

UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS y GOBIERNO

Informe Final de Tesis:

Estudio sobre la gestión de la Política Social en espacios multiactorales. Aportes para el mejoramiento de su implementación

Tesista: Licenciado Jorge Luis Vallazza

Director: Dr. Fabián Repetto

Co-Directora: Mg. Sandra Bertoldi

Viedma, mayo de 2014

Índice:

Resumen	pág.3
----------------------	-------

Primera Parte

Capítulo 1: Planteamiento del problema, Objetivos, Encuadre teórico y Enfoque Metodológico del objeto de estudio.

a) Planteamiento del Problema.....	pág. 5
b) Objetivos del Estudio.....	pág. 9
c)Encuadre Teórico del Objeto de Estudio.....	pág.10
d)Enfoque Metodológico.....	pág.20

Segunda Parte:

Capítulo 2:El caso del ‘Consortio de Gestión’ como espacio multiactoral para la implementación del ‘Programa de Microcrédito’.

a) Antecedentes y Marco Normativo.....	pág.25
b) Marco Estratégico:	
Dimensión Funcional.....	pág.30
Dimensión Material.....	pág.39
Dimensión Política.....	pág.51
c) El Consortio de Gestión; a modo de síntesis.....	pág.54

Capítulo 3: El caso del CONIAR y su desafío de implementar el nuevo paradigma desde un espacio intergubernamental e intersectorial.

a) Antecedentes y Marco Normativo.....	pág.57
b) Marco Estratégico:	
Dimensión Funcional.....	pág.60
Dimensión Material.....	pág.67
Dimensión Política.....	pág.79
c) Sintetizando sobre el CONIAR.....	pág.82

Tercera Parte:

Capítulo 4: Conclusiones , Aportes y algo más...

a) Comparando ambos casos.....	pág.85
b)Aportes.....	pág.98
c) Desafíos e interrogantes.....	pág.101

Bibliografía	pág.108
---------------------------	---------

-**Anexo A:** El Caso del Consortio de Microcrédito¹

-**Anexo B:** EL Caso del Consejo de Niñez y Adolescencia (CONIAR)

¹ Los Anexos se presentan en un tomo independiente por la cantidad de información que se adjunta.

Resumen:

El presente trabajo pretende profundizar el análisis de los procesos que se desarrollan en la gestión de la política social desde espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial. Si bien actualmente existe un amplio grado de consenso, tanto desde el ámbito académico, como desde el ámbito técnico y desde el sector político, sobre la necesidad de realizar las intervenciones sociales de política pública en forma integral y coordinada por los diversos actores involucrados, tanto gubernamentales como de la sociedad civil- promoviendo la participación ciudadana y evitando la fragmentación, la superposición y las intervenciones sectoriales y focalizadas- son escasas las investigaciones sobre los resultados obtenidos en relación a los objetivos que se plantean en cada uno de los planes y programas que se implementan con este nuevo modelo de intervención. Se considera que profundizando este análisis a partir del estudio cualitativo de casos que hayan surgido desde legislaciones que se fundamentan en este modelo de intervención y que ya llevan un tiempo considerable de ejecución, se pueden identificar los factores que están facilitando o dificultando la implementación de la política social desde dicho modelo de implementación.

En este proyecto se realiza un análisis cualitativo- a partir de la recolección de datos, documentos y de entrevistas a los actores involucrados- de 2 casos que surgieron en el año 2008 en la Provincia de Río Negro: El Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia (CONIAR) y el Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local de la Provincia de Río Negro. El análisis comparativo de los procesos transitados, y de los resultados obtenidos en cada uno de ellos en el lapso estudiado, llevó a conceptualizar cuáles son los factores que están facilitando y que están dificultando - en sus aspectos jurídico, económico, político, y técnico-administrativo- la implementación de esta nueva institucionalidad social planteada por este paradigma que implica la gestión de la política social desde espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial, tal cual lo están exigiendo las emergentes legislaciones referidas a este campo de las políticas públicas.

Si bien los casos abordados se refieren a temáticas distintas, fueron elegidos porque comparten características muy similares desde el espíritu de la normativa que los crea y define su diseño, y desde los actores gubernamentales y no gubernamentales que

participan en su implementación en un mismo territorio provincial y en idéntico lapso de gestión, lo que permite que en la presente investigación se puedan profundizar las siguientes anticipaciones de sentido:

- Los espacios de coordinación de políticas sociales que construyen sus estrategias de intervención con participación y compromiso de los decisores políticos, los técnicos de diversas áreas y estamentos del gobierno, junto a organizaciones de la sociedad civil, facilitan el abordaje integral y coordinado sobre dichas problemáticas, según las condiciones que se presenten en su régimen de implementación
- La implementación de las políticas sociales desde espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial debe ejecutarse con procedimientos y dispositivos que sean acordes al modelo de intervención de estos espacios participativos multiactorales, lo cual debe tenerse en cuenta en su diseño e implementación tanto en su dimensión funcional, como política y material.
- La eficacia y la eficiencia en la implementación de las políticas sociales desde espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial mejora en forma directamente proporcional al nivel de descentralización de las decisiones sobre dicha implementación, como al manejo de los recursos disponibles que se le otorgue a dichos espacios.

Por último, cabe mencionar que el presente trabajo se presenta en 3 apartados:

El primero, presenta el problema de investigación vinculado a la política pública estudiada, los objetivos de la tesis y el enfoque teórico-metodológico que guió la presente investigación.

El segundo, compuesta por 2 capítulos, se analiza en el primero de ellos el Caso del Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local en la Provincia de Río Negro y en el siguiente el caso del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia de Río Negro (CONIAR).

En el tercero, se presenta un capítulo destinado a comparar ambos casos analizados desde los procesos y resultados que se investigaron, a partir de lo cual se aportan una serie de criterios para la gestión de la política social desde espacios multiactorales, para finalizar este trabajo plantando algunos interrogantes y desafíos que – por su grado de importancia y actualidad- merecen ser debatidos y profundizados en el campo de análisis de la Política Pública.

Capítulo 1

Planteamiento del problema, objetivos , encuadre teórico y enfoque metodológico del objeto de estudio

a) Planteamiento del problema

Actualmente se puede afirmar que existe una aceptación generalizada desde todos los ámbitos relacionados con el campo de la gestión de las políticas públicas en general, y por ende , en el campo de las políticas sociales en particular, sobre la necesidad y conveniencia de gestionar dichas políticas en forma integral y coordinada entre los diferentes niveles de gobierno y desde sus múltiples áreas, a la vez de incluir la participación de los diversos sectores de la sociedad involucrados en las problemáticas abordadas. Dicho consenso se fundamenta en que este tipo de intervención multiactoral puede generar sinergias positivas ligadas al abordaje interdisciplinario e integral de una misma problemática, optimizar los recursos disponibles desde cada sector y aportar mayores niveles de participación ciudadana al incluir a la sociedad civil en estos procesos (Olga Niremberg 2009)(Daniel Filmus 1998).

Sin embargo, más allá de este convencimiento, aún resulta necesario profundizar sobre cuáles son las dimensiones intervinientes que condicionan el grado de éxito o fracaso en la implementación de este modelo de gestión. Refiriéndose a la gestión de la política social Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio expresan:

“las cuestiones relativas al cómo, con quiénes y con qué orientación hacer política social son discutidas por la sociedad, por los actores gubernamentales e internacionales y también por el ámbito académico. De este modo, la gestión ingresa a la agenda a través de los problemas de (y en) la práctica, poniéndose en evidencia las dificultades para articular programas, los obstáculos para coordinar acciones entre las distintas jurisdicciones de gobierno y con organizaciones sociales y ONG, los reparos en relación a la efectividad en el uso de los recursos y, muy especialmente, las limitaciones para garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (2009,53).

De esta manera, se considera que la identificación y análisis de dichas “cuestiones” y

su grado de influencia en las acciones de estos espacios multiactorales, puede facilitar a mejorar los procesos y resultados en implementación de las políticas sociales, contribuyendo a consolidar la institucionalidad social y política de estos espacios multiactorales.

En esa línea, la presente investigación profundizará en el análisis de estos procesos de implementación, enfocando dicho análisis en forma cualitativa sobre dos casos que se desarrollaron en la Provincia de Río Negro, los cuales se caracterizan por ser espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial – gestados bajo el modelo de implementación mencionado previamente- y que llevaron adelante acciones con resultados diversos en los últimos años.

Se pretende analizar y comparar cuáles fueron los procesos y los resultados en la implementación de las acciones desde cada uno de estos espacios, e intentar explicar los distintos aspectos o factores que facilitaron y/o dificultaron en cada uno de ellos la consecución de los objetivos para los cuales fueron creados.

Se estima que sistematizar y conceptualizar estos procesos desde un análisis cualitativo- tanto desde el nivel político, como desde el técnico y el administrativo- puede aportar a mejorar- desde la eficacia, la eficiencia y la efectividad- los procedimientos y dispositivos que están relacionados con la implementación de las políticas sociales desde este actual paradigma vigente, que establece- incluso por la legislación específica para diversas temáticas- la necesidad y obligación de implementar las políticas sociales desde espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial, pero que a la vez dicho propósito de coordinación se verá limitado en sus efectos, si se fracasa en su implementación.

Al indagar sobre investigaciones científicas referidas específicamente a los resultados de la implementación de las políticas sociales desde los nuevos paradigmas de la coordinación intergubernamental e intersectorial; existe un variado y abundante material que describe, clasifica y analiza en forma general diversas experiencias de implementación de las políticas sociales en espacios de coordinación, con una significativa diversidad de enfoques y una enorme amplitud en la escala de abordaje de este tema; amplitud que va desde el estudio de espacios e intervenciones en órdenes nacionales y regionales, hasta estudios de casos de experiencias de coordinación en niveles municipales o locales.

Dentro de este variado material, se puede destacar el trabajo realizado sobre 'intersectorialidad' por Nuria Cunill Grau (2005), quien describe, analiza y clasifica en

distintos tipos los intentos que se han hecho de implementación de Planes Nacionales coordinados desde las diversas áreas de gobierno, en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México. Esta conceptualización es muy valiosa en cuanto a identificación y clasificación de las experiencias latinoamericanas, pero no aborda los resultados de la implementación.

Al indagar el material existente en trabajos que profundizan dicha implementación, se destaca el trabajo realizado en Brasil por Carla Bronzo (2007), quien analiza los intentos de coordinar las políticas sociales desde una mirada integral coordinada, tanto a nivel de diseño de planes como en el nivel técnico-operativo, examinando su funcionamiento en Belo Horizonte. En el mismo sentido, pero en Chile, Valeria Sánchez de Buglio (2003) realiza un estudio de caso en la comuna de Cerro Navia, investigando- desde el entramado de los actores- los facilitadores y obstaculizadores en la implementación del “Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana”.

Continuando con el planteo de experiencias de coordinación en la implementación de políticas sociales, es interesante el trabajo de Altair Jesica Magri Díaz y Abel Oroño Motta (2007), quienes analizan dos casos innovadores que se desarrollan en Uruguay- las Mesas Interinstitucionales del Ministerio de Desarrollo Social de ese país y la Agenda Metropolitana del área de Montevideo- ambos espacios creados con el objetivo de articular intergubernamentalmente y con la sociedad civil, la implementación de las políticas sociales desde una “gestión transversal”. Si bien valoran la fuerza instituyente de estos espacios para que se construyan las estrategias de intervención en forma coordinada por todos los actores presentes en el territorio, señalan como un factor determinante del éxito de estas experiencias a las capacidades de liderazgo e idoneidad de los que las llevan adelante (articuladores territoriales), así como a la falta de institucionalidad jurídica y legal de estos nuevos espacios instituyentes, condicionados por las herramientas y procedimientos administrativos tradicionales, caracterizados por la fragmentación y la organización compartimentada en sectores gubernamentales y estamentos nacionales, subnacionales y municipales.

En trabajos realizados en nuestro país, Alejandro Villar analiza la articulación en la implementación de las políticas sociales, comparando 3 estudios de caso que se refieren a experiencias realizadas en 3 municipios de la Provincia de Buenos Aires (Chacabuco, Florencio Varela y Punta Indio), donde destaca el liderazgo del ámbito municipal como el eje articulador e integrador en la coordinación de la implementación de las políticas, así como la necesidad del apoyo político de las autoridades municipales como condición

indispensable para que esta implementación resulte exitosa y sustentable en el tiempo. También cabe mencionar el trabajo realizado por María Mercedes Di Virgilio y Daniel Gallizzi quienes analizan la implementación del PROMEBA (Programa Mejoramiento de Barrios) en los Municipios de Moreno, La Matanza, y Florencio Varela- todos de Provincia de Buenos Aires- centrando la mirada en el entramado de actores gubernamentales- nacionales, provinciales y municipales, así como en las organizaciones de la Sociedad Civil que se involucran en esta implementación. Concluyen que “entender el entramado y las lógicas de actuación de los actores facilita la coordinación de interacciones ente varios actores involucrados en procesos políticos complejos, tal como son los procesos de gestión”(2009,344)

Intentando indagar sobre investigaciones realizadas en la Provincia de Río Negro se puede destacar la presentación de Miguel Franco y Mabel Álvarez (2007), quienes- a partir de un proyecto de investigación que se desarrolla en la Universidad del Comahue - profundizan y tipifican los diseños de participación ciudadana en la gestión pública, señalando el propósito de mejorar el desempeño en las políticas públicas que se generan desde estos espacios institucionales conformados por el Estado y la Sociedad Civil. Dentro de este análisis de dichos diseños institucionales, destacan la fase de “gestión e implementación” de las políticas públicas, como una de los momentos claves en la toma de decisiones y en la participación ciudadana, ejemplificando diversos casos que se dan en la Provincia de Río Negro, ya sea desde niveles de participación individuales- intensivos o extensivos-; o colectivos-sectoriales o territoriales- así como diversos casos de carácter mixto.

Si bien todos estos trabajos describen, categorizan y conceptualizan diferentes experiencias de gestión de políticas sociales desde espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial, refieren poco a los factores que inciden en el proceso y los resultados en su etapa de implementación, facilitando o dificultando dicha implementación. José Adelantado (2009) refiriéndose a los diferentes centros de interés que suscita el campo de estudio de la política social, señala como uno de ellos, el que se avoca a “la institucionalización, la organización e implementación de las políticas, ya que además del Estado y el mercado están involucradas las familias y el llamado “tercer sector”; atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos”. En este sentido – si bien se va aludir a la institucionalización y a la organización de los espacios multiactorales estudiados para entender su funcionamiento - la presente investigación pretende profundizar la etapa de implementación de las acciones, desde el

análisis cualitativo y cuantitativo de los procesos desarrollados y los resultados obtenidos, en términos de eficacia, eficiencia, con el propósito de aportar- a partir de este estudio de casos- criterios y conceptos que puedan mejorar la implementación de las políticas sociales desde estos espacios de coordinación, tanto desde el nivel político, como desde los procedimientos y dispositivos técnicos – administrativos.

Se estima que el análisis exhaustivo de los casos estudiados, así como la comparación de ambos, especialmente en sus diferentes logros, fracasos y limitaciones- considerando que compartían múltiples características en común- puede contribuir a conceptualizar criterios que aporten al mejoramiento de estos procesos de gestión de políticas públicas en la generación de una mayor institucionalidad de este nuevo modelo de intervención, especialmente en su momento de implementación.

b) Objetivos:

Objetivo General:

▲ Comprender el proceso de gestión de las políticas sociales desde espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental, con el fin de aportar criterios que contribuyan el mejoramiento de su implementación, en función de los objetivos que se pretenden alcanzar desde dichas políticas.

Objetivos Específicos:

– Analizar las distintas dimensiones del régimen de implementación de las políticas sociales, identificando los aspectos que condicionan su funcionamiento a partir del estudio de dos casos estudiados en la Provincia de Río Negro.

– Evaluar los niveles de eficacia y eficiencia desarrollados en los casos estudiados, a partir de los resultados obtenidos, tanto desde las acciones ejecutadas como desde la perspectiva de los actores involucrados.

- Identificar los factores que facilitaron y/o dificultaron los procesos de gestión en su etapa de implementación, desde el grado de calidad en la institucionalidad social y política desplegadas en los casos estudiados.
- Proponer criterios concretos en el modelo de intervención para la implementación de las políticas sociales desde espacios multiactorales, que aporten a mayores logros de los objetivos que se plantean las mismas, tanto en el aspecto político, como en las estrategias técnicas y los procedimientos administrativos, desde los diferentes niveles y sectores de gobierno involucrados.

c) Encuadre teórico del objeto de estudio

Conceptos Generales sobre la Gestión de la Política Social:

En primer término se definirá el concepto amplio de **Política Pública** y dentro de ésta se especificará el de **Política Social**, con sus diferentes enfoques en los últimos años en nuestro país, y desde qué dimensión de este concepto se encara este trabajo. Se abordará además el concepto de **espacios de coordinación**, desde el cual se profundizarán lo que se entiende por **intersectorialidad** y **descentralización**. Relacionado a estos conceptos habrá una referencia a la significación que se adhiere a los conceptos de **Participación Ciudadana**. A partir de este concepto de participación ciudadana se definirá la concepción de **Estado Relacional** y **Redes de Política Pública**, para finalizar este apartado definiendo los conceptos de **problema público, agenda pública y agenda de gobierno**.

Conceptos Específicos seleccionados para el análisis de los casos investigados:

Se trabajará el concepto de **implementación** y de **régimen de implementación** en sus dimensiones **funcional, material y política**, dentro del proceso más amplio de la **gestión** de las políticas sociales. Se relacionará las condiciones de la implementación con los conceptos de **actores sociales**, los **entramados de intereses** y con la concepción de **institución** desde la cual se encara el presente trabajo. Se definirá también el concepto de **Institucionalidad Social** y su relación con la **institucionalidad política**, puntualizando los factores que inciden para una mayor o menor grado de

calidad de dicha institucionalidad social .

Se profundizará el concepto de los **modelos organizativos** en la gestión de la política social, y se vinculará también a la implementación de dicha política social con los conceptos de **eficiencia, eficacia y efectividad**. Por último se hará referencia a los conceptos de **calidad institucional** y **calidad técnica causal** como marco de análisis de las políticas públicas.

Conceptos Generales sobre la Gestión de la Política Social

El primer concepto a definir en el presente trabajo es el de **Política Pública**. Se entiende por **Política Pública** desde la definición de Aguilar Villanueva al “*conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el patrón de comportamiento que un gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos*” (14). Se puede completar esta definición con la mirada que Chiara y Di Virgilio (2009)- tomando el concepto de Política Pública de Oszlak y O'Donell (1976) – ya que señalan la influencia de otros actores externos al gobierno – además de mencionar al Estado -, definiendo la política pública como “ *la toma de posición del Estado frente a una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la Sociedad Civil*”.

Chiara y Di Virgilio puntualizan este concepto de Política Pública -donde incluyen procesos sociales y políticos que son multiactorales y dinámicos- para diferenciarlo de los conceptos de ‘Programas’ y ‘Proyectos’ sociales, los que los circunscribe a “una construcción meramente técnica”, y los refiere a las acciones “*que se orientan a objetivos definidos conforme a un determinado diagnóstico (más o menos participativo) de una situación o problema*” (55).

Encuadrado dentro del campo más amplio que constituye la ‘Política Pública’ se puede afirmar que el concepto de **Política Social** está asociado dos acepciones. Por un lado, en un sentido más estricto y reduccionista, se entiende por ‘política social’ a las acciones de combate a la pobreza, caracterizándose por intervenciones focalizadas en grupos de riesgo, y cuya implementación supone la aplicación de planes y programas sobre dicha población, siendo específicamente las áreas sociales de los estamentos de gobierno las que asumen este rol, muchas veces compartiendo la tarea con organizaciones de la Sociedad Civil. Esta concepción fue la que primó en nuestro país durante las últimas

dos décadas del siglo (Repetto, F;Filgueira, F;Papadópulos, J. 2006)

Una segunda acepción del término, que podríamos definir como la política social entendida en su sentido amplio, se refiere a *“aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio cultural del Estado-Nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social”* (Soldano y Andrenacci, 2006: 11). A la vez se considera que dicha política social se desarrolla en *“tres regiones que se constituyen a través de la política del trabajo, la política universalista y la política asistencial”* (Soldano y Andrenacci 2006: 11). En relación a los servicios universales, se agregan a Salud y Educación, las temáticas relacionadas a infraestructura y hábitat social) y la de las políticas asistenciales.

Este segundo significado, ligado a la concepción que se pregona actualmente, tiende al universalismo y a la construcción de ciudadanía y equidad social, y donde la política social se inscribe como una herramienta fundamental de los gobiernos para intervenir ante los desequilibrios que genera el sistema capitalista, a favor de los que están en desigualdad de condiciones sociales.

