumpliera con los objetivos impuestos.

En cuanto a la conformación de estos espacios asociativos, las normas establecen que el procedimiento de constitución se realizará por convocatoria pública y se integrará con representantes de cada uno de

los siguientes sectores: trabajadores, empresarios, organizaciones civiles y confesionales y también funcionarios públicos, asegurando las 2/3 partes de representación para las organizaciones no estatales³.

3. EL CONSEJO CONSULTIVO MUNICIPAL DE PARANÁ

3.1. Debilidades y fortaleza en la constitución del CCM de Paraná

Convocatoria del CCM de Paraná

Si bien con anterioridad a la puesta en marcha del PJJHD algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (principalmente las organizaciones de base y las ONGs) ya venían trabajando con el Gobierno Municipal en la ejecución de programas sociales, es a partir de la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y por disposición del Gobierno Nacional que se creó el Consejo Consultivo Municipal con la participación de los sectores confesionales, empresariales, trabajadores, organizaciones civiles y funcionarios públicos.

El requerimiento del Gobierno Nacional de contar con este espacio en cada localidad para implementar el programa llevó a que el Ejecutivo Municipal de Paraná convocara de manera urgente a algunas organizaciones para constituirlo.

El CCM de la ciudad de Paraná se constituyó en dos oportunidades. La primera de ellas al comenzar el año 2002, durante la gestión del Gobierno radical. El intendente Varisco convocó a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que habían integrado el Comité de Crisis Provincial en el año 2001 para participar y formar el Consejo Consultivo.

En el mes de marzo del mismo año y por Decreto N° 191/02 se formalizó la creación del CCM con un total de 11 organizaciones y con incumbencias para intervenir en los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y Emergencia Alimentaria.

Posteriormente, en el año 2004, durante la gestión del Gobierno justicialista, el Presidente Municipal dispuso por Decreto N° 796/04 dejar sin efecto el Decreto 191/02 y realizó una nueva convocatoria a través de invitaciones.

Esta nueva convocatoria tuvo dos modalidades. Por una parte se invitó a las Organizaciones que venían participando en el CCM de la gestión anterior y por otra, se convocó a organizaciones que el Inten-

dente o sus funcionarios entendieron que debían integrar el CCM. En el mismo año y por Decreto N° 1.610/02 se amplió a 27 el número de entidades miembros del Consejo.

El incumplimiento en las dos gestiones de gobierno de las disposiciones normativas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional de efectuar una convocatoria pública y amplia acorde a lo que estableció la Resolución N° 112/02 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se presentó como una debilidad importante en la constitución del CCM.

La metodología empleada en las dos convocatorias (años 2002 y 2004) dejó sin la posibilidad de participar a sectores de la sociedad como las universidades, los colegios profesionales y sectores empresariales. “La forma en que se anuncia o invita a los actores da lugar a la adhesión de algunos y la exclusión de otros y, de acuerdo a los actores allí convocados, se podrá decir si el espacio es o no representativo” (Iñíguez, 2004).

La modalidad de cursar invitaciones a algunas organizaciones de acuerdo a la voluntad del intendente o de sus funcionarios para integrar el CCM no logró generar un ámbito multisectorial verdaderamente representativo que obtuviera el reconocimiento de la sociedad y de las mismas organizaciones participantes. Esta limitación en una participación más plural impidió dotarlo de una visión más completa de los principales problemas de la ciudad.

Conformación y representatividad del CCM de Paraná

En relación con la conformación y representatividad del CCM de Paraná, en las dos gestiones se cumplió con la normativa (Resolución 112/02 de la Secretaria de Empleo del MTEySS) ya que participaron los sectores sociales que dispuso el Gobierno Nacional (trabajadores, empresarios, confesionales y sociales), y representaron mayoritariamente las 2/3 partes de los integrantes del Consejo.

En el año 2002 la integración del C.C.M. por entidades no estatales representaron el 92% del total, mientras que del análisis de la conformación por tipo de organización surge que el sector con mayor representación fue el de los Trabajadores (42%) seguido por las Organizaciones de Empresarios (25%); las Organizaciones Confesionales (17%), las Organizaciones Sociales y las Oficiales (8% cada una). En el caso de Organismos Oficiales se encuentra representado solamente el Gobierno Municipal.

La composición en el año 2004 fue en un 81% del total por Orga-

nizaciones de la Sociedad Civil y en la conformación por tipo de Organización, la mayor participación corresponde a las Organizaciones Sociales (43%), principalmente de las Organizaciones de Base (Comisiones Vecinales), seguida por las Organizaciones de Trabajadores (26%), los Organismos Oficiales (19%), las Organizaciones Confesionales (6%) y las Organizaciones Empresariales (6%).

3.2. Debilidades y Fortaleza en el Funcionamiento del CCM de Paraná

Las principales actividades que debía desarrollar el Consejo estaban vinculadas con el control del procedimiento de adjudicación de beneficios, con la evaluación de los proyectos de contraprestación y con la selección y control de las actividades que debían realizar los beneficiarios.

El resultado de estas actividades estuvo estrechamente vinculado al funcionamiento del CCM. El análisis de la organización interna, de las reuniones y de la comunicación del Consejo con los distintos niveles de Consejos (Nacional, Provincial y Municipal) y con los organismos oficiales involucrados en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, permitió identificar obstáculos para el cumplimiento de sus funciones.

Inscripción al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)

El Consejo Consultivo Municipal comenzó su trabajo en el mes de febrero de 2002. Para la inscripción en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se habilitaron cuatro centros que funcionaban hasta ese momento como oficinas de empleo de algunas de las organizaciones que integraron el CCM. Estos centros fueron: Cáritas, Centro Comercial e Industrial de Paraná, Sindicato de Obreros y Empleados Telefónicos de Entre Ríos y la Mutual del Personal Civil de la Fuerza Aérea.

La labor de los consejeros no se limitó solo a la inscripción sino también a confeccionar el padrón y a realizar la carga en el sistema de los datos de los postulantes.

Las dificultades que surgieron en la inscripción fueron consecuencia de la asignación de planes por algunos de los funcionarios del Municipio y del Gobierno provincial por fuera del CC. Estos inconvenientes

repercutieron en el control de la transparencia y equidad del programa y dificultaron la elaboración de una base de datos confiable de todos los planes adjudicados. Además, este tipo de prácticas incidió negativamente en la legitimidad social del Consejo ya que estos manejos trascendieron por diferentes canales.

Pero aún con estas dificultades el CCM logró poner en marcha el programa realizando las inscripciones en el tiempo establecido.

Actividades de contraprestación

Finalizada la inscripción y adjudicados los planes, el CCM se abocó a definir los proyectos en los cuales se ubicarían los beneficiarios para cumplir con el requisito de contraprestación.

Según la información obtenida de los entrevistados y de la lectura de las Actas de las Asambleas, en un primer momento y por la necesidad de insertar a los beneficiarios en alguna actividad se pudo observar que la mayoría de los proyectos se utilizaron para cubrir empleo público. Estaban orientados a tareas de servicios (comedores escolares) y a prestaciones comunitarias (mantenimiento y limpieza de edificios públicos y barrido de calles) fundamentalmente en el sector público provincial y municipal (Hospitales San Martín, San Roque y Militar, escuelas públicas, etc.)

Si bien las dificultades para generar actividades productivas o microemprendimientos impidieron la inserción laboral genuina de los beneficiarios para que su subsistencia no dependiera de un Plan Social, permitieron romper con el aislamiento en el que se encontraban.

Las debilidades detectadas con relación a la presentación de proyectos productivos por parte de organizaciones empresariales y sociales se debieron, principalmente, a las limitaciones en la disponibilidad de recursos financieros por parte de las organizaciones y en la asistencia técnica desde el Municipio.

En el año 2004, el Gobierno Nacional pretendió a través del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” mejorar el ingreso de aquellas personas que se encontraban desocupadas o percibían algún beneficio del Estado.

El propósito del plan fue constituir un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, con destino prioritario a las personas y/o grupos en condiciones de vulnerabilidad social, con incentivos para emprendimientos productivos, comunitarios, familiares

o unipersonales.