Comparando ambas acepciones o significados del concepto de ‘políticas sociales’, se observa que el concepto ‘amplio’ puede estar incluyendo al concepto ‘estricto’, en el área denominada de las ‘políticas asistenciales’. Esto supone la validez y vigencia que puede tener en ciertos casos, la ‘focalización’ y la aplicación de programas específicos sobre poblaciones vulnerables, en tanto y en cuanto no constituyan esas acciones la totalidad de las intervenciones. Tal cual lo cita Fabián Repetto (2004) refiriéndose a la focalización: *“es improcedente cuando pretende ser la única forma de asignación de recursos sociales. Hoy día comienza a quedar más clara la necesidad de combinar instrumentos de focalización con concepciones más amplias de asignación de recursos”* (6), y a esta concepción de combinar ambos significados, se adhiere en el presente trabajo..

Relacionado con esta cuestión, otro concepto complementario a tener en cuenta, es aquel que refieren Soldano-Andrenacci (2006) aseverando que *“la Política Social parece haber seguido un doble patrón, a saber: una intervención “desde el centro,” que define los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social, y una intervención “en los márgenes”, sobre los mecanismos que faltan, o sobre los sujetos*

que no pueden acceder a la integración por los mecanismos principales” (22).

A todo estos conceptos sobre los significados de la expresión ‘política social’ tal vez convenga sumar lo señalado por Claudia Danani, quien – tomando aportes sobre este tema de Estela Grassi (Cit. En Chiara y Di Virgilio 2009: 32)- diferencia la ‘Política Social’ en singular de las ‘políticas sociales’ en plural. Refiriéndose a las ‘políticas sociales’ las delimita en *“las intervenciones específicas y sectoriales que integran la política social del Estado (de salud, educación, sostenimiento del ingreso, etc)”*(32), mientras que define ‘política social’ como *‘el conjunto de intervenciones sociales del Estado, cuya unidad radica en que regulan indirectamente la forma de mercancía de la fuerza de trabajo y que lo hacen desarrollándose en la distribución secundaria del ingreso’*(33) – citando a Isuani (1991). De esta manera circunscribe el término en singular de Política Social, excluyendo de éste las política laborales del Estado, las cuales intervienen en la distribución primaria del ingreso y están incluidas dentro del concepto de ‘políticas sociales’ en plural.

Asimismo, si bien Claudia Danani delimita dentro el concepto de ‘política social’ al conjunto de intervenciones del Estado, diferenciándolo de otras formas de intervenciones sociales ‘a secas’, reconoce como excepción la participación actores no-estatales en la Política Social, cuando existe un proceso de transferencia institucional (tercerización) de acciones estatales (33) .

Habiendo definido el concepto **de Política Social** en que se enmarca este trabajo, cabría puntualizar que el mismo profundiza sobre el estudio de la misma, implementada desde *espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental*. Conviene entonces referirse a dichos conceptos.

La **‘Coordinación’** de las Políticas Sociales, Fabián Repetto (2009) lo define como el *“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (...) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar”*. Agrega además que *“el mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (...) en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales”*. El mismo autor describe también una dimensión

‘política’ y una dimensión ‘técnica-administrativa’ que se derivan necesariamente del concepto de coordinación.

Sin embargo, siguiendo lo planteado por el mismo autor, se entiende la coordinación de la política social como un “*medio*” para la integralidad de las intervenciones, la cual está directamente relacionada con los conceptos de *intersectorialidad* y *descentralización*.

En relación a la descentralización, Fabián Repetto (2009) lo define como la delegación de acciones del nivel nacional al provincial y al municipal. Si bien se lo relaciona con las distintas etapas de “*reformas del Estado*” como un mecanismo necesario para optimizar los recursos públicos y fortalecer la participación ciudadana acercando las decisiones a los protagonistas, tal vez convenga tener en cuenta al nombrar este fenómeno, la advertencia que menciona José Adelantado (2009), quien expresa “*la tensión aparece cuando ese proceso no se acompaña con los recursos necesarios para gestionarlos, y se puede constituir en una vía para eludir la responsabilidad pública por falta de fondos*”.

Cabe señalar también- en relación al concepto de “descentralización”, que en el presente trabajo se adhiere a la definición -que se le otorga desde el derecho administrativo- por la cual una competencia se atribuye desde un nivel central a un ente distinto a éste, con personería jurídica propia y constituido por órganos y autoridades propias, que no guardan una relación jerárquica con el ente central. Se diferencia este concepto del de “desconcentración”, el cual se refiere a el otorgamiento de determinadas competencias desde un órgano superior a uno inferior, pero en este caso siempre dentro de la misma entidad pública o persona jurídica (Gordillo, Agustín , 2013) (Dromi, Roberto, 2000) (Baca Rivero, Jaime, 1986)

Con respecto a la **intersectorialidad**, cabe señalar que si bien la pobreza se concibe como una situación integral de una persona/familia/comunidad, y que supone un proceso, las intervenciones de política pública han sido históricamente y suelen ser en la actualidad de tipo sectorial, sobre el ‘síntoma’ que se manifiesta como una situación de riesgo y/o vulnerabilidad . Reconociendo las especificidades profesionales y la importancia de la incumbencia cada una de las áreas relacionadas con los problemas sociales, que se reflejan claramente en la organización de los sectores estatales y que dominan las formas de intervención (Salud, Educación, Desarrollo Social, Vivienda, Trabajo, etc), cabría plantear la necesidad del enfoque intersectorial como medio para un abordaje integral de la problemática de la pobreza, lo que permitiría la articulación

de las acciones apuntando más a las causas que a las consecuencias de las problemáticas relacionadas con la pobreza (Repetto, F ;2009). Martínez Nogueira (2007) lo expresa como la necesidad que las intervenciones sociales tengan mayor coherencia e impacto a través de las convergencias de las mismas, y privilegiando las necesidades, perspectivas y derechos vulnerados de los receptores.

Desde esta mirada de la necesidad de intervenciones sociales integrales, el concepto de intersectorialidad se refiere al trabajo coordinado entre los diversos sectores o áreas de un gobierno que intervienen sobre una población común, la cual se puede complementar y sumar la óptica de Nuria Cunill Grau (2005) que incluye también como ‘intersectorialidad’ a la relación necesaria que resulta de la coordinación de las acciones entre los distintos actores que integran la sociedad, sean de la esfera del Estado, de la Sociedad Civil o del Mercado.

Se estima que para una intervención integral coordinada es conveniente considerar ambos conceptos de intersectorialidad en forma simultánea, y desde esta perspectiva conceptual se abordará el presente trabajo.

Tal vez convenga mencionar entonces- que cuando se considera la intersectorialidad desde la mirada de la relación que se establece entre el sector gubernamental y otros actores no gubernamentales, es necesario aludir al de *Participación Ciudadana*.

Tomando la definición que propone Miguel Franco (2007), se entiende la Participación Ciudadana como la incorporación de la sociedad civil en la formulación, gestión y control de las políticas y programas públicos, como así también de las personas que tienen que llevarlas adelante. Le atribuye a este proceso una dimensión social, una dimensión administrativa y una dimensión política. En el mismo sentido Olga Niremborg (2009) fundamenta particularmente la necesidad la participación social de los propios beneficiarios de la política social- además de por una cuestión de ciudadanía- argumentando que existen tres clases de motivos: “*éticos*” (relacionados con su derecho a opinar sobre cuestiones que los afectan), “*epistemológicos*” (ya que las distintas miradas y saberes de diversos actores enriquece la acción) , y “*pragmáticos o de eficacia*” (porque el involucramiento de los protagonistas contribuye a la mayor viabilidad de las acciones. Como última inferencia relacionada con el concepto de Participación Ciudadana se puede agregar el aporte de Javier Pereira (2009), quien – luego de describir los distintos contextos histórico-políticos relacionados con la puesta en vigencia de diversos mecanismos de participación ciudadana en nuestro país- destaca que actualmente, si bien se ha revalorizado una acción y presencia más fuerte del Estado

en las políticas públicas en general, *“se asume como necesaria una profundización en los mecanismos de participación a fin de asegurar una mayor corresponsabilidad de la sociedad civil en la acción pública.”*(247).

Relacionado a este concepto de ‘Participación Ciudadana’ y los nuevos desafíos que implica, se puede citar el planteo de Jacint Jordana (1995) sobre la necesidad de redefinición del Estado - entendido como el aparato administrativo que funciona en forma autónoma de los demás actores sociales- hacia una nueva concepción denominada **Estado Relacional** citando a T.Mtchell (1991), y cuyo concepto fue desarrollado y profundizado también por Xavier Mendoza y Alfred Vernis (2008) que lo plantean como un nuevo modelo de funcionamiento del Estado, donde participan tanto organizaciones públicas como privadas. Jacint Jordana también desarrolla la noción de ‘policy networks-o **redes de política pública**’, como nuevos arreglos institucionales en la relación Estado-Sociedad para la implementación de las Políticas Públicas, cuestionando inclusive la validez de la categoría ‘Estado’ en el sentido tradicional y entendido como ‘separado’ de la sociedad, para el análisis de las mismas en el campo de lo social. Las define-citando a Powell (1990) como *“estructuras a medio camino entre las estructuras de mercado y las estructuras jerárquicas”*, donde las relaciones entre los participantes presentan un bajo nivel de formalización, intercambiando información y recursos. Establece diferentes dimensiones para el análisis estas redes de política pública, como su número de actores, ámbitos de actuación, funciones básicas, estructura y estabilidad en la relación entre los actores, estrategia de dichos actores, grado de formalización de la red, reglas de conducta, y distribución del poder.

Por último, se puede agregar como muy ligado a los definidos previamente, el concepto de **problema público**: Marcos Roggero (2009) lo relaciona con la temática más amplia de la formación de la **agenda pública** y de la **agenda de gobierno**- y citando a Cobb y Elder- entiende esto *“el proceso a través del cual ciertas cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de políticas”* (36). En este sentido Aguilar Villanueva (1993) profundiza estos conceptos puntualizando que no todos los problemas que existen en la sociedad pasan a estar en la **agenda pública**, ni todos los que están en dicha agenda pública los toma el gobierno para incorporarlos en la **agenda de gobierno** convirtiéndolos en **problemas públicos**. Atribuye a esta elección del gobierno de seleccionar algunos problemas y otros no, a cuestiones ligadas con la posibilidad de resolverlos con éxito y también a cuestiones valorativas e ideológicas. Completa este concepto aclarando que no es solamente el gobierno el que

participa en este proceso, sino que inciden diferentes grupos de poder – a los cuales Cob y Elder (1993) denominan “*subsistemas de gobierno*”- que están permanentemente con distinto nivel de influencia sobre el gobierno, que operan filtrando y seleccionando problemáticas para que sean incluida o no en la agenda de gobierno. Eugenio Lahera (2006) en un análisis similar, denominan a estos sectores como “*grupos de presión*”, quienes tienen capacidad de “*lobby*” para incidir en las políticas públicas de un gobierno.

Conceptos Específicos seleccionados para el análisis de los casos investigados:

Retomando la postura de Chiara y Di Virgilio (2009), quienes incluyen a la política social como parte de las políticas públicas, también señalan las autoras que no se puede reducir dicha política social solamente al gerenciamiento de los programas y proyectos sociales que se generan desde la agenda gubernamental, y relacionan la ‘política social’ y los ‘programas sociales’ con el concepto de **gestión**, ya que cuando se habla de gestión de la política social, se está hablando (también) de “*programas en acto*” (59). Agregando, en este sentido que “*No hay políticas por fuera de las interacciones que se generan en el curso de su diseño e implementación*”(60).

Profundizando el concepto de la **implementación** de la política social. Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (2009,17) – lo asocian directamente con la ‘gestión’ de la política social- y la definen como “*un espacio privilegiado de reproducción/transformación de la política social*”. Si bien varios autores incluyen en el concepto de ‘gestión’ de la política social tanto el diseño como la implementación, en el presente trabajo se profundizará particularmente la etapa de **implementación**. Al optar en este trabajo por profundizar el análisis de la gestión de la política social en su momento implementación, conviene incluir el concepto de **régimen de implementación** de la gestión, desarrollado ampliamente por Chiara y Di Virgilio (2009), basándose a su vez en trabajos sobre este tema de Stocker y Oszlak. Definen el **régimen de implementación** como “*el conjunto de condiciones que – desde las distintas dimensiones (funcional, material y política)- organizan los arreglos entre los participantes de la gestión de las políticas*”. Entienden la **dimensión funcional** como la forma en que se distribuyen las tareas y funciones – ligada al nivel nacional, subnacional y municipal- a la vez que la **dimensión material** la relacionan con la asignación de los recursos, y la **dimensión política** a las relaciones de poder que se generan entre los actores. Existe cierta coincidencia entre estas tres dimensiones de

análisis de un régimen de implementación con los aspectos que plantea Aguilar Villanueva para tener en cuenta como marco de análisis de la política pública. Este autor clasifica cuatro tipos de “operaciones intelectuales” para el análisis de las Políticas Públicas: el análisis económico (coincide con la ‘dimensión material’); el análisis organizacional-administrativo (‘dimensión funcional’); el análisis politológico (‘dimensión política’); y el análisis jurídico. Si bien en las dimensiones definidas por Chiara y Di Virgilio (2009) sobre el régimen de implementación no incluyen una dimensión jurídica, sí afirman que todo régimen de implementación responde a un “ordenamiento político” el cual “institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas”; y un “ordenamiento organizativo” del cual se desprenden “las reglas, normas y procedimientos que gobiernan la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva” (64).

Desde otra mirada – complementaria a la planteada hasta aquí – Roberto Martínez Nogueira (2007) al referirse a la implementación de las políticas sociales – quien también asimila el concepto de implementación al de ‘gestión’ – se refiere a que los desafíos estratégicos de dicha implementación deben ser analizados simultáneamente desde 3 ópticas: las diversas tipologías de los programas sociales, los procesos de participación social y las coordinaciones interinstitucionales entre los actores intervinientes.

Conviene puntualizar que estos actores intervinientes, a los cuales Chiara y Di Virgilio (2009) llaman **actores sociales**, dichas autoras los definen como “formas concretas, ya sean organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión” (70). Estos actores – con diferentes capacidades de incidir en las acciones públicas – operan a su vez en un marco de relaciones definidos por un **entramado de intereses** que es pre existente y condiciona a la gestión pero que a la vez es modificado por el mismo proceso de gestión.

Muy ligado a estos conceptos y a los efectos de enmarcar el análisis que guiará la presente investigación cabe incluir la definición del concepto de **institución**, entendido como “las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (Repetto, 2009, pág. 143). Desde el mismo autor, citando a Acuña y Tomassi se clasifican estas ‘reglas de juego’ en R1, R2 y R3. Se refiere con las ‘R1’ a las que están en un primer nivel en el cual se implementan los programas; un segundo nivel ‘R2’ – que regula a las R1 – y que puede establecer, por ejemplo, con quiénes, dónde y cómo se llevarán a cabo dichos programas de R1, y un

tercer nivel 'R3' que es donde se definen cuestiones más generales que enmarcan las R2 y las R1 (por ejemplo, las leyes más generales, la Constitución, etc.). El mismo autor define como **institucionalidad social** al “conjunto de reglas formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez de enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales”(2009,153) Y relaciona esta institucionalidad social a la **institucionalidad política** de una sociedad, la cual condiciona e influye fuertemente sobre la institucionalidad social. Define también una serie de criterios para calificar los grados de alta o baja calidad en la institucionalidad social en la gestión de las políticas sociales.

Conviene incluir también relacionados a estos conceptos específicos que enmarcan la presente investigación, el análisis planteado por Jorge Hintze (2009) sobre los **modelos organizativos** en donde se desarrolla la gestión de la política social. Dicho autor profundiza sobre los “arreglos institucionales complejos según modelos de red” que son los cuales se constituyen entre actores estatales y de la sociedad civil “cuando se trata de producir valor público a partir de iniciativas políticas orientadas a satisfacer necesidades relativas a la equidad” (87). Caracteriza estas redes organizacionales por ser de tipo horizontal y contractual- y las considera como “insoslayables y necesarias” para la gestión de la política social , pero profundiza sobre las “complejidades organizativas” que se derivan del hecho que simultáneamente operan en este campo , otro tipo de modelos organizativos de carácter jerárquico , de tipo funcional y de tipo divisional (y sus formas intermedias), que se pueden reconocer habitualmente en las estructuras de las agencias y ministerios estatales, y que son los que reciben una “parte más que significativa de las asignaciones de recursos públicos”..

Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (2009) también ligan el concepto de implementación “hacia los problemas vinculados con la **eficacia y la eficiencia**” (2009,61). En relación con estos conceptos de eficacia y eficiencia- y agregando el de **efectividad**-, es pertinente citar la definición que de ellos hacen Altair Jessica Magri Díaz y Abel Oroño Motta, que puntualizan:

“La dimensión de la eficacia alude al cumplimiento de las metas que se propuso alcanzar la política en cuestión, al desarrollar las actividades previstas. En resumen, una política concreta fue eficaz si cumplió los objetivos cuyo diseño estableció. La dimensión de la eficiencia se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados. Una política concreta fue eficiente si alcanzó las metas con el mínimo uso de recursos posible. La dimensión de la efectividad supone cotejar si, logradas las metas establecidas en la política, se generó el impacto deseado, el cambio en la realidad concreta que se pretendía. En este sentido analizar la efectividad de una política implica abordar la evaluación de su diseño, si el impacto finalmente se

produjo, la política fue efectiva, si no se produjera no fue efectiva, aunque pudiera haber sido eficaz y eficiente en el uso de los recursos” (2007,4).

Conviene aclarar que el presente trabajo tomará solamente los conceptos de eficacia y eficiencia, ya que se considera que los que se define como la ‘efectividad’ en función de los casos estudiados requerirían de un estudio más profundo, el que implicaría también un mayor lapso de implementación de las políticas aludidas. Por último se puede relacionar también los conceptos de eficacia y eficiencia, lo que Aguilar Villanueva (2009), plantea como las dos dimensiones para definir un marco de análisis de las políticas públicas. La dimensión que tiene ver con la **“calidad institucional”** de dichas políticas públicas, y la dimensión que se refiere a la **“calidad técnica causal”** de las decisiones públicas, refiriéndose a las acciones eficaces- desde lo social- y eficientes desde lo económico, que se desencadenan para concretar lo que fija la norma o ley vigente.

d) .Enfoque Metodológico

En relación al enfoque metodológico de esta investigación, se realizó adhiriendo a la postura de Olga Niremborg (2009) quién luego de caracterizar los métodos cuantitativos y cualitativos de la investigación-evaluación de la gestión de la política social, señala *“hoy día no se trata de contraponer uno con otro método, sino de complementarlos. La combinación de ambos métodos permite la consecución de objetivos múltiples atendiendo tanto a los procesos como a los resultados”*... Destaca que esta complementación, *“facilita la triangulación y acrecienta la comunicabilidad de los resultados”*. Define a la vez la “triangulación”- la cual se utilizó en el presente informe- como la “estrategia” que *“supone la utilización de diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos o aspectos de la realidad a través de operaciones convergentes, en el sentido de síntesis y complementación metodológica”*.

Se realizó fundamentalmente una investigación de tipo cualitativa, ya que se indagaron en los procesos de conformación y evolución, de toma de decisiones y de generación de proyectos y asignación de recursos en tiempo y forma, que se fueron dando en cada uno de los espacios de coordinación estudiados, así como los resultados que se van obteniendo según los objetivos para los que fueron creados cada uno de dichos espacios, desde la percepción de los actores que participaron de todos estos procesos.

Se manejaron a la vez para el análisis, datos cuantitativos relacionados con los resultados, a partir de la inversión presupuestaria de los programas y proyectos que se

fueron ejecutando desde estos espacios de coordinación. Estos datos cuantitativos están ligados a nivel de inversión y de proyectos concretados para las problemáticas identificadas en cada uno de los espacios.

Se triangula entre los datos obtenidos cuantitativamente- específicamente sobre la ejecución de cada espacio al iniciar su proceso de conformación, con la evolución de los procesos de construcción de estrategias comunes de coordinación y los resultados de dicho proceso. En relación al tema de los ‘resultados’ se toma como marco referencial la visión planteada por Nirembreg, Brawerman y Ruiz (2003) que desarrollan el concepto de *“evaluación en foco en los resultados”*, donde realizan la misma a partir de la comparación entre el proyecto y la situación inicial de la temática abordada; con los cambios logrados a partir de los datos obtenidos hasta el final del proceso evaluado- en los **productos , efectos esperados y logros obtenidos** - ya sean estos de tipo cuantitativo, como de la percepción de los actores involucrados en el mismo, en especial los relacionados con la integralidad de las intervenciones y las articulaciones logradas; los efectos sinérgicos en los procesos desencadenados; la participación social; y la sustentabilidad de las acciones realizadas.