El CCM de Paraná conformó una comisión que se abocó a evaluar los distintos proyectos del Programa, integrada por el área de Coordinación de Programas Sociales Nacionales dependiente de la Municipalidad de Paraná y un grupo de consejeros.

Los consejeros que integraron dicha comisión, evaluaron alrededor de 40 proyectos de emprendimientos productivos que fueron enviados desde el Municipio para su aprobación al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (organismo responsable del programa).

Si bien los consejeros tomaron conocimiento de que algunos de estos proyectos fueron devueltos por defectos subsanables, no tuvieron información si se corrigieron las sugerencias realizadas y si se remitieron nuevamente para su aprobación. Tampoco tomaron conocimiento si se pusieron en marcha los que fueron aprobados.

La falta de información y comunicación del municipio para con los consejeros que integraban la comisión de evaluación de los proyectos fue un impedimento que no se pudo subsanar y que motivó la disolución de la comisión.

Control de la contraprestación

La falta de información sobre el total de los beneficiarios que percibían el plan obstaculizó el control de las contraprestaciones. Esta falta de información respondía a que existían diferentes formas de conseguir los planes por fuera del CCM gestionados directamente ante el Gobierno Nacional por funcionarios del municipio, otros desde el Gobierno Provincial y también desde algunas organizaciones de desocupados; situación que impidió poder contar con un mecanismo eficiente de registro y control.

Además, no disponer de recursos materiales y/o humanos suficientes para realizar esta actividad llevó a que el control se realizara solo a través de las planillas presentadas por los organismos ejecutores.

Organización interna del CMM deParaná

Con relación a la organización interna, el CCM logró organizarse, aprobó su Reglamento y creó comisiones de trabajo para facilitar la implementación del Programa. Los consejeros coincidieron en que, aún con los obstáculos que se presentaron, lograron aunar criterios de traba-

jo, resolviendo las tensiones y conflictos que surgieron motivados por intereses individuales o sectoriales, propios de todo espacio multiactoral.

Reuniones del CMM de Paraná

Los obstáculos están relacionados fundamentalmente con la asistencia a las reuniones del Consejo y a que las organizaciones que lo integraron no participaron todas activamente.

La discontinuidad en la asistencia a las reuniones por parte de los consejeros y de los funcionarios del Municipio dificultó el trabajo, ya que se tomaban decisiones que luego eran cuestionadas por las organizaciones que no habían asistido frecuentemente a las reuniones.

La participación discontinua de las organizaciones estaba vinculada también con el desinterés de los funcionarios del municipio en brindar apoyo ante las dificultades organizativas y operativas que se presentaron, demostrando que no existió voluntad de preservar este espacio.

La percepción de algunos consejeros es que el CCM fue creado como una condición impuesta desde la Nación para poner en marcha el Plan y no como una decisión política de generar un espacio de consenso y participación, situación que debilitó la motivación e intervención de las organizaciones.

Otra de las razones fue la utilización política de este espacio por algunos consejeros, que buscaban afinidad con el intendente para lograr favoritismos personales, como la posibilidad de entregar subsidios y así lograr reconocimiento en el ámbito local.

Estas negociaciones individuales con funcionarios del Municipio y del Gobierno Provincial debilitaron la credibilidad del CCM ante estos organismos públicos y las propias organizaciones participantes.

Además, incidió negativamente la sensación de que el CCM se había transformado en una oficina de reclamos de las comisiones vecinales a raíz de no encontrar éstas en el Municipio canales donde volcar sus inquietudes y el hecho de que las reuniones se fueron distanciando hasta que dejaron de ser convocadas.

Comunicación entre los Consejos Consultivos y con otros Organismos Oficiales

Otra debilidad que surgió del análisis fue la falta de articulación entre los distintos niveles de consejos consultivos (municipal, provin-

cial y nacional) y con los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social de la Nación para poder canalizar los reclamos que se presentaban en este ámbito.

Esta dificultad impidió construir redes de articulación para mejorar la operatividad del programa y el fortalecimiento y capacitación para el Consejo Consultivo y las organizaciones que lo integraban.

Sin lugar a dudas la falta de operatividad del Consejo Consultivo Provincial (CCP) provocó una suerte de aislamiento en diferentes aspectos del funcionamiento del Consejo que atentó contra una mejor actuación.

No se realizaron las tareas de fortalecimiento, supervisión, información, actualización normativa, entre otras funciones propias del CCP.

Por otra parte es importante destacar que los consejeros entrevistados consideran que los logros obtenidos por el CCM de Paraná son producto de la predisposición y el compromiso que asumieron las organizaciones y que están vinculados a la razón por la cual decidieron integrarse al Consejo.

La razón manifestada por los consejeros es que dependió del momento en que se produce el ingreso de la organización al CCM, ya que en el período 2002-2003 prevaleció el hecho de ser oficina de empleo, como así también controlar la transparencia del programa y evitar el clientelismo político. Mientras que en el periodo 2004-2005 la razón fue aportar ideas y propuestas para generar cambios en la sociedad. Esto se planteó en el marco de volcar al interior de Consejo la experiencia acumulada en el seno de las organizaciones participantes.

Algunas reflexiones finales

Las competencias conferidas en el año 2002 por el Gobierno Nacional a los Consejos Consultivos estaban relacionadas sólo con la implementación del PJJHD, de ahí que el Gobierno Municipal de Paraná no reconociera otras funciones que no fueran las inherentes al desarrollo del programa, creando este espacio como una condición para implementar el Plan y no como una alternativa de promover un cambio en las prácticas de gestión haciéndolas más deliberativas e inclusivas.

En el año 2004 existe una voluntad manifiesta del Gobierno Nacional para fortalecer el funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales, a través de actividades de capacitación, de la difusión de manuales y cartillas, al tiempo que ampliaba su ámbito de

incumbencia promoviendo su intervención en cuestiones orientadas al desarrollo local y la economía social.

Al año siguiente, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto N°15/05 creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales, hasta ese momento Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), para constituirlo en un espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil en todas las políticas sociales actuales y futuras, asignándole entre sus funciones participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.

Entre las acciones previstas para este Consejo se consigna la tarea de fortalecimiento de los demás Consejos Consultivos en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación para convertir los Consejos Consultivos del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Consejos Consultivos de Políticas Sociales. Esta nueva denominación tiene que ver con el nuevo rol de promotores del desarrollo local, proponiendo políticas que contemplen las particularidades y las necesidades de los habitantes de cada localidad.

Esta configuración y funciones asignadas a los Consejos les demandan a los Consejos Consultivos Locales la construcción de una agenda renovada, desarrollar competencias específicas para el cumplimiento de sus nuevas tareas, poner en marcha acciones de fortalecimiento e implementar mecanismos de articulación entre jurisdicciones.

Ahora bien, este escenario que se diseñó desde el nivel nacional para los consejos locales no fue receptado en este sentido por el CCM de Paraná. Los funcionarios del municipio no incorporaron estas funciones tendientes a actuar con mayores niveles de intervención en la realidad social de la ciudad, y esto limitó las posibilidades de los consejeros provenientes de las OSC.

Hasta el momento en que se concluyó este trabajo, los consejeros no fueron convocados para debatir otras cuestiones que no sean las estrictamente vinculadas con el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

De las entrevistas realizadas con los consejeros se deduce que el Gobierno Municipal ha mantenido un doble discurso, ya que mientras adhiere a los mecanismos participativos con el desempeño de un rol más activo por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, continúa con prácticas clientelares que precisamente son las que este tipo de Consejos tuvo como finalidad evitar.

Los Consejos Consultivos podrían constituirse en un ámbito de

articulación de la sociedad civil con el Gobierno para el diseño, la ejecución y el control participativo de políticas públicas.

Estos consejos, en tanto nuevos espacios asociativos, establecieron la institucionalidad de la participación social en el PJJHD implementado desde la Nación a pesar de algunas dificultades identificadas para su constitución y funcionamiento. Han logrado convocar a grupos heterogéneos de organizaciones sociales; pero es necesario también garantizar la representatividad de las instituciones que participan en este espacio para incorporarle mayor legitimidad.