Se instrumentó un estudio de tipo comprensivo y comparativo entre los 2 casos, de manera paralela, tanto en forma transversal como en su evolución en el tiempo, analizando una serie de dimensiones pertinentes a los objetivos propuestos por la investigación y su manifestación en cada uno de los casos. Estas dimensiones estuvieron relacionadas con las siguientes temáticas:

- Características Generales del caso: Antecedentes, marco normativo, tipología de política pública que representa, problemática que aborda, diseño que regula la implementación.
- Dimensión Funcional², constitución del espacio. Actores que lo conforman. Modelo organizativo. Distribución de tareas. Grado de institucionalización. Dinámica de funcionamiento. Estrategias de intervención de cada uno de los actores
- Dimensión Material: Niveles de ejecución e inversión en relación a los objetivos propuestos por las políticas, así como con demandas y las problemáticas detectadas. Evolución de esta dimensión a partir del funcionamiento del espacio desde los criterios de eficacia y eficiencia, tanto en los productos , efectos esperados y logros obtenidos,

². Cabe consignar que el criterio de agrupamiento de las temáticas en las dimensiones “Funcional”, “Material” y “Política” se basa en el trabajo realizado por Chiara y Di Virgilio (2009) sobre el Régimen de Implementación en la Gestión de la Política Social.

analizados desde los datos cuantitativos como desde la percepción de los actores involucrados, en función de los propósitos para los cuales se crean los espacios y se desarrollan las acciones.

- Dimensión Política: distribución y recursos de poder de cada actor, toma de decisiones, entramado de actores, intereses, reglas informales.

A partir del estudio de estas dimensiones en cada uno de los casos estudiados, se realizaron análisis comparativos, de proceso y de resultados, elaborando conclusiones y aportes sobre los factores que facilitan y/o dificultan los procesos de gestión desde las condiciones del régimen de implementación de las políticas sociales en espacios multiactorales, el grado de calidad de la institucionalidad social que se puede ir construyendo en dicho proceso, así como las decisiones políticas necesarias y los procedimientos y dispositivos técnico- administrativos pertinentes para el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia en la implementación desde este modelo de intervención.

Se recolectaron los datos mediante fuentes de información primaria, a partir de entrevistas en profundidad a los diversos actores que formaron parte de cada espacio (se realizaron 10 entrevistas en total, 5 por cada uno de los casos estudiados), y de fuentes de información secundaria, a través de leyes y normativas que crean y reglamentan los espacios, las actas de reuniones de quienes los conformaron, informes técnicos de evaluación y de ejecución presupuestaria, e información periodística. Se adjuntan en anexo las leyes nacionales y provinciales relacionadas directamente con cada caso estudiado, así como resoluciones o normativas que están ligadas a estas leyes y las todas las actas de reunión de cada uno de los casos en el lapso estudiado. Cabe señalar que se analizó la totalidad de las actas de comisión y de sesiones de cada uno de los casos durante el lapso estudiado. Se adjuntan también noticias periodísticas de medios regionales relacionadas con los casos estudiados, las cuales se citan oportunamente.³

Las Unidades de Análisis con las que se trabajaron fueron dos 'Espacios de Coordinación de Políticas Sociales en la Provincia de Río Negro', entendidos como aquellos equipos de trabajo que se conforman formalmente desde alguna normativa vigente y que lo integran referentes técnicos y/o políticos de distintas organizaciones e instituciones, gubernamentales (nacionales, provinciales y municipales) y no gubernamentales, con el objetivo de implementar acciones relacionadas con

³ Toda esta información anexa se adjunta a esta tesis en un tomo independiente, así como en la versión digital.

problemáticas sociales que se dan en un territorio delimitado, y que involucra directa o indirectamente a dichas instituciones u organizaciones,

Se seleccionaron para la presente investigación 2 casos de Espacios de Coordinación de Políticas Sociales en Río Negro- el Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local de la Provincia de Río Negro, y El Consejo Provincial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CONIAR) - los cuales se analizaron en forma cualitativa, transversal y paralela.

La elección de estos dos casos se fundamenta en que si bien ambos se refieren a temáticas distintas -uno está relacionado con la temática de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y el otro con el 'microcrédito' como herramienta de la denominada 'Economía Social'- tienen en común una serie de características relacionadas con el problema de esta investigación:

Ambos se conformaron a partir de leyes nacionales y provinciales sancionadas en los últimos años que establecen la obligación de instrumentar las acciones desde ámbitos intergubernamentales e intersectoriales.

Ambos se realizan con la participación activa- vía acuerdos y convenios- del Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Río Negro.

Ambos son coordinados desde el mismo ministerio provincial (Ministerio de Familia, a cargo del área social).

Ambos incluyen en sus espacios de decisión y en sus acciones a otros actores, tanto organismos no gubernamentales, como diversas áreas del propio gobierno provincial.

Ambos desarrollan las acciones que se van a analizar en este trabajo durante el mismo lapso de gobierno y en el mismo espacio territorial provincial.

La población con la que se trabajó fueron los organismos gubernamentales y no gubernamentales que conformaban los 2 espacios de coordinación de los casos estudiados y la Muestra que se seleccionó para las entrevistas fueron representantes de las distintas organizaciones gubernamentales que participaron de estos espacios (nacionales, provinciales y de organizaciones no gubernamentales).

Se entrevistó en el caso del Consorcio a 5 actores institucionales relacionados con esta temática:

- Al Presidente de la Comisión Nacional de Microcrédito-CONAMI- del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- A una referente técnica de la CONAMI, la cual asistió técnicamente al Gobierno Provincial en el momento de la conformación del Consorcio.

- A la referente técnico de la Agencia Crear integrante del Consorcio Provincial.
- A un referente técnico del Ministerio de Familia (Provincia), integrante de dicho Consorcio

• A una referente de una Ong, Organización Ejecutora del Consorcio en Bariloche. En el Caso del Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia se entrevistó a 5 actores institucionales:

- A quien era su presidenta, ex Legisladora Provincial
- A su Vice-presidente, de la Ong “Creando Futuro” de Viedma.
- A quien fue miembro representante del Ministerio de Educación (Provincia)
- A quien representó a las ongs en el Consejo Provincial durante los dos primeros años y medio desde la creación del mismo. Pertenecía a la Fundación Gente Nueva de Bariloche
- A un referente del Grupo Encuentro de Bariloche que formó parte del Consejo Local de esa localidad, y luego su organización fue elegida para representar a las Ongs en el Consejo Provincial en el último año abordado por este estudio.

Se analizaron ambos casos desde el período de tiempo comprendido entre su creación - ambos fueron constituidos en el primer semestre del año 2008- hasta la finalización de la gestión de gobierno que los coordinó desde su creación (10 de diciembre de 2011).

Capítulo 2:

El caso del ‘Consortio de Gestión’ como espacio multiactoral para la implementación del ‘Programa de Microcrédito’...

a) Antecedentes y Marco Normativo

El nacimiento de los programas de microcrédito en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación instrumentados desde el Estado con la participación de organizaciones de la sociedad civil, tiene entre sus antecedentes más cercanos a una experiencia que nació en la ciudad de La Plata y se inspiró en los lineamientos del ‘Banco de los Pobres’, desarrollado en la India por el profesor de Economía Muhammad Yunus, creador a fines de los años ‘70 del Grameen Bank de Bangladesh.⁴

Si bien se mencionan otros antecedentes en la temática del microcrédito en nuestro país desde los documentos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, los cuales se consideran pioneros en esta temática⁵; cabe consignar que este programa- denominado ‘Banco Popular de la Buena Fe’ ya había sido incorporado al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – sumando al equipo técnico que lo creó originalmente en La Plata- durante la gestión presidencial de Eduardo Duhalde.

Ya en la presidencia de Néstor Kirchner y con la asunción de la Ministra de Desarrollo Social, Dra. Alicia Kirchner, se crea en dicha cartera el Plan Nacional Manos a la Obra, el cual impulsó distintos programas cuyas acciones apuntaban a disminuir los índices de desocupación en nuestro país, dirigido a los sectores más vulnerables, cuyas actividades se desarrollaban a partir de la concepción de la denominada ‘Economía Social.’⁶

⁴Los bancos de pobres tienen como objetivo estimular el ahorro entre las familias pobres y proporcionarles pequeños créditos en condiciones de las que no podrían disponer en la banca comercial, a fin de apoyarles para la puesta en marcha de microemprendimientos o la satisfacción de necesidades puntuales.

⁵Se detallan estos antecedentes en el documento ‘Transferencia Metodológica’, Anexo A 5 del presente trabajo.

⁶Se desarrolla este enfoque en el documento que figura en Anexo A-4, ‘Estrategia de Implementación...’

El ‘Banco de la Buena Fe’ continúa como programa– ahora enmarcado dentro del Plan ‘Manos a la Obra, y se multiplica con nuevos “*Banquitos de la Buena Fe*” -nombre como se lo conoce popularmente- desarrollándose en todo el país, ejecutado por ONGs administradoras que convenían con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Durante el período que la Dra Alicia Kirchner es electa y asume como senadora de la Nación – desde finales del 2005 hasta agosto 2006- presenta el proyecto de Ley de “*PROMOCION DEL MICROCREDITO PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOCIAL*”, el cual se promulga como Ley nacional N° 26117 el 28 de junio del año 2006⁷, la cual absorbe y legitima la metodología del ‘Banco de la Buena Fe’, bajo la figura de “*Redes de Gestión*”, y dicha ley crea también una nueva figura, denominada “*Consortios de Gestión para el Desarrollo Local*”, como una manera de otorgar microcréditos alternativa y complementaria a la instrumentada hasta ese momento por los Bancos de la Buena Fe.

La misma Ley – con su respectiva reglamentación aprobada en septiembre del 2006⁸- crea y reglamenta el funcionamiento de la CONAMI -Comisión Nacional de Microcrédito-, la cual diseña, y coordina la implementación del “*Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social*”. Cabe señalar que crea también el “Fondo Nacional de Promoción de Microcrédito”, que define el origen de sus partidas presupuestarias anuales, y le fija cien millones de pesos como capital inicial de dicho fondo, para la ejecución del programa creado por esta ley -.

Se puede afirmar que esta ley institucionaliza este Programa, el cual se incluye dentro de un marco más amplio de Política Pública de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, conocido como el Plan Manos a la Obra. Los propósitos de este Plan nacional sintetizan en el siguiente párrafo:

“El mismo busca promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que se encuentran instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social. Así, el Plan se constituye como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos.”⁹

- Dentro de este Plan Manos a la Obra, nace creado por la ley 26117 este “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social”, cuyos objetivos se pueden observar claramente citando la presentación que se hace en la página Web de la CONAMI¹⁰:

⁷Se transcribe su texto completo en anexo A-1

⁸Se reglamenta vía el Decreto 1305/2006 el cual se presenta en su texto completo en Anexo A-2

⁹Extraído de <http://www.presidencia.gob.ar/sitios-de-gobierno/planes-de-gobierno/2667>

¹⁰Extraído de <http://www.microcredito.org.ar/conami.php>

- Promover el desarrollo del microcrédito como herramienta de financiamiento de los sectores más vulnerables de la población.
- Promover la existencia de organismos gubernamentales e instituciones no gubernamentales que trabajen con el microcrédito.
- Apoyar a las instancias que trabajan con el microcrédito mediante herramientas de fortalecimiento.
- Capacitar recursos humanos en la metodología del Microcrédito.
- Brindar a través de las instituciones que otorgan microcrédito, capacitación y asistencia técnica a los emprendedores.
- Establecer un nivel de tasa de interés compatible con el desarrollo de los emprendimientos a los que está dirigido.”

Para que se pudiera ejecutar dicho programa en la Provincia de Río Negro, la primera condición que ponía la normativa nacional es que la provincia adhiriera al mismo mediante una ley provincial. La Provincia de Río Negro concreta este requisito con la ley provincial 4216 – cuyo texto es muy breve y expresa la adhesión a la ley nacional en todos sus términos¹¹ - y a partir de allí el gobierno provincial comienza las gestiones con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para poder implementar el programa en su territorio

La ley crea dicho ‘Programa’; el cual habilita una operatoria que permita cumplir los objetivos de la misma como política pública a partir de la implementación de este programa. El hecho de que se concrete el mismo se encuentra en la línea de lo que sostienen Chiara y Di Virgilio (2009), cuando afirman que las políticas públicas no son más que los “*programas en acto*”.

Cabe señalar, que este programa apunta a una población focalizada – según la acepción ‘estricta’ de la Política Social, ya que su población objetivo es la población de escasos recursos económicos.¹²

Desde la tipología desarrollada por Nuria Cunill Grau (2005) sobre la implementación de programa intersectoriales desde los gobiernos- se puede ubicar este programa dentro de aquellos donde intervienen diferentes niveles de gobierno en el proceso de formulación y en la implementación (gobierno nacional y provincial, más organizaciones de la sociedad civil del plano local) , y con una cobertura que se enfoca en las políticas sociales que apuntan a los sectores de pobreza (definido como “CASO FIPS(-)” .

Si bien opera sobre un sector de las políticas sociales, conocida como el “*universo del*

¹¹El Texto completo de la Ley Provincia 4216 se presenta en Anexo A-3

¹²La ley plantea concretamente en su artículo como población objeto, “aquellos emprendedores que no superen las 50 canastas básica en sus activos”

trabajo” lo hace desde la distribución secundaria del ingreso- transfiriendo dinero para que los destinatarios de este programa tengan mayores facilidades de acceder a créditos (Chiara,M. y Di Virgilio,M, 2009)

Se puede afirmar también que constituye una acción de Política Social “*desde el margen*”, ya que no actúa sobre los mecanismos “*axiales*” que regulan la Economía (en este caso relacionado con las oportunidades del acceso al crédito que ofrece el mercado y regula el Estado) sino que lo hace actuando sobre los sectores por sus condiciones de vulnerabilidad “*quedan afuera*” de participar de dichas oportunidades. (Soldano-Andrenacci, 2006). Al generar esta herramienta para acceder a un microcrédito¹³, el Estado interviene desde la política social prestando un servicio que “*des mercantiliza*” el otorgamiento de créditos– según el concepto planteado por Esping- Andersen (1993), ya que es una actividad que mayormente no se presenta como un Derecho o bien público, sino que se ubica en la esfera del mercado financiero. El Estado instituye de esta manera una política pública que brinda una oportunidad para que los sectores más vulnerables de la población que carecen de las condiciones para resolver esta necesidad de capital financiero para desarrollar su actividad productiva en la oferta existente en el mercado (Offe, 1990)

Se observa que es un programa que en la taxonomía sobre los programas sociales que plantea Martínez Noguera (2007) se ubica entre los que define del tipo de una alta interacción con los destinatarios del mismo y con la participación activa de estos destinatarios en dicho programa. Si bien hay una transferencia monetaria en calidad de ‘préstamo’ a los emprendedores, la condición es que todos ellos transiten una capacitación previa que apunta al desarrollo de capacidades relacionadas con el emprendurismo y la asociatividad, exige la confección de un ‘plan de negocios’ por parte de los emprendedores que sea viable para lograr obtener crédito, provee un acompañamiento permanente a dichos emprendedores para que sean exitosos en su emprendimiento, alienta a la conformación de redes, cooperativas y fortalecimiento del capital social, y requiere la devolución del capital inicial con lo que se mantiene el fondo de crédito para nuevos emprendedores y para habilitar re- créditos a los que hayan cumplido con la operatoria.

Se observa también que la operatoria del programa plantea una descentralización de los recursos desde el Gobierno Nacional hacia el Consorcio de Gestión Provincial. Se

¹³Cabe señalar que la ley 26117 define como microcrédito en su Art. 12 a aquellos préstamos que no excedan los 12 salarios mínimos vitales y móviles.

delega de esta manera la responsabilidad de la implementación en un tipo de modelo organizativo planteado por la propia ley– el consorcio- el cual está conformado por una estructura de red interinstitucional donde confluyen actores gubernamentales como actores no – gubernamentales.(Martínez Nogueira, 2007)

Esta red interinstitucional que se enmarca en la figura de ‘Consortio de Gestión’, tiene un alto grado de formalización ya que se constituye como una herramienta jurídico-legal, con escritura constitutiva, estatuto, autoridades, inscripción en la AFIP y cuenta bancaria propia.

Este Consortio Provincial debe ejecutar los fondos recibidos por la Nación, descentralizando a la vez esos recursos- tanto para el fortalecimiento institucional y capacitación como en los fondos para otorgar microcrédito- en las ‘organizaciones administradoras’, las cuales pertenecen al ámbito local, y son las que trabajan directamente en el territorio con la población objetivo del programa, la cual está definida por la norma legal.

Por último se puede señalar que- previa a la conformación del Consortio- se desarrolla un momento de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Provincial, donde se definen una serie de criterios para la conformación del Consortio. Cabe consignar que el contexto político de ese momento marcaba una buena relación entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, ya que se bien pertenecían a distintos partidos, el gobernador de Río Negro- re-elegido en el año 2007- se había manifestado abiertamente como un “*gobernador radical K*”¹⁴. Así también lo ratifican en sus testimonios, tanto la Técnica de la CONAMI que trabajó en Río Negro en toda esa primera etapa de formación del Consortio, como por la referente del CREAR que formó parte del Consortio :

“No era una provincia que presentara particularmente dificultades en ese momento en su vínculo con el gobierno nacional.” (Entrevista 2 ,Anexo A-14)

..“por parte de Nación se demostró permanentemente que, a pesar de ser de otro signo partidario, no se dificultó en absoluto la ejecución del Programa y en todo momento se tuvo el acompañamiento”..(Entrevista 3, Anexo A-14)

Volviendo al tema de los criterios que se utilizaron para la conformación del Consortio, cabe citar aquí lo expresado por esta referente técnica que integraba el equipo técnico de la CONAMI :

¹⁴ Se adjunta una crónica periodística referida a este tema, en Anexo A-13, extraída del Diario Los Andes, edición del 21 de mayo de 2007.

“Se le sugirió a la Provincia que formara el consorcio con el mínimo de miembros posibles que eran tres parte, ya que teníamos desde la CONAMI un camino recorrido en otras provincias del país, donde habíamos formado consorcios con muchos actores institucionales, para hacerlo bien representativo y pluralista, y era un lío bárbaro a la hora de ponerse de acuerdo para tomar las decisiones, lo que retrasaba toda la ejecución del programa” (Entrevista 2, Anexo A-14)

La Provincia acepta conformar el Consorcio con estos criterios sugeridos por Nación, lo que va generando una institucionalidad social, operando como “reglas informales” de segundo nivel, según lo que plantea sobre esta temática Fabián Repetto (2009), ya que establecen las condiciones particulares que van a direccionar la implementación de la Ley 26117 en este territorio provincial – norma legal que, desde la misma concepción sobre las instituciones, se puede encuadrar dentro de la categoría como una regla formal fundamentalmente de segundo nivel, pero con algunos elementos en cuanto a sus propósitos de ‘R3’.

Completando los criterios sugeridos por el gobierno nacional, la referente alude a que desde Nación se elige al Ministerio de Familia, como el actor gubernamental que coordinara toda la operatoria. Para representar a la sociedad civil se buscó una ong que fuera de Viedma por una cuestión práctica desde lo administrativo y que además tuviera experiencia en esta temática. Por último del sector económico no se encontró una organización del sector privado que representara a todo el territorio provincial, por lo que selecciona a la Agencia CREAR, *“la cual -aunque la maneja el Estado Provincial-, es mixta y tiene participación del sector privado y tiene delegaciones en toda la provincia” (Entrevista 2, Anexo A-14).*

a) Marco Estratégico

b-1) Dimensión Funcional/Organizacional :

Luego de que el gobierno provincial recibió mediante el asesoramiento de técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación- pertenecientes a la CONAMI y del Centro de Referencia de Río Negro¹⁵, toda la información necesaria sobre los requisitos a completar para que se pueda crear en un Consorcio Provincial de Microcrédito para el Desarrollo Local, se logra concretar este objetivo.

¹⁵ Dato suministrado por la referente técnico de la CONAMI en Entrevista 2 (Anexo A-14). El Centro de Referencia es una delegación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que desarrolla sus actividades en el territorio provincial articulando las acciones de dicha cartera nacional.

El 11 de junio de 2008 -según consta su acta fundacional¹⁶- se constituye el ‘Consortio de Gestión Desarrollo Local de la Provincia de Río Negro’, definiendo su Comisión Directiva, la cual estaba conformada por una red pública donde estaban representados en sus miembros tres actores institucionales: el Ministerio de Familia como actor gubernamental, la Asociación Civil Génesis - representando a las Ongs, y la Agencia de Desarrollo CREAM, por el sector productivo¹⁷.

La Comisión Directiva estaba integrada por 6 miembros (dos por cada organización), adjudicando el rol de la Presidencia al representante del Ministerio de Familia, la Vicepresidencia al referente de la ONG, y la Tesorería al de la Agencia CREAM, distribuyéndose los otros tres miembros entre la secretaría y los revisores de cuentas. Los entrevistados coinciden en que las decisiones se tomaban por consenso, por lo cual esta distribución de los cargos se realizó asignando igual cantidad de cargos a cada una de las tres partes (2 cargos por organismo) en la primer reunión de conformación formal del Consortio.(Anexo 15- Acta 1). Sobre este funcionamiento expresa la referente del CREAM:

*”Las decisiones se tomaban en un clima de consenso, con discusiones, puntos de vista distintos pero siempre tratando de llegar a acuerdos y discursos únicos hacia las Organizaciones
“ (Entrevista 3, Anexo A-14)-*

Desde la perspectiva que plantea Cunill Grau (2005) sobre la intersectorialidad- entendida como la relación entre distintas áreas del Estado, como también entre el sector gubernamental y la Sociedad Civil- este Consortio integra ambas acepciones ya que dos organismos que dependían del Estado Provincial y una organización representando a la Sociedad Civil. Los dos actores gubernamentales estaban involucrados en la temática relacionada con el Programa: El Ministerio de Familia- que tanto en sus objetivos como en su población objeto se relaciona con la temática de la desocupación en los sectores vulnerables- y la Agencia CREAM, que depende del Ministerio de Producción, organismo directamente ligado a la temática del trabajo y las actividades productivas. Completando esta conformación intersectorial, se incluye como tercer actor a la Sociedad Civil en la representación de la ONG, Génesis; la cual forma parte de la red de organizaciones que ya venían trabajando en la temática del microcrédito a partir del Banco de la Buena Fe.

¹⁶Acta primera del consorcio, la cual se adjunta en Anexo A- 15 de este trabajo.

¹⁷Cabe señalar que “CREAM” si bien es un ente provincial bajo la órbita del gobierno, es de carácter mixto y lo integran diversos sectores privados del sector productivo (cámaras, empresas, cooperativas de productores, etc). Más información en <http://www.cream.rionegro.gov.ar/>

Cabe señalar que más allá de las funciones específicas que fueron fijadas al conformar la comisión directiva (Presidente, Secretario, Tesorero, etc.) la dinámica de funcionamiento del Consorcio reflejada en las actas de comisión marcaban reuniones de carácter resolutivo y una comunicación horizontal entre sus miembros, reflejando esa permanente construcción de consensos en las decisiones que se iban tomando.

El rol que desempeñaba cada una de los actores institucionales del Consorcio era representar al sector al cual pertenecían, articulando las acciones que se iban implementando desde el Consorcio con su área respectiva, y con los referentes de su sector que estaban en las distintas regiones de la Provincia.

En las primeras reuniones periódicas que realiza este Consorcio¹⁸ se plantean el objetivo de concretar la implementación del programa de promoción del microcrédito en el territorio provincial, lo cual implicaba la formulación y presentación a la CONAMI de un ‘proyecto integral’¹⁹ el cual una vez aprobado, financiaría con fondos nacionales las acciones de fortalecimiento institucional, transferencia de metodología y capacitación, asistencia técnica, y el fondo de microcréditos, todo esto implementado a través de ‘Organizaciones Ejecutoras’ distribuidas por toda la provincia, y que eran las que se relacionaban con los emprendedores de la economía social.

Uno de los referentes técnicos del equipo del Consorcio sintetiza de esta manera cuáles fueron las principales tareas que se desprendían de este primer proyecto integral:

“Diseñamos las operatorias específicas en cada organización que permitan la canalización de los fondos de créditos, a partir de: promotores capacitados, procedimientos estandarizados y diseño de sistemas de información para el seguimiento de los emprendimientos asistidos” (Entrevista 4, Anexo A-14)

Para armar dicho proyecto integral la CONAMI- además del formulario del proyecto- el consorcio debía guiarse por un documento elaborado por la CONAMI, que se denominaba “Estrategia de implementación territorial del Programa de Promoción del Microcrédito”²⁰- el cual fijaba una serie de pasos a seguir, simultáneamente y como condición para poder formular el proyecto integral.

Se cita una síntesis de los pasos de esta ‘Estrategia de Implementación’:

“ETAPA 1: ACUERDOS INSTITUCIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DEL MICROCRÉDITO

La primera instancia de articulación entre todos los actores involucrados en el proceso de intervención (provinciales y nacionales) tiene por finalidad la realización de un mapeo de

¹⁸La periodicidad de las reuniones se deduce por las fechas de las Actas de Comisión, que se adjuntan en Anexo A-15

¹⁹Se agrega la guía completa para presentación de proyectos que envía la CONAMI al Consorcio en Anexo A- 8

²⁰Este dato sobre cómo armar el proyecto lo brindó en la entrevista 2 (Anexo A-14) la referente técnica de la CONAMI, quien facilitó esta documentación, la cual se adjunta en Anexo A-4

actores que permita una toma de decisiones consensuada y una efectiva programación. Con este entrecruzamiento de datos se elaborará la identificación del perfil de aquellas OG y/o ONG's en condiciones de transferir metodología y administrar fondos.

ETAPA 2: IMPLEMENTACION DEL REGISTRO NACIONAL DE ACREDITACION DE ORGANIZACIONES ADMINISTRADORAS

Se prevé la creación de un Registro Provincial, a partir de allí el Registro Nacional articulará y transferirá herramientas a fin de afianzar el proceso de evaluación institucional de las OAs.

ETAPA 3: PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN

Las capacitaciones se estructuran en básicas y específicas y estarán programadas según los niveles de desarrollo alcanzados por las organizaciones en las diferentes etapas del proceso de implementación del programa

ETAPA 4: EVALUACIÓN DE PROPUESTAS

La evaluación de las propuestas que presenten las instituciones se realizará e intentando con ello obtener una mirada integral sobre las mismas:

ETAPA 5: FONDEO DE ORGANIZACIONES

Una vez realizada la presentación de propuestas y las evaluaciones pertinentes se procederá a la tramitación del expediente para el fondeo de la misma.

ETAPA 6: SEGUIMIENTO

La Entidad de Microcrédito (fondeada) será responsable de la implementación y seguimiento del fondo otorgado y los emprendimientos que ésta promueva. “

Para el armado del “proyecto integral” que financiaría las acciones, se debían desarrollar en primer término las primeras 2 etapas. Las siguientes 4 etapas (de la 3 a la 6) se desarrollaban posteriormente a recibir el financiamiento.

Estas 2 primeras etapas implicaron al Consorcio definir las siguientes cuestiones ²¹:

- ▲ Etapa 1: “Acuerdos Institucionales”: de esta primera etapa faltaba definir cómo y quiénes harían la “**Transferencia Metodológica**” a las organizaciones administradoras.
- ▲ Etapa 2: “Acreditación de Oas”: Cómo se iban a seleccionar a las **organizaciones administradoras** en el territorio provincial

Todo este proceso se desarrolló a través de sucesivas reuniones donde cada parte del Consorcio participaba aportando sus propuestas -en base a la experiencia, recursos disponibles y capital social que contaba- y se iban consensuando las decisiones para cumplimentar con lo solicitado. Se puede sintetizar cómo se fueron desarrollando estas etapas:

- ▲ Para la Etapa 1, En la definición sobre cómo y quiénes realizarían la ‘**Transferencia Metodológica**’ (la misma debía incluirse en el ‘Proyecto Integral’), y la cual tenía el objetivo de capacitar a las organizaciones administradoras sobre los diversos aspectos de la operatoria a ejecutar; el Consorcio resuelve otorgar esa responsabilidad a una organización no gubernamental con asiento en esta provincia Asociación Norte-Sur²². Dicha ONG. poseía una extensa trayectoria en la temática de

²¹ Estos pasos figuran en el documento sobre la “Estrategia de Implementación”, Anexo A- 4

²² Figura todo el relato dónde se detalla esta aprobación de la ONG Norte Sur en Acta 2 adjunta en Anexo A-15. Se puede conocer más detalles de esta organización en: <http://nortesur.org.ar/>

microcrédito y en el diseño e implementación de proyectos relacionados con el campo de la economía social solidaria. Esta organización fue sugerida por la CONAMI al Consorcio, quien solicitó a la misma presentar una propuesta de trabajo para capacitar a las organizaciones administradoras, así como los currículums de los capacitadores²³. Esa propuesta fue aprobada por el Consorcio. La técnica de la CONAMI entrevistada, se refiere explícitamente a esta instancia:

... "estaba en Bariloche la Asociación Norte-Sur- una de las que participó en las reuniones de consulta para elaboración de la Ley 26117- que tenía también mucha experiencia en la temática , y que fue la que propusimos para que hiciera la Transferencia de Metodología, que era la primer capacitación a todo el Consorcio y a la gente de las organizaciones ejecutoras. "..

En la Etapa 2 que implicaba la **selección de las organizaciones administradoras**, los criterios propuestos por la CONAMI eran los siguientes: *"La acreditación a la organización solicitante será otorgada en base a la evaluación de tres criterios complementarios: A. Grado de inserción comunitaria. B. Capacidad de ejecución y gestión. C. Documentación jurídico-institucional."*²⁴ En base a estos criterios que indicaba la CONAMI se convoca a organizaciones de distintas zonas de la Provincia, con las siguientes particularidades planteadas por cada sector.

– El Estado – representado por el Ministerio de Familia y la Agencia Crear- propone delegaciones zonales de la agencia Crear, y Ongs con alguna vinculación con el gobierno provincial. Desde la Agencia Crear, su referente expresaba de esta manera la pertinencia de este organismo para proponer a sus delegaciones:

"Su funcionamiento se basa en la interacción de la Red de Agencias distribuidas a lo largo de todo el territorio provincial con un total de 14 Agencias locales"...

... "la elección o invitación a participar se fundó principalmente en la vinculación con el sector privado, la llegada a través de la Red a cada lugar de la Provincia y el "expertise" en materia de financiamiento" ... (Entrevista 3, en Anexo A-14)

Cabe consignar sin embargo lo que señaló sobre esta elección de organizaciones, una referente de las Organizaciones Administradoras que pertenecía a las Ongs convocadas desde el sector de la Sociedad Civil, frente a la pregunta sobre si las 'cuestiones políticas' habían influido en algún momento del programa implementado:

... "Creo que los referentes políticos no realizaron una buena elección con algunas organizaciones, ya que no se veía el mismo compromiso de trabajo en todas.." (Entrevista 5, en Anexo A-14)

– La Sociedad Civil – representada por la Organización Génesis de Viedma- convoca ongs seleccionadas a partir de los vínculos que existían en este sector, la gran

²³ Se adjunta esta propuesta de Transferencia Metodológica como Anexo A-9

²⁴ Figuran en la "Estrategia de Implementación- Etapa 3", adjunta en Anexo A-4

mayoría de ellas venían trabajando desde antes de la existencia del consorcio en relación directa con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través del programa de microcrédito conocido como ‘Banco de la Buena Fe’. Para graficar como fue todo este proceso de selección, cabe consignar un fragmento de la fundamentación del primer proyecto integral presentado por el Consorcio a la CONAMI²⁵:

... "En la Provincia de Río Negro se han implementado los conocidos "Banquitos de la Buena Fe" en algunas localidades con cierto éxito destinando préstamos a personas de bajos recursos"...

... "Para identificar estas organizaciones ejecutoras, los distintos miembros del Consorcio realizaron un relevamiento zona por zona, coordinando con los distintos actores, y considerando la disponibilidad de las Organizaciones para trabajar en esta propuesta, así como los antecedentes y trayectoria de la Organización, y la posible demanda existente en la población sujeta a derecho a crédito.

– De toda esta selección, para esta primera etapa, se seleccionaron las siguientes Organizaciones Ejecutoras:

Zona Atlántica: -Agencias de Desarrollo Crear(San Antonio Oeste)-Vicaría de la Fraternidad Obispado de Viedma-Ente de desarrollo de Gral. Conesa (ENDECON)

Zona Línea Sur: Ente de Desarrollo de la región Sur(ENDESUR)-Asociación Surcos Patagónicos

Zona Andina: Asociación Con Pro Bar-Fundación Cooperar- Asociación Antú Ruca

Zona Alto Valle: Asociación AEDES – Cipolletti- Ente de Desarrollo de Cinco Saltos(ENDECIC)-Fundación Génesis(Villa Regina)-Asociación Hacienda Caminos(Gral Roca)-Fundación Margarita(Cipolletti)

Zona Valle Medio: Fundación para el Desarrollo de la Norpatagonia – FUDENPAAgencia de Desarrollo CREAM (Río Colorado)..."

Una vez cumplidas estas 2 etapas, se pudo finalizar la formulación del proyecto integral del Consorcio, con el objeto de comenzar la implementación en la Provincial de Río Negro del programa de microcrédito, se eleva a la CONAMI para su evaluación.²⁶

Dicho proyecto solicitaba al gobierno nacional un financiamiento total de 1.810.0000\$ para implementar el programa en las distintas zonas de Provincia – en un plazo estimado de 10 meses- y con la participación de 15 organizaciones administradoras – también llamada ejecutoras-, ya definidas por los criterios especificados previamente²⁷.

El proyecto es aprobado por la CONAMI, y se realiza el desembolso total solicitado en la cuenta específica del Consorcio -abierto para tal fin- en enero del año 2009: "Toma la palabra el arquitecto y expone que con fecha enero de 2009 se acreditaron los fondos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a la cuenta perteneciente al Consorcio" (Acta 4, en Anexo A-15)

Recibido este desembolso, comienza la ejecución del proyecto integral, lo que supone el desarrollo de las siguientes etapas:

²⁵Figura este primer proyecto integral en Anexo A-10

²⁶ Figura en Acta 3, adjunta en Anexo A-15

²⁷ Se adjunta dicho proyecto integral en Anexo A-10

-Etapa 3 : Capacitación y Promoción: Se efectiviza a través de Jornadas de Capacitación provinciales y regionales²⁸, las cuales tienen como objetivo que las organizaciones adquieran los saberes necesarios para capacitar y asesor a los emprendedores a armar su “plan de negocios” a través del cual solicitan un microcrédito. Toda esta capacitación está incluido en la “Transferencia de Metodología” (Anexo A-9) que realizaría la Asociación Norte-Sur. En esta etapa también se desembolsa a las Oas los recursos destinados a equipamiento, recursos humanos y movilidad.

-Etapa 4: Evaluación de las Proyectos que elevan las Oas al Consorcio para instrumentar los microcréditos.

Etapa 5 “Fondeo de Organizaciones”- una vez aprobadas los proyectos, el Consorcio desembolsa a las Oas los fondos que permiten tener los recursos económicos para efectivizar los microcréditos

-Etapa 6: “Seguimiento”: Supone el acompañamiento de las Oas los emprendedores para que desarrollen su plan, a la vez de los cobros de devolución para que se efectivice el recupero del crédito..

Todo este proceso se desarrolló desde el Consorcio, tomando las decisiones pertinentes en las reuniones periódicas de comisión directiva en consonancia con las distintas etapas planteadas por la estrategia de implementación. .

Las reuniones de la Comisión Directiva del Consorcio se realizan sistemáticamente una vez por mes – excepcionalmente con mayor frecuencia-, y se va consensuando entre todos los miembros, cómo ir desarrollando el plan de trabajo aprobado por Nación, dejando registrado en actas de tipo informativo las decisiones resolutorias tomadas en cada reunión²⁹.

Así lo relata la referente de la Agencia CREAM, que participó del desarrollo de estas etapas de implementación del programa:

“...La función primordial de Consorcio fue la de ejecutar el Programa en la Provincia y administrar los fondos, todo en el marco de los lineamientos fijados por la Nación”..

...“Las reuniones eran periódicas, sin un sistema de reuniones semanales o mensuales pero si estábamos en contacto en forma permanente y las reuniones eran principalmente para analizar los problemas que se presentaban en cada lugar”...

La última parte de la implementación de este primer proyecto integral ejecutado por el Consorcio, supuso la evaluación, aprobación y/o pedido de correcciones en la rendición

²⁸Figura la organización de esta primer jornada, en Acta 5 de Anexo A-15

²⁹Se desprende esta afirmación de la periodicidad de las reuniones y la dinámica de las mismas, lo que se observa en las Actas que se adjuntan en Anexo A-15.

de fondos que cada Organización Administradora realizaba al Consorcio.. Cabe consignar que este proceso de rendiciones de las Oas fue muy heterogéneo-, ya que mientras algunas Oes comienzan a entregar rendiciones satisfactorias en octubre de 2009, otras tardan varios meses más, ya finalizado el primer trimestre del año 2010. Por citar algunos de los ejemplos de estas situaciones de los diversos desempeños de las Oes que aparecen en las actas:

... “Se comenta que llegaron las rendiciones de CREAM SAO, Cooperar y Surcos Patagónicos, que están bastante bien”... (Acta 12 de octubre de 2009, en Anexo A-15)

... “Se expone que las OE AEDES y Hacienda Camino fueron monitoreadas y estuvieron bien. Se encontraron Problemas en Margarita, Bendecid y CREAM Villa Regina”... (Acta 12, Anexo A-15)

... “Se comenta que se está enviando la prórroga (a las Oes) de los convenios del ejercicio 2009, que tendrán una duración hasta el 30 de marzo”... (Acta 16, diciembre 2009, Anexo A-15)

... “El contador realiza una breve descripción de la situación de las rendiciones finales de las Erg. Ejecutoras, aclarando que ya se tienen 14 y que solo falta la rendición final de FUNDENPA a la cual se le ha realizado el correspondiente reclamo”... (Acta 18 del 16 de marzo de 2010, en Anexo A-15).

Toda esta operatoria relacionada con el primer proyecto integral del Consorcio se finaliza con la rendición final del Consorcio a la CONAMI , concretada en abril del año 2010...

“el día 15 de abril estará viajando junto al contador a la ciudad de Bs As para llevar la rendición final del Consorcio a la CONAMI (Acta 19 del 2010, Anexo A-15).

Cabe señalar que tanto a mediados del 2009, como en el mismo momento en el 2010 y en el 2011, se realiza la renovación automática del convenio original firmado entre el consorcio y la CONAMI, el cual estaba planteado por el lapso de un año, con esta opción de renovación automática si no había objeciones de alguna de las partes.(Se detalla en Acta 11 del 7/8/2009, Acta 21 del 2/8/2010, y Acta 29 del 27/6/2011, todas en Anexo A-15)

También se puede agregar que en toda esta dinámica de funcionamiento, a partir de octubre del año 2009 – simultáneamente a la ejecución del primer proyecto integral financiado- el Consorcio comienza a trabajar sobre la formulación de un segundo proyecto integral para presentar a la CONAMI³⁰ : “como segundo punto se trata el próximo proyecto 2010, y se resuelve incorporar más Oes, entre 5 y 7...” (Acta 14 del 5/10/2009, en Anexo A-15). En este segundo proyecto se incluyen 6 nuevas organizaciones administradoras en función de las demandas territoriales de diversos actores. También al formular el segundo proyecto se observa en el mismo, que se incluyeron todas las organizaciones que habían participado de la primera propuesta, más

³⁰ Figura este segundo proyecto integral en Anexo A-12

allá de su desempeño en la ejecución del primer proyecto de trabajo.

El segundo proyecto es aprobado³¹, pero la CONAMI dictamina desdoblar los desembolsos en 2 cuotas: *“El presidente comenta que se ha acordado con la CONAMI que el nuevo proyecto 2010 sea transferido en dos etapas”* (Acta 18 del 16/3/2010)-

Esta primera ‘etapa’ o desembolso llega en diciembre del 2010, *“el presidente informa que se transfirió el refondeo de la CONAMI y que se enviará lo correspondiente a cada OE”*..(Acta 25 del 15/10/2010, en Anexo A-15). A partir este nuevo financiamiento, se comienzan a ejecutar las acciones con una secuencia de actividades y una dinámica en las reuniones y en la forma consensuada de tomar las decisiones, similar a lo desarrollado en lo descrito para el primer proyecto. Cabe destacar que no se llegó a ejecutar y rendir totalmente esta primer cuota del segundo proyecto cuando finaliza la gestión gubernamental (diciembre de 2011), fecha hasta donde se realiza este estudio.³²

Se puede observar que entre la entrega de la rendición final del primer proyecto(15 de abril del 2010) y la llegada del primer desembolso del segundo proyecto (15/12/2010), pasó prácticamente todo el año 2010. En este período el Consorcio continuó reuniéndose mensualmente y realizando tareas de sistematización de lo trabajado, así como de acompañamiento a las OAS. Todos los entrevistados señalan este lapso transcurrido entre los dos desembolsos como una dificultad en la implementación del programa, ya que generó malestar en las organizaciones por dificultades para sostener la operatoria. Este malestar se incrementó en las organizaciones que habían cumplido con los plazos estipulados por el programa y habían ejecutado y rendido sus fondos a fines del 2009, ya que estuvieron un año sin recibir financiamiento. Se adjuntan algunos testimonios de esta situación:

..”La mayor dificultad del programa fue la discontinuidad en los desembolsos de dinero, ya que pasó mucho tiempo entre el primer y segundo desembolso” (Entrevista 5, en Anexo A-14).

... “los desfases de tiempo en los desembolsos de dinero” (Entrevista 5, en Anexo A-14).

... “una dificultad que tuvimos fue que no se pudieron cumplir los plazos para los diferentes desembolsos” (Entrevista 5, en Anexo A-14).

³¹Se adjunta en anexo A-12, junto a la formulación del segundo proyecto, la evaluación y el Informe Técnico de la CONAMI que recomienda aprobar este segundo proyecto.