La instancia de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil dentro de los CCM está supeditada a la decisión política del intendente y a su voluntad de transformar dicho espacio en un ámbito donde se puedan trabajar de manera articulada propuestas de desarrollo local y economía social. Dicha autonomía está restringida y por ello se transforma en un anhelo encontrar estrategias que tengan como finalidad disminuir el desempleo y la pobreza en la ciudad, generar nuevas oportunidades para construir una sociedad más justa y equitativa.

NOTAS

- ¹ La Resolución 312/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dispone en el Art. 26 la celebración de Convenios con los gobiernos provinciales para establecer las responsabilidades en la ejecución y desarrollo del Programa.
- ² El Manual de Instrucciones realizado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación establece las funciones para los Municipios y los Consejos Consultivos Municipales.
- ³ A través de la Resolución 112/2002, la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación dicta el Reglamento para los Consejos Consultivos Municipales y Comunales regulando sobre la constitución, las funciones, las reuniones y el funcionamiento de los Consejos.

BIBLIOGRAFÍA

Agosto, G. y Dutrey, N. (2005, Octubre), “Política Social y Participación Ciudadana en contextos de crisis” – X Congreso Internacional del CLAD. Santiago de Chile, Chile.

Diálogo Argentino (2002), Memoria y Balance. Fase I y II – Secretaría Técnica- Buenos Aires, Argentina.

Lupica, Carina (2003, Agosto), Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos –Programa Jefas y Jefes de Hogar. Documento de Trabajo publicado en el libro: Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos – PJyJH, con el apoyo de Caritas, AMIA, Consejo Nacional Cristiano Evangélico, Grupo Sophia y Foro del Sector Social. Buenos Aires, Argentina.

Mayer, G. y Iñiguez, E. (2002), “Estado – SCO: ¿Un camino de encuentro o un cruce de caminos?” IV Conferencia Regional ISTERLAG. San José, Costa Rica.

PNUD-BID (1998), El Capital Social. Hacia la construcción del índice de Desarrollo Sociedad Civil de la Argentina. Edilab Editora. Buenos Aires, Argentina.

Leyes, Decretos y Resoluciones

Nacionales

LEY 25.561- 2002. (Declara la Emergencia Pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria)

DECRETO PEN N° 108/02 (Declara la Emergencia Alimentaria Nacional)

DECRETO PEN N° 165/02 (Declara la Emergencia Ocupacional Nacional y crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados)

DECRETO PEN N° 565/02 (Crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como un Derecho Familiar de Inclusión Social)

RESOLUCIÓN SE N° 112/02 (Reglamento para los CCM y Barriales)

RESOLUCIÓN MTEySS N° 312/02 (Reglamentación del Programa Jefes y Jefas de de Hogar Desocupados)

RESOLUCIÓN MTEySS N°420/02 (Manual Operativo para las actividades comunitarias)

DECRETO N° 15/2005 (Creación del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales)

Provinciales

DECRETO N° 841/04 MSAS (Deja sin efecto el Decreto N° 500/02 y crea el Consejo Consultivo Provincial de Políticas Públicas)

Municipales

Tiempo de Gestión

DECRETO N° 191/02 (Crea el CCM en la gestión del Intendente Sergio Varisco)

DECRETO N° 796/04 (Crea el CCM en la gestión del Intendente Julio Solanas)

DECRETO N° 1610/04 (Se amplia el número de integrantes del CCM)

SOBRE LA AUTORA

Patricia Magni es alumna de 4to año de la Carrera de Licenciatura de Administración Pública de la Facultad de Ciencias de la Gestión, Universidad Autónoma de Entre Ríos.

Empleada en el Consejo del Menor de la Pcia. de Entre Ríos entre 1999 y 2003. Desde el año 2004 se desempeña como Secretaria de la Dirección de la Asesoría Legislativa de la Honorable Cámara de Senadores de Entre Ríos.

Tiempo de Gestión