³²Este dato surge del análisis del presupuesto ejecutado por el Consorcio hasta fines del 2011, el cual figura en el análisis de la “dimensión material” del Consorcio. Cabe señalar que se tomó como criterio – en los dos casos analizados en el presente trabajo- analizar el lapso que iba desde el inicio de estos espacios (2008) hasta el fin de la gestión de gobierno que protagonizó esta etapa(diciembre de 2011), porque se consideró que ese recorte de tres años y medio, resultaba suficiente para investigar los objetivos propuestos. En este caso del Consorcio, dicha decisión sobre el lapso de tiempo elegido, tuvo como consecuencia que al relevar la documentación sobre el presupuesto ejecutado, se comprobara que el segundo de los proyectos implementados por el Consorcio (2011) aún hubiera concluido de ejecutar el presupuesto al finalizar el lapso que se tomó para el presente estudio.

Sin embargo, a pesar de estas dificultades en el desarrollo del programa, se puede observar que las mismas no repercutieron en la dinámica de funcionamiento del Consorcio ni tampoco que hayan generado alguna tensión entre los miembros del mismo, sino que las responsabilidades se atribuyeron a los grupos que se atrasaron o a la misma operatoria del programa nacional:

... “Una cuestión negativa fue el no entendimiento de algunas Organizaciones de trabajo solidario entre ellas. Ejemplo: si una se retrasa en su rendición dificulta y traba, la rendición del Consorcio y por tanto la transferencia de Fondos de Nación” (Entrevista 2, en Anexo A-14)

... “no se veía el mismo compromiso de trabajo en todas las organizaciones, lo que repercutía luego al momento de rendir y ejecutar la cartera. Esto representó una traba en cuanto a los tiempos: todas las organizaciones dependiendo de los tiempos de rendición de unas pocas con poco compromiso con el trabajo”..(Entrevista 5 , en Anexo A-14).

Se puede afirmar que esto puede haberse debido a que el Consorcio- facilitado por su estructura de tipo red, con relaciones contractuales (Hintze, 2009) funcionó logrando construir un proyecto en común, más allá de la pertenencia al sector que cada uno tenía, lo que favoreció a tener una identidad como grupo, a la vez de funcionar en forma horizontal, coordinada y con una distribución de funciones y roles asumida y compartida por todos sus miembros. La estrategia de implementación se desarrolló según la normativa fijada por la CONAMI, por lo cual se puede interpretar que al analizar las dificultades de su funcionamiento – que estuvieron centradas en la situación que generó el desfasaje entre el primer desembolso y el segundo- se asignen las causas de dichas consecuencias negativas tanto al diseño de la operatoria del programa, como a las organizaciones ejecutoras que se atrasaron en las rendiciones, y no al funcionamiento de este espacio multiactoral.

b-2) Dimensión Material/Económica:

Se realizará el análisis de esta dimensión, presentando en primer término los fondos ejecutados por el Consorcio durante el lapso del presente estudio, para referir en segundo término los logros y/o dificultades que se fueron generando durante este proceso, expresados desde los distintos actores que participaron de este proceso.

Para analizar **los niveles de ejecución presupuestaria**, cabe señalar que durante el periodo estudiado el consorcio presentó 2 proyectos integrales para ser financiados por la CONAMI. .

+ El **“primer proyecto integral”** es presentado a la CONAMI al inicio del funcionamiento del consorcio (mediados del 2008), fue aprobado por ésta y se acreditan

los fondos en un único desembolso, concretado a inicios del 2009.

Cabe consignar esos datos, tal cual se expresas en el mismo proyecto presentado:

Ejecución del Primer Proyecto (año 2009)

*Síntesis Presupuesto aprobado en el primer proyecto*³³:

<i>Rubro</i>	<i>Total</i>
<i><u>OPERATORIA</u></i>	
<i>Fondeo Cartera</i>	<i>\$ 1.125.000</i>
<i>Recursos Humanos</i>	<i>\$ 292.500</i>
<i>Funcionamiento</i>	<i>Consortio\$ 45.000</i>
<i>TOTAL OPERATORIA</i>	<i>\$ 1.462.500</i>
<i><u>ACCIONES COMPLEMENTARIAS</u></i>	
<i>Transferencia de Metodología</i>	<i>\$ 92.000</i>
<i>Eventos</i>	<i>\$ 58.770</i>
<i>Equipamiento</i>	<i>\$ 147.000</i>
<i>Fortalecimiento</i>	<i>\$ 50.000</i>
<i><u>TOTAL ACCIONES COMPLEMENTARIAS</u></i>	<i>\$ 347.770</i>
<i>TOTAL PROYECTO</i>	<i>\$ 1.810.270</i>

Cabe señalar que se planteaba un plazo de ejecución de 10 meses.

Este primer proyecto se ejecuta mayoritariamente durante el año 2009, aunque el atraso en la ejecución de algunas de las organizaciones ejecutoras trae como consecuencia que su rendición final sea finalmente presentada para ser aprobada por el Gobierno Nacional hacia mediados de abril del año 2010.³⁴ .

+ El “**segundo proyecto integral**” es presentado a fines del 2009 aprobado en el primer trimestre del 2010 y – a diferencia del primer proyecto- se desdobra éste en 2 desembolsos, el primero de los cuales se efectiviza a fines del año 2010. A fines del año 2011 (fin del lapso de este trabajo) aún no se había realizado el segundo desembolso de este segundo proyecto.

³³ Extraído del Primer Proyecto Integral presentado por el Consorcio a la CONAMI, adjunto en Anexo A-10

³⁴ Ya se citó esta aprobación, la cual figura en el acta 18 de las reuniones de Comisión Directiva del Consorcio, la cual obra en Anexo A-15

En este **segundo proyecto**- que también se plantea un plazo de ejecución de 10 meses- incluye todas las organizaciones del primer proyecto (15), más 6 organizaciones nuevas, totalizando 21 organizaciones ejecutoras. Se presenta a fines del 2009, y si bien es aprobado, a comienzos del 2010, comienza su trámite administrativo al aprobarse la rendición del primer proyecto (abril 2010) estipulándose el pago en dos desembolsos. El primero de éstos se acredita en diciembre del 2010³⁵.

Cabe señalar que el segundo desembolso no se llegó a concretar dentro el lapso que se toma para la presente investigación (diciembre de 2011)³⁶

Se consigna a continuación el presupuesto presentado en el segundo proyecto :³⁷

		Organizaciones c/ exp.	Organizaciones nuevas	1er. Desembolso	2do. Desembolso	Total
Operatoria OES	Fondeo cartera	2046000		1227600	818400	2556000
			510000	153000	357000	
	RR Humanos	612500	132000	407100	337400	744500
	Gtos. Func.	86500	21000	58200	49300	107500
Acciones Complementarias	Transf. Metod.	114000		57000	57000	114000
	Eventos	84480		42240	42240	84480
	Fortalecimiento	72500		36250	36250	72500
	Equipamiento	89628		89628	0	89628
				2071018	1697590	3768608

³⁵ También citado , figura en Acta 19 en Anexo A-15

³⁶ No figura en las actas que se haya efectivizado este segundo desembolso, lo que ratifica el referente técnico del Consorcio en Entrevista 4- Anexo A-14

³⁷ Cuadro extraído del segundo proyecto, que se adjunta en Anexo A-12

INFORME DE SITUACIÓN DE CARTERA AL 13 DE ENERO DE 2012

Nº	O. EJECUTORA	FONDOS RECIBIDOS TOTAL (1)	FONDOS RECIBIDOS (2)	CRED HISTORICOS EN PESOS (3)	CANT. CREDITOS OTORGADOS (4)	MONTO PROMEDIO (5)	COBRANZAS (6)	CARTERA ACTIVA (7)
1	ASOC:AYUDA AL NEC.	\$204.868,6	\$155.021,2	\$330.068,0	119	\$2.773,7	\$204.450	\$125.618
2	COOPERAR	\$265.768,6	\$215.492,0	\$342.750,0	140	\$2.448,2	\$168.839	\$173.911
3	SURCOS	\$241.283,6	\$190.937,0	\$233.722,0	90	\$2.596,9	\$123.727	\$109.995
4	CONPROBAR	\$205.768,6	\$156.328,6	\$166.430,0	47	\$3.541,1	\$96.553	\$69.877
5	AEDES	\$204.868,6	\$155.422,0	\$220.500,0	57	\$3.868,4	\$98.417	\$122.083
6	HACIENDO CAMINOS	\$204.868,6	\$155.492,0	\$145.450,0	46	\$3.162,0	\$78.313	\$67.137
7	ENDECIC	\$156.540,0	\$117.000,0	\$212.000,0	69	\$3.072,5	\$125.151	\$86.849
8	FUDENPA	\$201.840,0	\$152.400,0	\$70.600,0	45	\$1.568,9	\$44.430	\$26.170
9	AGENCIA CREAR RC	\$200.940,0	\$152.400,0	\$223.857,0	89	\$2.515,2	\$123.706	\$100.151
10	OBISPADO	\$204.868,6	\$155.422,0	\$254.002,0	120	\$2.116,7	\$179.681	\$74.321
11	AGENCIA SAO	\$301.168,6	\$227.422,0	\$325.750,0	123	\$2.648,4	\$168.627	\$157.123
12	ENDECA	\$33.150,0	\$25.500,0	Sin datos cargados				
13	SAYAY	\$33.150,0	\$25.500,0	\$25.500,0	10	\$2.550,0	\$14.235	\$11.265
14	AGENCIA VIEDMA	\$33.150,0	\$25.500,0	\$36.500,0	15	\$2.433,3	\$18.051	\$18.449
15	AGENCIA BARILOCHE	\$33.150,0	\$25.500,0	\$25.950,0	10	\$2.595,0	\$2.506	\$23.444
16	ENDECON	\$97.500,0	\$75.000,0	\$158.162,0	63	\$2.510,5	\$73.425	\$84.737
17	ENDESUR	\$205.768,6	\$155.422,0	\$187.400,0	54	\$3.470,4	\$94.975	\$92.425
18	AGENCIA ADECO	\$33.150,0	\$25.500,0	\$22.500,0	6	\$3.750,0	\$8.638	\$13.862
19	MARGARITA	\$147.058,6	\$116.722,0	\$117.522,0	45	\$2.611,6	\$68.374	\$49.148
20	VREGINA	\$127.033,6	\$97.372,0	\$144.422,0	91	\$1.587,1	\$83.297	\$61.125
TOTALES		\$3.135.894,30	\$2.405.352,6	\$3.243.085,0	1.239	\$2.591,0	\$1.775.394,2	\$1.467.690,8

GLOSARIO

- 1 **FONDOS RECIBIDO TOTAL:** son todos los fondos que recibió la O.E en los dos proyectos 2010 y 2011
- 2 **FONDO RECIBIDO MICROCREDITOS:** del fondo recibido total se destina El 70% para constituir la Cartera de créditos
- 3 **CRED. HISTORICOS EN PESOS:** refleja monto total de créditos otorgados desde el inicio del programa, lo que supera al monto recibido para microcrédito, por la rotación del fondo
- 4 **CANTIDAD DE CRÉDITOS OTORGADOS:** indica la totalidad de créditos otorgados por la O.E y a nivel consorcio en la última fila, siendo de 1.239 entre créditos y recréditos
- 5 **MONTO PROMEDIO:** se trata del monto del crédito que en promedio entrega la O.E y a nivel consorcio el mismo asciende a \$2.591
- 6 **COBRANZAS EFECTUADAS:** del total de fondos recibidos para microcréditos, las O.Es han recuperado \$1.775.394
- 7 **CARTERA ACTIVA:** es la suma de dinero que se encuentra circulando entre los emprendedores, se compone de la totalidad de las cuotas aún no abonadas sean estas vencidas o no.

Analizando estos datos generales sobre estos los fondos ejecutados por el consorcio , se pueden inferir las siguientes observaciones:

△ Se ejecuta el 100 por ciento de los fondos del primer proyecto a través de 15 organizaciones administradoras y la primera cuota del segundo proyecto- con 21 Oas-, la cual significaba el 55% del total solicitado en este segundo proyecto. No se llega a recibir la segunda cuota dentro del lapso estudiado (marcado por el fin de la gestión de gobierno en diciembre del 2011).El total de fondos recibidos por el consorcio fue de \$ 3.135.894,3.

△ Cabe señalar que la solicitud del primer proyecto (\$ 1.810.000\$) aumenta más de un cien por ciento al realizar la solicitud presupuestaria del segundo proyecto (\$ 3.768.608)

△ El 70 por ciento de lo ejecutado se destinó a microcréditos (\$2.405.352,6) siendo el 30 por ciento restante distribuidos fundamentalmente entre Recursos Humanos, Equipamiento, Movilidad y Encuentros de Capacitación.

△ El recupero obtenido por el cobro de las devoluciones, lleva la cifra inicial de \$2.405.352,6 aportados por la CONAMI a un monto de \$3.135.894,30, lo que representa un aumento de un poco más del 30 por ciento por sobre el capital recibido por la CONAMI.

△ Al momento de finalizar este estudio, las Organizaciones Administradoras habían recuperado, para seguir otorgando nuevos créditos, un total de \$ 1.775.394,20 y tenían en circulación un capital de \$ 1.467.690,8. cabe consignar que esto representa que ya habían recuperado un 57% de los fondos recibidos y tenían en circulación 47% de lo recibido. Si se suman ambos montos, la cifra que se obtiene (3.243.085\$) supera levemente el monto total recibido por la CONAMI entre los dos proyectos, logrando un excelente nivel de sustentabilidad de este programa.

△ El producto logrado sumando todas estas acciones fue la entrega de 1.239 microcréditos, los que se ubican en un valor promedio aproximado de \$2.590 por crédito.

△ El plazo de ejecución del primer proyecto (10 meses) se cumple durante el primer año de funcionamiento del Consorcio, mientras que en el segundo proyecto se llega a ejecutar solamente el primer desembolso en ese lapso,

Considerando todos estos datos globales se puede afirmar- desde la concepción de eficacia y eficiencia planteada por Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio (2009)-que la ejecución ha tenido un nivel alto de eficacia, ya que se ha cumplido uno de los

objetivos principales que tenía el Programa- el cual era *“Promover el desarrollo del microcrédito como herramienta de financiamiento de los sectores más vulnerables de la población”*³⁸.. Esta afirmación se fundamenta en la cantidad significativa de créditos otorgados, así como en el aceptable recupero que generó realizar nuevos créditos y que demuestran un proceso que sigue movilizando recursos en forma constante, dándole cierto nivel de sustentabilidad a la operatoria. Completando estos datos cuantitativos, conviene citar algunas referencias sobre la población que recibía los créditos:

“..El mayor logro, es haber podido acercar este programa gente muy pobre, a lugares con poca accesibilidad con propuestas de créditos para emprendimientos pequeños, familiares”(Entrevista 5, en Anexo A-14)

“..dio testimonio de que es posible llegar con esta metodología a una diversidad de emprendimientos de la población vulnerable, que no pueden acceder a la banca formal y requieren programan flexibles..”(Entrevista 4, en Anexo A-14)

Ratificando estas afirmaciones- y ya continuando con algunas perspectivas sobre los logros evaluadas por los actores intervinientes-, conviene citar aquí las conclusiones que manifiesta en la evaluación positiva del referente técnico de la CONAMI, cuando aprueba el segundo proyecto presentado por el Consorcio a fines del 2009³⁹:

“El propósito del presente informe es aprobar la capacidad institucional y la estrategia de intervención del Consorcio de Gestión, teniendo en cuenta el conocimiento de:

- *La experiencia en el otorgamiento de microcréditos que disponen la mayoría de las instituciones miembros del Consorcio,*
- *El conocimiento y experiencia en la gestión e implementación de políticas públicas y programas sociales en todo el territorio provincial, por parte del gobierno provincial y del Consorcio en particular*
- *Las articulaciones con instituciones de sólida trayectoria y otros programas nacionales o provinciales que se plantea el Consorcio*
- *así como la metodología a implementar para la concesión de los microcréditos que implica no solo el financiamiento en si mismo sino la promoción de la economía social y la inclusión de sectores vulnerables a través de acciones de diagnóstico previos al otorgamiento del crédito, capacitación, asistencia técnica, la constitución de un comité de crédito y de un equipo de asesores de crédito que garanticen la relación directa con el emprendedor y la mejor distribución de los fondos con los grupos solidarios, promoción, visitas a los emprendimientos, análisis de crédito y el seguimiento de la gestión de los créditos incorporando siempre el factor de capacitación y asistencia técnica.*
- *La mirada integradora y complementaria de la implementación de planes y programas socio productivos en el territorio provincial.*

En este sentido se concluye que:

El Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local a través de las Organizaciones u Organismos que lo componen poseen vasta experiencia en planificación, gestión, monitoreo y seguimiento de la implementación de políticas públicas. Además se observa una estrategia de intervención basada en la integralidad de las acciones por cuanto el financiamiento solicitado redundará en una mejora de la situación de los emprendimientos informales a través de la posibilidad de apoyarlos para la adquisición de capital de trabajo y activos fijos; a lo cual se suma la capacitación y asistencia técnica en relación directa a los aspectos técnicos-productivos del emprendimiento, lo cual se espera tenga incidencia directa en el crecimiento del emprendimiento y en la consecuente mejora de la calidad de vida de las familias destinatarias de estos créditos.

Es sumamente importante darle continuidad a esta operatoria, en tanto el trabajo que viene

³⁸ Citado en “objetivos del programa”, página 23 del presente trabajo

³⁹Figura en Anexo A-12

desarrollando el Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local de la provincia de Río Negro, a través de las organizaciones ejecutoras, es sumamente conveniente para el desarrollo de estrategias de Políticas Públicas que impulsen el desarrollo de la Economía Social. Esto se comprobó a través de los resultados satisfactorios de las visitas realizadas en distintas oportunidades a las organizaciones ejecutoras durante el año en curso. Adicionalmente se adjunta el listado de emprendedores que recibieron financiamiento al 09/12/09, y que fueran informados por el software del Área de Seguimiento Estratégico de este programa.

Finalmente, se advierte la correspondencia de la propuesta con los principios centrales de la Ley 26117 de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, y los fundamentos del Plan Nacional Manos a la Obra de este MDS.

Por todo lo expuesto la propuesta presentada por el, Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local de la provincia de Río Negro se evalúa en términos económico y socialmente viables, por lo que se sugiere el otorgamiento del subsidio, elevándose la misma a consideración de la superioridad.”

También expresan esta evaluación positiva, diversos referentes que formaron parte como integrantes del consorcio, quienes coinciden en destacar varios logros :

...”también es un gran beneficio el inicio de una forma de trabajo en conjunto entre el propio Estado, los emprendedores y las Organizaciones de la sociedad civil. Pudimos comenzar a trabajar concretamente en lo que se ha dado en llamar “economía solidaria”(Entrevista 3, en Anexo A-14)

..” puede agregarse como aspecto positivo que en el consorcio se debatían los temas abiertamente y las decisiones se tomaban por consenso”..(Entrevista 4, en Anexo A-14)

...”resultó interesante conformar un Consorcio junto con otras organizaciones de la Pcia, ya que permitió estar en contacto, conocer otras realidades, armar grupos de trabajo y elaborar planes de trabajo con criterios comunes”.. (Entrevista 5, en Anexo A-14)

Se observa que tal vez fueron todos esos logros y el estilo de trabajo en equipo que destacan, lo que permitió sobrellevar los eventuales conflictos o las dificultades que se pudieron haber presentado, las que no surgieron con mayor peso en el análisis de las entrevistas y la documentación estudiada.

En este sentido, cabe agregar que según consta en actas-ya citado previamente -entre la rendición presentada de la ejecución del primer proyecto (abril 2010) y el desembolso de la primera cuota del segundo (diciembre de 2010), prácticamente transcurre todo un año sin recibir fondos desde la Nación hacia el Consorcio, aun lo cual las Organizaciones siguen sosteniendo la operatoria. La referente de una de las organizaciones ejecutoras expresa esta situación de esta manera”:

“La discontinuidad en los desembolsos de dinero, ya que pasó mucho tiempo entre el primer y segundo desembolso. Suerte que teníamos un buen nivel de recupero y pudimos sostener esa etapa”(Entrevista 5, en Anexo A-14)

Se puede señalar que esta continuidad del programa aún en momentos de retrasos en su ejecución; fue posible también gracias a la característica particular de este Programa, que autogeneraba sus propios recursos a partir de la devolución de las cuotas. Ya entrando en el concepto sobre el nivel de eficiencia del Programa- siguiendo a las autoras citadas-, se puede decir que se ejecutó con una máxima eficiencia el primer

proyecto- ya que los fondos fueron invertidos en los propósitos establecidos por la planificación, en los plazos que se habían estipulado. En el caso del segundo proyecto, en términos de eficiencia se puede decir que no fue igual en sus resultados, ya que no se llegó a rendir el primer desembolso en el plazo previsto (también de 10 meses). De las entrevistas realizadas cabe destacar que una de las causas de la menor eficiencia en el segundo proyecto pudo deberse principalmente al hecho de que a mediados del 2010 en plena ejecución de esta etapa- erupcionó el Volcán Puyehue, lo que generó una seria crisis económica y social en gran parte de la Provincia de Río Negro, lo que alteró fuertemente todas las actividades de la provincia. Un miembro del consorcio opina sobre esta situación, aludiendo a créditos otorgados al sector ovino: *“esto afectará al otorgamiento de nuevos o futuros préstamos ya que esta gente no pagará sus cuotas”* (en Acta 30 del 5/9/2011, en Anexo A-15). A este fenómeno natural hay que sumarle que el diseño del segundo proyecto ya tenía un alto nivel de proyección de ejecución en su misma presentación, solicitando algo más del doble que el primer proyecto, aunque el plazo de ejecución lo volvía a definir en 10 meses. Se considera que ambos factores- el fenómeno natural y un diseño ambicioso y tal vez desajustado en relación a los plazos- pueden haber afectado los niveles de eficiencia en la implementación de este 2º proyecto, aunque se mantuvieron significativamente los niveles de eficacia ya aludidos. En relación a otros logros expresados por los protagonistas referidos a los objetivos centrales del programa - *“promover la existencia de organismos gubernamentales e instituciones no gubernamentales que trabajen con el microcrédito”* y *Apoyar a las instancias que trabajan con el microcrédito mediante herramientas de fortalecimiento”*⁴⁰ se afirmó:

“...El poder llegar con esta propuesta a diferentes parajes y localidades postergados muchas veces en cuanto a políticas de desarrollo y beneficio para pequeños productores y emprendedores, donde también los logros comenzaron a verse en un plazo muy corto. Se logró también acercamiento a diferentes grupos de trabajo como la Cooperativa de productores rurales de Ñorquincó”.. (Entrevista 5, en Anexo A-14)

..”El lograr una “RED” de Organizaciones que con todas las falencias, hoy pueden seguir ejecutando el Programa y el entendimiento de un sistema de solidaridad para el trabajo colectivo de emprendedores que antes lo hacían individualmente..”(Entrevista 3, en Anexo A-14)

...”Tiene un característica primordial y esencial que es la solidaridad en la conformación de los grupos de beneficiarios en cuanto a su garantía”.. (Entrevista 4, en Anexo A-14)

Desde el punto de vista de la evaluación que hacen estos actores que participaron en este proceso- a partir de las entrevistas- se pueden agregar las siguientes inferencias:

▲ Los que representaban al Gobierno Nacional, que pertenecían a sus equipos técnico-políticos destacan como de alto valor el proceso desarrollado, ya que pudieron ir

⁴⁰ Citado en “objetivos del programa”, página 23 del presente trabajo

cumpliendo con cada una de las etapas que estaban planificadas en la ‘Estrategia de Implementación’ fijada por el Programa, y atribuyen el éxito en los resultados obtenidos al seguimiento de esta metodología. En esta evaluación, coinciden tanto el técnico de la CONAMI ,quién realizó la extensa evaluación del primer proyecto, y recomendó aprobar el segundo⁴¹ , como la referente técnico de la CONAMI, que trabajó con el Gobierno Provincial en la conformación del Consorcio, quien lo explicitó de esta manera:

“Por suerte se pudo trabajar muy bien con la Provincia, la cual tuvo muy buena predisposición para llevar adelante el proceso como el programa” (Entrevista 2, en Anexo A-14)

▲ En este sentido reconocen haber tenido la predisposición positiva de los decisores políticos del Gobierno Provincial para acceder a las orientaciones que les iba dando el Equipo Técnico de la CONAMI – aun teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional no formaba parte del Consorcio-, orientaciones que señalan haberlas sugerido a partir de los saberes construidos sobre las evaluaciones de experiencias de conformación de consorcios de otras partes del país. Por último, señalan junto a otros actores involucrados en todo este proceso, también entre los ‘logros’, la priorización que se fue realizando en la toma de decisiones a los criterios de tipo ‘técnico’, con una baja incidencia de cuestiones de índole política-partidaria, de carácter clientelar y/o con algún grado de discrecionalidad. Esto expresaba el contador que trabajó dentro del Consorcio sobre la incidencia de la llamada “variable política”:

“Fueron casos aislados donde la “variable política” afectó el normal funcionamiento del programa , desde el Consorcio la intención fue siempre tratar de que ninguna decisión fuera afectada por algún aspecto político” (Entrevista 4, en Anexo A-14)

En el mismo sentido se manifestó la referente entrevistada, perteneciente a una de las Organizaciones Ejecutoras del sector de las Ongs:

“Desde Conprobar tuvimos muy buena relación con los referentes políticos del Consorcio. Realmente no hubo dificultades” (Entrevista 5, en Anexo A-14)

▲ En relación a las dificultades, varios de los actores coinciden en destacar como lo más negativo la complejidad de las cuestiones burocráticas-administrativas del propio Gobierno Nacional- sobre todo en el largo “intervalo” entre la rendición del primer proyecto y el desembolso del segundo (que prácticamente llevó todo el año 2010). Así lo explicita el referente técnico del Consorcio

“Un aspecto que trataría de cambiar o solucionar es la tardanza que se produce entre los

⁴¹ Figura en las “conclusiones” de la evaluación del proyecto, ya citada anteriormente y que se adjunta en Anexo A-12

distintos desembolsos ,situación que produce un bache y que en la mayoría de las organizaciones provoca un desmenbramiento del equipo de trabajo y su normal funcionamiento” .(Entrevista 4, en Anexo A-14)

Señalan que aun así, se pudo sostener el funcionamiento del Consorcio. Uno de los factores que atribuyen dicha continuidad lo relacionan con que la mayoría de las organizaciones administradoras habían logrado un buen nivel de recupero de los créditos otorgados, y además varias de ellas tenían otros recursos para funcionar y sostenerse (Banco de la Buena Fe, otros programas de las Agencias CREAM, etc).

“, más allá de los desfases de tiempo en los desembolsos de dinero, la organización mantuvo la frecuencia de visitas a los lugares para no perder la continuidad y contacto con los pobladores. Es real que esto también se logró gracias al aporte de otros proyectos en curso dentro de la organización Conprobar los cuales permitieron solventar los gastos de movilidad y RH”(Entrevista 5, en Anexo A-14)

Desde todas estas manifestaciones de los actores que conformaron el Consorcio- que constituyeron un equipo de trabajo con relaciones y comunicaciones contractuales y de tipo horizontal, se reconoce en términos generales como una experiencia muy positiva todo el proceso desarrollado desde el Consorcio. Los actores estatales destacan la ventaja de poseer una herramienta jurídico legal que les permitiera manejarse con autonomía- sobre todo en el terreno de la administración de fondos- y evitar tener que regirse por la compleja serie de pasos administrativos que implica ejecutar un fondo en las estructuras verticales de los ministerios a los que pertenecen. Valoran el acompañamiento y capacitación recibida del Gobierno Nacional y la buena disposición de la mayoría de las Organizaciones Administradoras, aun sabiendo que la función del Consorcio era evaluar y monitorear su trabajo. Señalan como las mayores dificultades y obstáculos a los desfases que se generaban entre las Organizaciones con mejor desempeño y las que tenían dificultades para la ejecución, ya que esto traía aparejado el retraso de la rendición de los fondos como conjunto. Marcan como un momento difícil los meses que no recibieron el desembolso del segundo proyecto, ya que soportaron la demanda permanente de las organizaciones, así como el último año, donde atribuyen al fenómeno imprevisible de la crisis originada por el Volcán Puyehue, como un factor que retrasó y dilató toda la operatoria de la segunda etapa.

▲ Al indagar sobre las Organizaciones Administradoras, las cuales se encontraban dispersas sobre las distintas zonas del territorio, se tomó como referencia a los dos tipos de organizaciones más representativas del conjunto: por un lado las que eran ONGs y que la mayoría de ellas venían de la experiencia del Banco de la Buena Fe (un 40% del total de las OAS) y por otro lado las que pertenecían al ámbito estatal-productivo

relacionado con Entes Mixtos o Delegaciones de la Agencia CREAM (el otro 60 %). En relación a las ONGS, la evaluación que hacen del proceso vivido por el Consorcio es muy satisfactoria. Esta evaluación positiva aparece explicitada en varios pasajes de la entrevista realizada a la referente de la organización ejecutora ConProBar, de San Carlos de Bariloche:

- *“Si me refiero a la experiencia de Conprobar, podemos decir que los objetivos se cumplieron ampliamente ya que pudimos acercar esta propuesta de créditos a pobladores de diferentes lugares de la provincia, acompañando esto con capacitación para el armado de carpetas de proyectos, costos, organización para realizar compras de materiales en conjunto”.*
- *“.. rescatando la solidaridad y compromiso de la palabra como principal garantía”.*
- *“..Esta población, con pequeños créditos pudo mejorar la situación y calidad de sus emprendimientos, teniendo mejoras en cuestiones básicas como mejoramiento de techos, cercos, pisos para la esquila, etc., o comprando herramientas para sus emprendimientos de servicios”.*
- *“La pronta llegada del recurso a la gente”.*
- *“El trabajo compartido con otras organizaciones”*
- *“La posibilidad de mejora y expansión de los emprendimientos”*
- *“.. El compromiso de la palabra y para devolver las cuotas”.*
- *También recibimos capacitación específica sobre las operatorias y nos dieron al inicio algo de equipamiento, que por supuesto nos vino muy bien. (Entrevista 5, en Anexo A-14)*

▲ Tal cual se observa, fundamentan esta valoración del programa en que esta herramienta les dio la posibilidad tanto de aumentar la cobertura de sus prestatarios, así como ofrecer a algunos de los que participaban de la experiencia del ‘Banquito’ la posibilidad de acceder a un mayor crédito que les permitiera hacer crecer su emprendimiento. Cabe señalar que el ‘Banquito’ ofrece créditos de menor monto que los que ofrecía la operatoria del Consorcio. Destacan también la posibilidad de fortalecer a la organización con equipamiento, haber podido sumar más recursos humanos y recibir mayor capacitación. Valoraron los espacios de encuentros regionales y provinciales, ya que se enriquecían e intercambiaban experiencias con organizaciones similares de otras zonas de la Provincia. Expresan que la mayor dificultad fueron los momentos de “desfinanciamiento”- entre los dos desembolsos- ya que tuvieron que sostener todas las acciones con los recuperos. Señalan también como una dificultad y limitación los honorarios de los capacitadores y de los asesores de crédito, ya que para todos ellos esto era un segundo o tercer trabajo, y eso atentaba con el seguimiento de los emprendedores.

Desde las organizaciones estatales-productivas también expresan su satisfacción por la experiencia del Consorcio- coincidiendo en los mismos beneficios que las ONGS- a lo que agregan que en su caso, pudieron ampliar la oferta de servicios del organismo a un sector vulnerable que en las líneas que manejaban hasta ese momento- tanto de crédito como de subsidio- no tenían alternativas para este sector de la población.

“..se lo consideró como una nueva herramienta y un nuevo abordaje de problemas socio económicos que ya las Agencias Locales venían planteando como verdaderas problemáticas: como llegar a los sectores informales de la economía e incorporarlos al Sistema”(Entrevista 3, en Anexo A-14)

También señalan que la forma administrativa del Consorcio facilitaba la ejecución de los fondos- en comparación con los entes puramente estatales;

..”La estructura de la figura del Consorcio como Organización Administradora es de plena utilidad en cuanto a los aspectos de funcionamiento administrativo” (Entrevista 4, en Anexo A.14)

▲ Observando los testimonios de los distintos actores se puede afirmar que todos coinciden en resaltar más los logros y beneficios obtenidos por la participación en este programa, a la vez de mencionar las dificultades relacionadas con cuestiones administrativas que no tuvieron un gran nivel de incidencia en el cumplimiento de los objetivos. Toda esta evaluación satisfactoria de los actores que participaron de la experiencia, refuerza el alto nivel de eficacia expresado en el análisis cuantitativo de la inversión presupuestaria, pero le agrega significativos valores en términos de fortalecimiento del capital social de las organizaciones participantes. Desde la mirada de Arriagada (2009) se observa el incremento de los distintos tipos de capital social: los emprendedores y las organizaciones del territorio desarrollan partir de la vinculación, el encuentro permanente y la capacitación el capital social de “unión”; a la vez de aumentar su capital de “puente” al reunirse con grupos y organizaciones de diferentes zonas de la provincia que estaban abocadas en las mismas problemáticas. Por último – al recibir financiamiento del Consorcio y relacionarse con la CONAMI- desarrollan el capital social de “escalera”, ya que se empoderan no solamente con los recursos recibidos sino con las vinculaciones que establecen con estos organismos gubernamentales. Cabe destacar que en los testimonios se menciona la posibilidad de participar en Ferias y en Encuentros de distinta índole- tanto en la misma provincia como en otros lugares del país- que se generaron a partir de la participación en este programa. Por último cabe destacar que los distintos actores también valoraron como muy positiva la metodología de que las ayudas del Estado apunten a facilitar herramientas para que la gente “pueda trabajar”, a la vez que “haya que devolverlo”, contrastando ambos elementos con las conocidas políticas de tinte asistencial y clientelar.

b-3)Dimensión Política:

Desde la perspectiva de la distribución de los **recursos** de poder entre los diversos actores que participan de todo este proceso estudiado, se puede enfocar en primer término las relaciones que se establecen entre el actor ‘Gobierno Nacional’ - quien crea a través de la Ley el presente programa y le asigna un recursos específico de su propio presupuesto- con el actor ‘Consortio’- el cual es creado por la misma normativa y se encuentra en el ámbito provincial.

Si bien es el Consortio quien ejecuta los recursos, el Gobierno Nacional a través de la CONAMI – y explicitado en documentos, manuales de procedimientos y en el mismo convenio que se firma con el Consortio- define tanto los objetivos del programa, como la estrategia de implementación a seguir en forma precisa, así como acompaña y supervisa su ejecución, a la vez de exigir la rendición correspondiente de los fondos otorgados, según los instructivos fijados por el orden nacional.

Se puede decir que el programa se ejecuta en un ámbito de conducción conjunta entre el Gobierno Nacional y el provincial, donde hay cierta simetría en la distribución del poder. Uno de los ejemplos para fundamentar esta afirmación se puede observar en el armado del consortio – donde los 2 actores que operan en esta etapa son el gobierno nacional y el gobierno provincial. Si bien el gobierno provincial asume el liderazgo a través del Ministerio de Familia, el Gobierno Nacional propone que la Sociedad Civil esté representada por una ONG ligada al Programa denominado ‘Banco de la Buena Fe’, el cual venía implementándose en el territorio provincial entre un conjunto de ongs y la nación, sin participación del gobierno provincial . En esta misma línea, el Gobierno Provincial propone como tercer actor a la Agencia CREAR – que si bien es un ente mixto, su conducción política es del gobierno provincial- y desde el ámbito nacional se propone a la ONG que realizará toda la Transferencia Metodológica, ligada al gobierno central por ser una de las ‘pioneras’ del microcrédito en nuestro país.⁴²

Todo este equilibrio en la distribución del poder genera una permanente negociación, desde la conformación del consortio, hasta en la formulación de los proyectos, entre los dos actores políticos principales en este programa, el que lo crea, diseña y financia

⁴²En el Anexo 4 que relata la Estrategia de Implementación, se nombra al grupo de las “más consolidadas” al clasificar los tipos de organizaciones administradoras, como aquellas que son “pioneras”, ya que vienen trabajando en el tema del microcrédito desde antes que se hiciera la Ley, y las cuales fueron convocadas como asesoras en todo este proceso. La Asociación Norte- Sur- de San Carlos de Bariloche-, propuesta por la CONAMI y elegida por el Consortio para la Transferencia de Metodología del primer proyecto, se encuentra en dicho grupo de Ongs.

(Gobierno Nacional), y el que lidera su implementación (Gobierno Provincial), así como – una vez constituido el consorcio- también participa de este proceso la representación de la Sociedad Civil.

Si se analizan las relaciones de poder entre las diferentes partes que conforman el consorcio; se observa una estructura horizontal donde se puede afirmar que también existe una distribución igualitaria del poder, la cual se manifiesta en las siguientes características:

- Al constituir el consorcio entre las tres partes, los cargos de la comisión directiva se adjudican en forma proporcional a cada una de dichas partes.
- La misma naturaleza jurídico-legal de esta estructura – que recibe fondos del Gobierno nacional en una cuenta propia y autónoma de las instituciones que lo conforman- asigna la responsabilidad del manejo de los recursos a ese espacio común constituido.
- En la selección de las organizaciones administradoras – tanto en el primer proyecto como en el segundo- se cruzan distintos criterios (distribución territorial proporcional en las diversas zonas de la Provincia, organizaciones con experiencia en la temática y que cumplan con los requisitos legales, capital social que posee cada una de las partes) acordándose una elección de organizaciones ejecutoras donde todas las partes del consorcio puedan incluir proporcionalmente a organizaciones que provenían del sector que representaban y/o de sus vinculaciones políticas en el territorio provincial.
- Se presenta una baja incidencia de la ‘cuestión política’- entendida como aquella que se puede operar desde el poder político influyendo sobre las decisiones-, considerando que podría haberse dado una asimetría de poder a favor de los actores gubernamentales que integraban este proceso, ya que era el gobierno provincial – desde el Ministerio actuante- quien lideraba todo el proceso de constitución y funcionamiento de la estructura del consorcio, además de brindar el espacio físico de funcionamiento, el equipamiento inicial y poner recursos humanos propios a trabajar en la concreción de este proyecto. La estructura horizontal del consorcio facilita la distribución igualitaria del poder en cuanto al manejo de recursos y toma de decisiones en este espacio multiactoral, y en cierta manera empodera al sector no gubernamental contrapesando la posible asimetría de poder que podían ejercerse desde los organismos gubernamentales presentes.

- Según se refleja en las actas y las entrevistas, en la toma de decisiones primaba el criterio de excelencia técnica en relación a lo que marcaban las operatorias e instructivos del programa cuando debían tomarse decisiones que implicaban lo que pueden encuadrarse dentro del concepto de ‘recursos de poder’, como por ejemplo: la selección de recursos humanos para los distintos roles que iba requiriendo la operatoria, la aprobación de proyectos y/o solicitudes de las organizaciones ejecutoras, los criterios para el desembolso de fondos, las compras de equipamiento, etc.

- También coincide el testimonio de quienes protagonizaron todo este proceso, que las decisiones en cuanto a la distribución territorial del programa -zonificando la provincia por sus tradicionales regiones-, así como la elección de las organizaciones administradoras de cada una de estas zonas de la Provincia, los capacitadores y los responsables de distintas tareas (transferencia metodológica, sistematización, administración), se fueron tomando por consenso entre las tres partes que formaban el consorcio, teniendo como criterio distribuir los recursos por igual entre las organizaciones y técnicos propuestos por el sector gubernamental (Ministerio de Familia y Agencia CREAM⁴³) y el sector no gubernamental (Asociación Génesis). Las propuestas que se iban consensuando entre las partes eran a la vez consultadas al equipo técnico de la CONAMI asignado a esta provincia y el articulador del Centro de Referencia Río Negro– quienes si bien no eran parte del consorcio- estaban en comunicación con el mismo para acompañar el armado de la propuesta de trabajo.

Queda aún analizar la vinculación que se da entre el Consorcio y los otros actores que están presentes en este proceso, constituidos por las organizaciones administradoras que se encuentran distribuidas en las distintas zonas del territorio provincial y quienes son las que se relacionan directamente con los microemprendedores, población objeto que marca la ley.

Se puede afirmar que esta relación entre las organizaciones administradoras y los microemprendedores- si bien existe una asimetría de roles, ya que la organización es la que capacita, la que fija la operatoria y los requisitos, y los microemprendedores son los que aprenden, son evaluados y reciben el crédito- se observa que se distribuyen recursos de poder en estos emprendedores – tanto económicos como técnicos (Repetto 2009)-, ya que ellos deben participar activamente en todo el proceso de capacitación, y son los que

⁴³Cabe señalar que si bien Agencia Crear tiene una composición mixta conformada por actores gubernamentales y no gubernamentales ligados al sector productivo, los representantes designados por el Presidente de la Agencia para formar parte del consorcio eran un funcionario político y un técnico de la planta estatal de la Agencia central con sede en Viedma.

son beneficiados por los fondos destinados para este programa.

En un modelo similar al ya descrito previamente en la relación CONAMI-CONSORCIO, en este caso el Consorcio fija el marco y los procedimientos a seguir por las organizaciones para obtener los recursos – tanto en lo que respecta a los requisitos legales como a los proyectos técnicos a presentar-; quedando dentro del ámbito de decisión de las Organizaciones que están en el territorio, tanto la difusión de lo que ofrece el programa como la selección de los recursos humanos para trabajar como capacitadores y asesores de crédito, así como la identificación y selección de los potenciales prestatarios del crédito. Dichos destinatarios del programa son a la vez capacitados y acompañados por el personal técnico de las organizaciones administradoras, tanto en la formulación de su ‘plan de negocios’, como en la ejecución del capital para desarrollar su emprendimiento productivos, así como también en el seguimiento y la devolución del crédito recibido. Toda esta operatoria genera un entramado de relaciones entre los actores que jerarquiza y empodera en primera instancia a las organizaciones sociales que trabajan en el territorio, y que manejan los recursos del programa, para también empoderar en una segunda instancia con capacitación y fondos de crédito, a los sujetos de derecho que menciona la ley – los microemprendedores de sectores vulnerables.

En el mismo sentido, se observa también en todo este proceso se genera un alto nivel de participación de los propios protagonistas a los que van dirigido las acciones que genera el programa, ya que son ellos mismos- cumpliendo con los requisitos que se fija en todos los distintos niveles y etapas de la operatoria, y recibiendo la capacitación y asistencia técnica que le desarrolla las capacidades necesarias para tener mayores posibilidades de éxito- quienes en definitiva construyen y desarrollan el proyecto productivo en el cual se ejecutan los fondos destinados al programa.

a) El Caso del Consorcio de Gestión: A modo de síntesis...

Luego de transitar el análisis de todo este proceso de casi 4 años de funcionamiento del Consorcio de Gestión para el Desarrollo Local de la Provincia de Río Negro; se pueden inferir- a modo de síntesis – las siguientes afirmaciones:

▲ El Programa Nacional de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social presenta un alto nivel de ‘calidad institucional’- desde el marco de análisis que plantea Aguilar Villanueva (2009) por estar sustentado por una Ley

Nacional que lo crea y reglamenta, fijando cada uno de los procedimientos necesarios para su real implementación, así como de una alta calidad técnica y causal, expresado en los importantes niveles de eficacia y eficiencia logrados tanto en la consecución de sus propósitos económicos como sociales. .

▲ El programa interviene como política social en el ‘universo del trabajo’, desmercantilizando el acceso al crédito – normalmente en la esfera del ‘Mercado’- y dándole al ‘crédito’ un valor público en clave de ‘Derecho’, promoviendo que la población de menores recursos económicos, quienes se encuentran fuera del acceso al crédito bancario, puedan acceder a incrementar su capital para desarrollar o fortalecer una actividad productiva que mejore sus ingresos económicos.(Offe, 1990)

▲ El modelo de implementación que plantea supone la descentralización de recursos, con participación de los niveles nacionales, provinciales y locales, a la vez de incluir un entramado institucional intersectorial tanto desde el involucramiento de sectores estatales pertenecientes a distintos organismos relacionados con la temática abordada; como desde la perspectiva de intersectorialidad que incluye al sector estatal y a la sociedad civil como actores que se interrelacionan activamente en este proceso. (Cunill Grau, 2004)

▲ Dicha descentralización alienta un alto grado de participación social, ya que – a partir de un marco que define la fundamentación y los propósitos del Programa, así como los procedimientos a seguir- pone en la gestión territorial y de proximidad con la población objeto del programa, la responsabilidad de definir y elaborar los proyectos que serán financiados a partir del otorgamiento de microcréditos.

▲ El ámbito organizativo que se genera bajo la figura Jurídico-legal del Consorcio distribuye entre los actores intervinientes en forma horizontal y equilibrada distintos recursos de poder, ya sea de tipo político, como económicos y técnicos. (Repetto, 2009)

▲ Esta institucionalidad que se crea con la figura del Consorcio posibilita una real intersectorialidad, ya que los recursos no pertenecen a ningún sector en particular, sino que son fundacionalmente comunes a todos los actores (Repetto, 2009)

▲ El programa plantea la conformación de una ‘red pública’, donde las relaciones entre los actores son de tipo contractual, propios de las estructuras de red, alentando al fortalecimiento de un ‘estado relacional’, donde existe un liderazgo importante del sector estatal pero se incorporan actores no gubernamentales que potencian los alcances y aportan al mejor logro de los objetivos del programa (Hintze, 2009)(Jordana, 1995)

▲ Las acciones se ejecutan en tiempo y forma, y a la vez de lograr los productos

esperados en el otorgamiento de microcréditos, empodera a las organizaciones intervinientes dotándolas de distintos recursos, pero habilitando a que incrementen significativamente su capital social y aumentando los niveles de institucionalidad social de todo este entramado institucional que se genera con este Programa (Arriagada, 2009) (Repetto, 2009)

Por último, y a modo de conclusión se podría afirmar que cada uno de estos emprendedores que accedieron a un microcrédito, fueron cumpliendo con las condiciones y requisitos que le fijaron las organizaciones administradoras, quienes a la vez debieron cumplir con todos los requisitos estipulados por el consorcio, quien a su vez respondió a lo pautado por la CONAMI.

De esta manera se concretizan los objetivos que establece la ley que crea este programa, se cumple la “misión” de la implementación como parte de la gestión; y todo este proceso no es más que lograr recorrer el camino entre lo que los decisores políticos intentaron generar desde dicha ley (R3), los que la implementaron desde los niveles provinciales (R2), y los que mediaron en el propio territorio (R1), logrando realmente concretarse la política social (Repetto, 2009).

Capítulo 3:

El caso del CONIAR y su desafío de implementar el nuevo paradigma desde un espacio ‘intergubernamental e intersectorial’

a) Antecedentes y Marco Normativo :

Si bien el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia de la Provincia de Río Negro (CONIAR)⁴⁴ se crea a partir de que así lo estipula la Ley provincial 4109⁴⁵ sancionada el 8 de junio del 2006, la gestación de esta norma provincial está directamente relacionada con la Ley Nacional 26061⁴⁶, promulgada el 26 de octubre de 2005. Dicha Ley Nacional plantea la vigencia de un nuevo paradigma en el enfoque de la Infancia basado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño declarada en 1989. A pesar que en 1990 ya se había promulgado la Ley 23.849 que ratifica la adhesión a dicha Convención internacional, y ésta adquiere jerarquía constitucional en 1994, incorporándose a la Constitución Nacional en el art.75, inciso 22, hasta esta nueva ley del año 2005 convivía la normativa que adhería a la Convención de los Derechos del niño con la obsoleta Ley de Patronato, Ley 10903 de 1919. Esto generaba un problema de política pública, ya que si bien la Constitución Nacional incorpora el espíritu de la Convención de 1989, la ley específica que regulaba las acciones públicas para la infancia y adolescencia y que estaba vigente hasta la 26061, era contradictoria a la nueva mirada constitucional, lo que ocasionaba serios conflictos en la implementación de las políticas de Infancia y Adolescencia desde el Estado. Esta nueva norma propone la construcción de un sistema de protección integral de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del país, en cuya base se encuentra el conjunto de políticas públicas básicas y universales para el pleno desarrollo de los chicos en todas las áreas: educación, salud, cultura, recreación, participación ciudadana, etc.; y define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación con esos derechos.

⁴⁴CONIAR es la sigla que corresponde a este Consejo, y se utiliza para nombrar a dicho Consejo.

⁴⁵Se adjunta su texto completo en Anexo B-1

⁴⁶Se adjunta su texto completo en Anexo B-2

Se puede inferir que esta nueva Ley se constituye en la herramienta normativa de la doctrina de la Protección Integral cuyo principio fundamental es la concepción del Niño como SUJETO DE DERECHO y la importancia de la FAMILIA para el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Dicha ley promueve además- desde diferentes artículos- que toda política pública que se plantee desde este nuevo paradigma se implemente mediante la coordinación intergubernamental entre la Nación, las Provincias, y los Municipios (arts 4, 32,42, 44, 45 y 46) y en gestión asociada con la sociedad civil. Crea como autoridad de aplicación de esta norma a la Secretaría de Niñez y Adolescencia a nivel nacional (art.43) y al ‘Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia’, integrado por el titular nacional de dicha secretaría y los representantes de los órganos protectores respectivos de cada una de las provincias (Art.45), invitando a su vez a las provincias a que adhieran a toda esta nueva institucionalidad desde el diseño y la implementación de sus políticas para la niñez y adolescencia.

Al generar toda esta normativa como Ley Nacional, mirado desde el eje “jurídico” se podría afirmar que se dota a esta política pública de un grado óptimo de sustentabilidad y de calidad institucional (Aguilar Villanueva,2009) .

La nueva institucionalidad social que plantea esta Ley, junto al texto constitucional que incorpora la Convención Internacional de los Derechos del Niño, se pueden ubicar como reglas de tercer nivel – según la clasificación de las “reglas de juego” que regulan las instituciones (Repetto 2009) – ya que plantean en términos generales los valores y los grandes principios de acción que deben regir la política pública dirigida a la niñez y adolescencia en nuestra nación. Siguiendo este análisis, la ley provincial 4109 – que crea el CONIAR- se puede ubicar como una R2, ya que estipula cuestiones más específicas referidas a cómo y quiénes van a implementar en la provincia de Río Negro, la política pública que impulsa este nuevo paradigma.

Si bien la Ley provincial plantea cuestiones muy similares a la nación en sus propósitos, así como la adhesión a la Convención internacional a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, también ratifica fuertemente en su artículo 35, el carácter intersectorial en la implementación de los programas de asistencia y prevención a la niñez y adolescencia y la necesidad de descentralizar la aplicación de los programas específicos con la participación de los municipios y los organismos no gubernamentales. Agrega como normativa específica de la ley provincial fija en su artículo 47 la creación del “Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro

(CONIAR)”, el cual dice :

. “Créase el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro (CONIAR), cómo órgano responsable del diseño y planificación de todas las políticas públicas de niñez y adolescencia, el que gozará de autarquía conforme lo determine la reglamentación.”

En su artículo 48 define la integración del mismo, con 4 representantes del Poder Ejecutivo, 2 de la legislatura provincial, y 2 de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a esta temática.

En el artículo 54 se refiere a sus funciones y atribuciones, donde especifica detalladamente numerosos propósitos relacionados con el diseño, planificación , coordinación, promoción y evaluación de las Políticas Públicas para la niñez y adolescencia en el marco planteado por la ley y para implementarse en forma participativa, descentralizada, intersectorial e intergubernamental.

Se puede resumir también que en su capítulo tercero (artículos 57 al 60) normatiza la creación de un Registro de Organismos No Gubernamentales dentro del ámbito del CONIAR, y en el artículo 73 invita a los municipios a adherir a esta ley y a crear “Consejos Municipales”. Por último cabe señalar que el artículo 75 se refiere al “Presupuesto”- en términos genéricos como la plantea la ley nacional-, señalando que “la asignación presupuestaria que demande la presente ley provendrá de rentas generales y de las partidas ya asignadas a la temática”.

Cabe destacar como antecedente que en la Provincia de Río Negro ya existía una ley, la 3097 del año 1997, llamada “Ley de Protección Integral y promoción de los derechos del niño y del adolescente”⁴⁷, la cual tenía grandes coincidencias con la Ley 26061, en cuanto la adhesión a la Convención internacional sobre los Derechos del Niño y Adolescente, la implementación de programas en forma intersectorial y descentralizada, la creación de un sistema de protección integral, etc. Así lo puntualizó quien participaba como referente del área Educación en el CONIAR:

“El nuevo paradigma se viene consolidando en la provincia desde muchos antes de la sanción de la ley 26061. Una de las primeras acciones concretas que marcan un punto de inflexión en términos de derechos, es la sanción de la ley 3097, y sus implicancias. Comienza un trabajo de desinstitucionalización y de concreción de alternativas de contención, revalorizando el rol de la familia, y ubicando al estado como garante.”(Entrevista 6, en Anexo B -5)

Lo que diferencia a esta anterior Ley 3097 con nueva ley provincial 4109, inspirada en la norma nacional, es fundamentalmente que estas últimas crea este Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, con participación de otras áreas de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, así como el registro de organizaciones no

⁴⁷Se adjunta su texto completo en Anexo B-3

gubernamentales.

Por último se puede agregar como antecedente a la creación del CONIAR, que en la Provincia de Río Negro ya existían en 5 localidades (Bariloche, Roca, Villa Regina, Cipolletti y Sierra Grande) espacios locales intersectoriales similares a lo que propone el CONIAR. Estos datos fueron brindados por la presidente del CONIAR y también figuran en alguna de las actas del mismo:

*“...en, el caso de Bariloche, ya se venía trabajando .Roca tenía antecedentes y Regina también”
(Entrevista 9, en Anexo B-5)*

“...Hay que insistir en los municipios que tienen un trabajo iniciado, como Cipolletti, Villa Regina, Sierra Grande y Bariloche” (Acta 6 del 22/08/2008, en Anexo B-6).

Se puede concluir entonces, que tanto desde el punto de vista del nuevo paradigma sobre la temática de la Niñez y Adolescencia que se planteaba desde la Ley Nacional 26061, y la ley provincial 4109, como desde la creación de espacios multiactorales para tratar esta temática, había en el momento que se crea el CONIAR un incipiente trabajo iniciado en estas líneas en el territorio provincial de Río Negro.

b) Marco Estratégico

b-1) Dimensión Funcional/ Organizacional :

Se puede identificar en un primer momento en torno a la conformación y funcionamiento del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia de Río Negro (CONIAR) la presencia de un actor del nivel nacional, representado por la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (SENAF). Este organismo nacional- cuya misión principal es la gestión de las políticas de protección integral de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias, preside el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, el cual debe “concertar y efectivizar las políticas de protección integral” está integrado por los representantes de todas las provincias que van adhiriendo a la Ley, la mayoría de las veces representadas en la persona del Ministro provincial del área social. El nivel nacional no forma parte directa del CONIAR, y su rol- ligado a su función de asistir a las provincias en “*el desarrollo de los procesos de transformación institucional*”⁴⁸-se enfocó en promover la gestación y en realizar un acompañamiento en

⁴⁸Figura en Artículo 44, inciso L de la Ley 26061, adjunta en Anexo B-1

los inicios de este espacio intersectorial provincial en Río Negro, lo cual es reconocido por quien presidía el CONIAR al referirse al momento de su creación: *“el gobierno nacional acompañó mucho en los inicios, recuerdo una reunión donde terminamos de planificar la creación del CONIAR, que contó con la presencia de los funcionarios nacionales”*.(Entrevista 9, en Anexo B-5)

Luego, tanto en las actas como en las entrevistas no se observa una presencia directa del nivel nacional en el proceso provincial. Su presencia es indirecta, y se lo cita cuando se relata lo sucedido en las reuniones del Consejo Federal, ya sea porque el Consejo Federal marca líneas de acción a nivel nacional, como por ejemplo en la elaboración de un “Plan Nacional de acción para la niñez y adolescencia”, solicita información sobre distintas temáticas al CONIAR, difunde algún programa y/o evento organizado desde el nivel nacional o distribuye recursos a las provincias contra presentación de proyectos por parte de las mismas y mediante un sistema de coparticipación del presupuesto asignado para esta área .

El nivel provincial está muy presente en este espacio a través de varios actores- tanto pertenecientes al ejecutivo provincial como a la Legislatura, los cuales son definidos por el mismo marco de conformación del espacio que explicita la Ley Provincial 4109.

Por el poder ejecutivo se encuentran representados 4 ministerios: Familia, Educación, Salud y Gobierno. Familia tiene la responsabilidad de ser el que coordina este espacio, estando permanentemente representado en las reuniones por el propio ministro, y frecuentemente están presentes también los Secretarios del área. En el caso de los otros ministerios, los representan funcionarios de segunda o tercera línea, no observándose en ningún momento la presencia del Ministro o los Secretarios de dichas carteras. La presidente del CONIAR reconoce esta ausencia como una de las dificultades del espacio intersectorial: *“muchas veces no es que no haya acuerdos entre los ministros. No se trata de eso, el problema es encontrar y sentar a uno y que diga yo opino esto o esto”* (Entrevista 9, en Anexo B-5).

El poder legislativo se encuentra representado por dos legisladores, uno del bloque oficialista y el otro de la oposición. Cabe señalar que se decide por unanimidad en la tercer sesión del CONIAR – a propuesta del Ministro de Familia que presidió este espacio hasta ese momento- que la legisladora del bloque oficialista presida el órgano, función que desempeñó hasta el final de la gestión en diciembre del 2011 .Si bien se nombra al Poder Judicial participando en las primeras reuniones para la conformación del CONIAR y presente en el acto de creación de este órgano, se aclara que dicho poder

del Estado provincial no quiso integrar el CONIAR, alegando que *“su función era otra y no debía integrarlo”* (Entrevista 9 , en Anexo B-5).

La sociedad civil está representada por 2 organizaciones no gubernamentales- una de Viedma y otra de Bariloche- las que fueron elegidas por las autoridades provinciales por su *“trayectoria”* y por estar en *“un registro que ya existía”* (Entrevista 9, Anexo B-5,). Se aclaró en la primer sesión que esta elección por parte del ejecutivo provincial de las ongs era por única vez, y se establece que las Ongs de la Provincia debían regularizar esta situación en el futuro, eligiendo sus propios representantes. Se establece en estas primeras sesiones la necesidad de creación de un Registro Provincial de Organizaciones que trabajan con la Niñez y Adolescencia -requisito fijado en la legislación nacional y provincial- y se destina varios momentos de las reuniones del CONIAR para definir los requisitos y criterios de esta convocatoria a inscribirse en dicho Registro. Cabe consignar que el CONIAR logró el objetivo de crear el Registro, reunir a las ongs y que elijan a sus representantes hacia el final del cuarto año de funcionamiento de este espacio intersectorial. Varios de los integrantes valoran esta conformación del Registro de Ongs y la elección de sus representantes como uno de los logros más destacados del CONIAR en el período estudiado.

Una de las dos Ongs elegida- la que era de Viedma- al conformar las autoridades del cuerpo en la segunda sesión, es propuesta para ejercer la vicepresidencia del CONIAR, lo que es aceptado por unanimidad, ya que el hecho de ser de Viedma facilitaba el desempeño de esta función.

La elección de las autoridades del Consejo se hace en su segunda sesión y se vuelven a ratificar al cumplirse los dos años, como lo estipulaba la norma.(Acta 18 del 14/5/2010, en Anexo B-6) También en estas primeras reuniones se elabora un reglamento de funcionamiento del CONIAR, que se transcribe en actas y que fija el quórum necesario para sesionar, la dinámica de las reuniones, la forma en que se tomarán las decisiones cuando no haya acuerdo, y cómo se formalizarán en resoluciones, dictámenes, disposiciones e informes (Acta 2 del 26/5/2008 en Anexo B-6).

El CONIAR se conformó el 14 de mayo del año 2008⁴⁹ – siendo su primera sesión en la localidad de Sierra Grande, simultáneamente con la inauguración de un Centro Infantil de Atención a Niños y Adolescentes - y en ese año se realizaron un total de nueve reuniones con una frecuencia mensual. Salvo la séptima sesión – realizada en Bariloche

⁴⁹ Se adjunta crónica del Diario Río Negro del 14/05/08 como Noticia 1 en Anexo B-4

en septiembre- todas se desarrollaron en la sede del Ministerio de Familia sito en ciudad de Viedma. En el año 2009, a partir marzo y con una frecuencia bimestral, se realizan 5 reuniones del CONIAR y una sexta “reunión extraordinaria” - que consta en actas- con el Consejo Local de Niñez de Viedma, donde estuvieron presentes la Presidente y el Vice presidente del CONIAR. Todas las reuniones del 2009 fueron en Viedma- salvo la segunda realizada en Bariloche en el mes de mayo. Durante el año 2010, se realizan 5 reuniones en los meses de marzo (Las Grutas), mayo (Viedma), julio (Bariloche), agosto (Ingeniero Huergo) y octubre (Bariloche). En el año 2011 se realizan 5 reuniones en los meses de abril, mayo, julio, agosto y diciembre. Salvo la reunión de mayo -que se realizó en Bariloche- las otras 4 reuniones del año 2011 se hicieron en Viedma. Durante la jornada de la reunión del CONIAR del mes de Julio de ese año se realiza la reunión de ongs de donde eligen por primera vez sus representantes para el CONIAR. La última reunión de ese año 2011, fue realizada en los días finales de la gestión gubernamental (que coincide con el recorte abordado en el presente trabajo), y tuvo como único objetivo traspasar la presidencia del CONIAR a las Ongs, argumentando que los referentes gubernamentales cesaban su mandato.

Cabe señalar que si bien -como ya se mencionó-se distribuyeron los cargos de autoridades formales, asumiendo la presidencia del cuerpo la legisladora del oficialismo y la vice-presidencia el referente de la Ong de Viedma, no se estableció algún rol o función específica para ningún miembro en particular durante las reuniones, salvo quien ejercía el rol de registrar en actas lo que expresaba cada miembro sobre las temáticas tratadas en la sesión.

En relación a la dinámica de las reuniones del CONIAR el funcionamiento consistía en un primer momento en que se leía y aprobaba el acta anterior, para luego abordar los temas planteados en el orden del día. El reglamento fijaba en su artículo 7 y 8 que el orden del día era confeccionado por el Secretario Ejecutivo a pedido del Presidente, y se solicitaba a los mismos que si tenían temas para incluir en el orden del día, debían comunicarlo a la Secretaría del CONIAR por lo menos 15 días antes de la sesión.

La gran mayoría de las sesiones se realizaron además de con el quórum necesario, con la presencia de todos los integrantes del órgano. La dinámica habitual de la sesión consistía en que se tomaba un tema, el cual era desarrollado por quien tenía incumbencia en el mismo como para informar al resto, luego los miembros presentes opinaban sobre el tema tratado y en algunos casos, cuando requería de alguna decisión a tomar- lo cual solía referirse a cuestiones de funcionamiento del CONIAR- , se debatían

las diferentes alternativas posibles y se consensuaban las acciones a seguir. Cabe destacar que generalmente el abordaje de las temáticas se limitaba a que los distintos miembros ensayaran una serie de causas que estaban relacionadas con el problema planteado, y que cada área gubernamental y ong informara lo que se estaba trabajando sobre esa temática desde su área. La referente gubernamental de Educación lo gráfica expresando: *“cada consejero tenía una actitud de “defensa” hacia los lineamientos definido desde cada sector, pero no hubo una construcción colectiva”*. (Entrevista 7, en Anexo B-5)

La misma entrevistada, refiriéndose a las relaciones entre los actores en las reuniones del CONIAR, agrega que a esta actitud “defensiva” del área que asumía cada referente ministerial, se sumaba la tensión entre los representantes del oficialismo y de la oposición:

“Creo que la presencia de las organizaciones y los representantes no oficialista de la legislatura, tensionaban estas cuestiones y no hacía posible la discusión sobre temas importantísimos...quizá la dificultad que ellos podían percibir (en relación a lo que yo percibo ahora, sobre el CONIAR) cierta actitud “corporativa” en relación a la referencia partidaria de quienes lo conforman.”(Entrevista 7, en Anexo B-5)

No se registran en el lapso analizado, decisiones tomadas por votación, ni se dictaron resoluciones u otras herramientas que se manifestaban en el reglamento. Solamente consta la emisión de una nota pública tomando postura frente a un momento de no dictado de clases en la Provincia por un conflicto gremial docente (Acta 10 del 20/3/09 en Anexo B-6), y una disposición que se confecciona para reglamentar la asamblea de ongs que se realizó para nombrar al representante de las ongs para el CONIAR, el 8 julio de 2011 para tal fin, la cual genera la “disposición 01/2011” (Acta del 8/7/2011 en Anexo B-6).

En contadas ocasiones (sesiones 5, 8), se integraron a la sesión participantes que no formaba parte del CONIAR. En la sesión 5 (15/8/2010, en Anexo B-6) se presentó un legislador de la oposición para solicitar un informe sobre las acciones que estaba desarrollando el CONIAR en relación a diversos casos públicos donde había habido vulneración de derechos de niños y adolescentes, y en la sesión 8 (17/11/2008, en Anexo B-6) se integra un grupo de niños de una escuela primaria de Viedma, quienes junto a sus maestras preguntan sobre distintos temas relacionados con las problemáticas de la niñez y adolescencia. La presidente del CONIAR rescata esa única vez que participaron niños y adolescentes en sesiones del CONIAR: *“uno de los logros fue poder darles voz a los chicos, que se puedan expresar, lo hicimos en algún momento pero es*

una cuestión que nos quedó pendiente” (Entrevista 9 en Anexo B-5).

Hubo también sesiones (una en Viedma y 2 en Bariloche) que se desarrollaron con la presencia masiva del Consejo Local y otros actores políticos (concejales, funcionarios municipales) y sociales (referentes de organizaciones) de la localidad donde se realizaba. En estos dos casos planteados, los emergentes que desencadenaron las reuniones fueron situaciones de violencia y conflicto social donde habían sido víctimas niñas, niños y adolescentes, y la postura del CONIAR era difundir las acciones que se habían ejecutado en relación al hecho puntual y los programas que se estaban desarrollando desde la Provincia⁵⁰. Se recepcionaban además las demandas y reclamos de las organizaciones locales, tras lo cual se acordaban y comprometían futuras acciones relacionadas con estos planteos.

En relación a las temáticas tratadas en las sesiones del CONIAR, se las pueden agrupar en los siguientes ejes:

- Cuestiones relacionadas al funcionamiento interno de este espacio (reglamento interno, elección de autoridades y distribución de cargos, frecuencia de reuniones).
- Socialización de las acciones, programas y eventos relacionados con la temática de la niñez y adolescencia que venían desarrollando cada uno de los actores institucionales que formaba parte de este espacio.
- Planificación de acciones dirigidas a la formación de los Consejos Locales y a la difusión en las distintas localidades de la Provincia del nuevo paradigma que planteaba la Ley 26061.
- Cuestiones relacionadas a la definición de criterios para el manejo del presupuesto que disponía el CONIAR y sobre los recursos que provenían del Gobierno Nacional.
- Cuestiones relacionadas con requerimientos de información y planificación de acciones en la provincia de líneas y programas surgidos desde el Consejo Federal de Niñez y Adolescencia.
- Cuestiones referidas a casos puntuales de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes que llegaban a ser planteadas en el ámbito del CONIAR, por alguno de sus miembros o por alguna demanda externa al CONIAR (Juntas Vecinales,

⁵⁰ Se adjunta en Anexo B-4, dos noticias periodísticas que grafican los hechos citados de Viedma y Bariloche, extraídas de (Noticia 3 de Página 12 , edición del 18/07/2010, y Noticia 4 de Diario Digital Prensa Patagonia, del 31/03/2011)

denuncias públicas)

Cabe agregar también para analizar todo este proceso, que la presidenta del CONIAR destaca la existencia de una primera etapa va desde la creación del CONIAR en mayo del 2008 hasta junio de 2010, donde comienza una segunda etapa que se extiende hasta fines del año 2011:

“esta primera parte fue mucho más organizada porque teníamos toda la expectativa en poder llegar a la mayor cantidad de localidades de la provincia compartiendo nuestra preocupación, compartiendo un esquema de trabajo. Que pueda llegar a todos, sobre todo a los actores sociales de cada localidad...hay un hecho que lo marca al Consejo, que fueron los hechos trágicos de Bariloche y que hace que el consejo se reúna en Bariloche junto a todo el gabinete social y asumimos el compromiso de sesionar cada 40 días ahí, y tratamos de cumplirlo. Por ahí nos abocamos un poco más a la problemática de Bariloche y me parece que perdimos la visión del conjunto. Y en el último tiempo, obviamente tenía que ver con razones políticas, van disminuyendo las reuniones...todo el mundo sabe que por épocas electorales... el año 2011 fue muy difícil para nosotros y a veces no se podía articular entre ministros.” (Entrevista 9, en Anexo B-5)

Si bien se profundizarán estas expresiones en el análisis de la “dimensión política”, cabe señalar desde lo funcional la existencia de este quiebre en dichas “dos etapas” para observar que si bien la organización y dinámica formal de las reuniones se mantuvo durante todo el proceso estudiado, no fue homogéneo el contenido y el desarrollo de las sesiones durante el lapso estudiado.

Habiendo descripto toda la dinámica de funcionamiento del CONIAR, cabría citar las funciones que le atribuía la Ley 4109, en su artículo 54, a fin de analizar si se corresponden con lo relevado en el presente apartado:

- a) Definir la política anual del organismo a través de un plan que articule transversalmente la acción de gobierno en todas las áreas y enunciar los criterios para la formulación estratégica de la misma.*
- b) Diseñar y aprobar los programas necesarios para el cumplimiento efectivo de los derechos consagrados y ratificados por la presente ley.*
- c) Asesorar y proponer al Gobierno de la provincia, las políticas de las áreas respectivas.*
- d) Articular las políticas públicas de todas las áreas de gobierno, en los aspectos vinculados a la infancia y adolescencia.*
- e) Elaborar proyectos legislativos específicos.*
- f) Aprobar informes anuales y elevarlos al Poder Ejecutivo Provincial.*
- g) Realizar la evaluación anual de lo actuado.*
- h) Promover la participación social de niñas, niños y adolescentes para el ejercicio pleno de la ciudadanía.*
- i) Realizar estudios, relevamientos, diagnósticos situacionales, investigaciones y recabar información de cualquier organismo público o privado.*
- j) Participar en el diseño de la política oficial de medios de comunicación vinculada con la materia.*
- k) Celebrar convenios con universidades e instituciones públicas o privadas.*
- l) Dictar su reglamento interno dentro de los noventa (90) días de su conformación.*
- m) Coordinar la planificación, ejecución y evaluación del conjunto de las políticas sociales para la niñez, a fin de evitar la omisión o la superposición de la oferta de servicios.*
- n) Promover y colaborar en la creación de Consejos Municipales de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conforme lo previsto por esta ley.*
- o) Promover programas de capacitación para generar condiciones apropiadas que favorezcan la*

protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Haciendo una lectura a nivel global sobre esta multiplicidad de funciones y atribuciones que fija la ley respectiva, se puede observar que varias de estas funciones fueron asumidas de alguna manera por lo reflejado en la evidencia empírica relevada y descripta en este apartado, en tanto otras funciones no se registran datos que constaten que se hayan desarrollado desde este espacio multiactoral en el lapso analizado. Entre estas últimas que no se registran datos se pueden citar las siguientes:

- e) Elaborar proyectos legislativos específicos.*
- f) Aprobar informes anuales y elevarlos al Poder Ejecutivo Provincial.*
- g) Realizar la evaluación anual de lo actuado.*
- j) Participar en el diseño de la política oficial de medios de comunicación vinculada con la materia.*
- k) Celebrar convenios con universidades e instituciones públicas o privadas.*

En relación a aquellas funciones que se las pueden relacionar en algún grado con las acciones desarrolladas por el CONIAR. Se estima conveniente profundizar el análisis de sus resultados, en el apartado siguiente, donde se trata la dimensión material de la implementación de las acciones en el caso estudiado.

b-2) Dimensión Material/Económica:

Para abordar este análisis - y en función de las atribuciones que se asumieron y desarrollaron en alguna medida desde el CONIAR- conviene en primer término identificar los principales propósitos que se fueron planteando desde la creación de este espacio, agrupándolos en los siguientes ejes :

- Constitución e institucionalización del espacio del CONIAR, como ámbito intersectorial e intergubernamental para la coordinación de la política pública sobre niñez y adolescencia en la Provincia de Río Negro.
- Instalación en el Río Negro del nuevo paradigma planteado por las leyes 26061 y 4109.
- Conformación de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia:
- Creación del registro provincial de ONGs que trabajan con Niñez y Adolescencia.
- Ejecución del Presupuesto provincial asignado al CONIAR, a través de programas, proyectos y acciones específicas relacionadas con la temática de la niñez y adolescencia.

Para cada uno de estos propósitos y metas, poniendo el “foco en los resultados” (Nirembreg, 2009) en relación a los logros, efectos y productos obtenidos mediante la

ejecución de acciones, programas y /o proyectos desde el CONIAR, se puede analizar:

- ***Constitución e institucionalización del espacio del CONIAR, como ámbito intersectorial e intergubernamental para la coordinación de la política pública sobre niñez y adolescencia en la Provincia de Río Negro:***

Se pudo observar en relación a este propósito que el espacio constituido como CONIAR se sostuvo en funcionamiento todo el lapso estudiado en el presente trabajo. Los tres años y 7 meses analizados desde su creación se realizaron reuniones periódicamente, no solamente con el quórum necesario sino mayormente con la representación de todos los actores que lo conformaban, se registraron las mismas en las actas correspondientes, y se renovaron las autoridades en los plazos que lo fijaba la norma. Si bien se observa que el primer año estas reuniones fueron mensuales y los siguientes fue decayendo la frecuencia (bimestrales), se puede afirmar que formalmente logró institucionalizarse como un espacio permanente y de funcionamiento estable. En este proceso se puede analizar también que se logró regularizar – aunque llevó más de tres años que se consuma este hecho- la elección por parte de las ONGs de sus propios representantes en el CONIAR. Se puede afirmar que en este propósito se fue eficaz, pero no eficiente- según las definiciones sobre estos términos que plantean Chiara y Di Virgilio (2009)-, ya que prácticamente llevó este logro toda una gestión de gobierno conseguirlo. Igualmente los referentes de las Ongs lo evalúan como un proceso positivo:

“Para nosotros como ongs nos abrió un espacio de participación muy importante, que debemos cuidar y potenciar con otras tanto a nivel local como provincial” (Entrevista 8, en Anexo B-5)..

.. “Acá en Bariloche se formó y recontra consolidado el FODI, a raíz de que salió la ordenanza para que se creara el consejo local. En Roca también se movilizaron mucho, se generó un movimiento patagónico a nivel ONG con respecto a la infancia. Nunca dejó de haber foros patagónicos, ahora chicos y jóvenes están yendo. Las ONG vimos que movilizar lo institucional del estado era algo indescriptible. A nivel de ONG lo que logramos como movimiento fue muy interesante.” (Entrevista 10, en Anexo B-5)

Si bien se pueden reconocer tanto estos logros “formales” en la institucionalización, como los logros que plantean las Ongs en cuanto a haber fortalecido su capital social (Arriagada, 2009), también se puede observar que la gran mayoría de las sesiones, cada actor gubernamental informaba lo que su área hacía en relación a la temática tratada, y fueron muy pocas las acciones del CONIAR que se pueden identificar como planificadas en forma intersectorial desde el propio CONIAR. Se puede afirmar en este sentido que fue un espacio que respondió más a una lógica de coordinación

interinstitucional que a un plan de trabajo intersectorial, en el sentido de generar sinergias entre las áreas por construir un proyecto común (Repetto, 2009). Se evidenciaba que se socializaba la información sobre lo que trabajaba cada área, se invitaba a todos a participar de eventos y acciones que organizaba cada área gubernamental u ongs, pero no se observan “programas” diseñados en común desde el CONIAR- con recursos compartidos por distintas áreas-, más allá de cuestiones o acciones puntuales. Entre esas acciones puntuales, se pueden señalar algunas que se definieron en las mismas sesiones, como los criterios que se elaboraron para definir cómo hacer el registro de Ongs, o distribuir a los Consejos Locales los recursos presupuestarios disponibles, o consensuar alguna postura que expresara el CONIAR frente a un problema que involucraba a la niñez y adolescencia (como por ejemplo frente al conflicto gremial docente o a los conflictos sociales sucedidos en Viedma y Bariloche). En esta línea cabe destacar también dentro de esas acciones puntuales donde el CONIAR actuó en forma integrada, las intervenciones en conflictos concretos que demandaron presencia de este órgano y algunas acciones concretas desarrolladas en Viedma. El Vice presidente del CONIAR, referente de una ONG de Viedma, señala uno de estos ejemplos:

El primer año que pusimos en marcha algunas acciones interesantes como la campaña de navidad con proyección a toda la provincia, y los campamentos en Monte Bagual con chicos de todos los Barrios de Viedma.” (Entrevista 6, en Anexo B-5)

Sus integrantes lo señalan como un logro del CONIAR:

.. “En términos de logros, en relación a los consejos, puedo visualizar la instancia de articulación de los diferentes sectores, que muchas veces facilitaba el abordaje de situaciones problemáticas concretas.” (Entrevista 6, en Anexo B.5)

... “lo que pasó en Viedma fue un ejemplo de buena actuación”.... “quedó claro que el Consejo condujo el tema, reunió a todos los integrantes”... .. “señala la importancia de haber establecido una red”... (Acta 11 del 11/5/2009, en Anexo B-6)

... “Una experiencia que surgió de forma no planificada y que tuvo una repercusión muy fuerte en la ciudad por lo que implicaba de trabajar coordinadamente con las diferentes juntas vecinales y el Municipio. Y la idea fue, hacerlo en Viedma como experiencia piloto para replicarlo” ... (Entrevista 6, en Anexo B.5)

Sin embargo estas mismas acciones donde el CONIAR se involucraba como espacio multiactoral, otros miembros no la evaluaron de la misma manera:

“Otra de las grandes dificultades es la confusión que siempre se genera en la comunidad, respecto al nivel de funcionamiento del CONIAR. Muchas veces se atendieron problemáticas puntuales que tendrían que haber sido canalizadas por las áreas competentes.” (Entrevista 7, en Anexo)

Se puede inferir que estas distintas apreciaciones son porque no estaban claras entre sus miembros las múltiples funciones y atribuciones del espacio CONIAR, ya que su normativa señala funciones de “planificar, diseñar, coordinar”, así como de “promover”,

“articular”, y de “ejecución. Desde la perspectiva de Fabián Repetto (2009) sobre la Institucionalidad Social, se puede afirmar que no estaban claras las reglas formales de su régimen de implementación, y la institucionalidad política, por las urgencias que marcaba la agenda pública, subordinaba a este espacio a dar respuestas concretas constituyéndose como un actor más en la ejecución de acciones directas, fundamentalmente en el territorio de la ciudad de Viedma, donde funcionaba físicamente.

- ***Instalación en Río Negro del nuevo paradigma planteado por las leyes 26061 y 4109:***

Si bien este efecto esperado es difícil de evaluar objetivamente, desde la perspectiva de los diversos actores que participaron del proceso hay un consenso en la idea de que sintetiza su presidenta • “creo que se avanzó, pero aún falta” (Entrev. 9, en Anexo B-5).

Un referente de las ongs participantes lo expresa de esta forma:

“Creo que estas legislaciones en lo cotidiano fueron marcando otro rumbo para nuestros chicos, lentamente, pero cambiaron. Educación es uno de los ejemplos por ahí más notorios de cómo se insertó este nuevo paradigma. Sabemos todo lo que falta, habrá que seguir contagiando”.(Entrevista 8, en Anexo B-5)

El vicepresidente del CONIAR en sus dos primeros años– perteneciente a una ong-, resalta en este punto estos avances parciales, acentuando que se dieron más en el nivel de los discursos, que en el terreno de las prácticas concretas:

“Por lo menos la terminología se instaló. Es muy raro ya escuchar a alguien que está en el tema decir “menor”. Todo el mundo habla de niño y adolescente, hay conciencia del interés superior del niño, del abordaje comunitario. Todo esto a nivel teórico lo decimos, pero hace agua cuando lo bajamos a la realidad, al campo. Ahí hace agua. A nivel teórico decimos niña, niño; pero lo tratamos como menor. A nivel teórico decimos abordaje comunitario pero se trata de que cada uno se arregle y haga como pueda. Hablamos de interés superior del niño, pero yo soy adulto y tengo la razón y el niño es niño...”(Entrevista 6, en Anexo B-5)

Se coincide en reconocer como logros la generalización en el uso de nuevos términos para referirse a esta temática – como “niñas, niños y adolescentes” reemplazando a “menor”. Se señala también el impulso que tuvo esta temática en las localidades “de abajo para arriba”, graficando que fueron los funcionarios y trabajadores del área social y las organizaciones sociales los que más asumieron la nueva propuesta, que las propias autoridades, como el caso de los Intendentes. Entre las dificultades o cuestiones aún pendientes se señala fundamentalmente la lentitud de los cambios y la falta aún de acciones que sean acordes al discurso ya incorporado sobre este nuevo paradigma y la

metodología de abordaje integral intersectorial. En otros pasajes de las entrevistas, aparece también como dificultades las resistencias en el Poder Judicial a asumir el nuevo paradigma y la falta de interés y presencia de los Ministros de las distintas áreas relacionadas con esta temática, con la sola excepción del Ministro de Familia, que formaba parte activa del CONIAR. Se pueden ilustrar todas estas afirmaciones, en las siguientes expresiones:

...“una dificultad también era el lugar en el cual se “planta” muchas veces el poder judicial, y la escasa fortaleza de algunos equipos, para re-ubicar esta vinculación, en relación a los deberes y responsabilidades que prescriben las leyes” (Entrevista 7, en Anexo B-5)

...”Somos críticos del funcionamiento y creemos que hay una deuda enorme en cumplimiento de objetivos. Tal vez uno que a medias se cumple es la de financiar a los locales para que ejecuten sus propios proyectos o programas. Pero esto con todas las demoras y quilombos administrativos”.... “a la 4109 la falta de reglamentación en muchos, la mayoría de sus artículos, con lo cual queda como una expresión de buenas intenciones “ (Entrevista 8 en Anexo B-5)

...”las personas interesadas e implicadas en diferentes problemáticas sientan que se va mucho tiempo en reuniones cuando se debería estar poniendo el cuerpo a las acciones concretas, que son en definitiva las que operan los cambios que buscamos...” Una administración lenta que responde mal y tarde ante situaciones que requieren un mayor compromiso y operatividad. (Entrevista 6, en Anexo B-5)

..”Desde el papel de las ONG, por la dinámica propia del tercer sector, existe mucho más dinamismo y mucha más apertura a lo que en ese momento era el nuevo paradigma”.. “Como ongs dinamizar al Estado costaba mucho” (Entrevista 10, en Anexo B-5)

- **Conformación de los Consejos Locales de Niñez y Adolescencia:**

Uno de los “productos” que se propuso generar este espacio fue la conformación de los Consejos Locales en cada uno de los 39 municipios de la Provincia de Río Negro. Este objetivo, lo plantea la propia presidenta en distintas instancias:... *”la meta para fines del 2009 es que todas las localidades tengan consejo local”*(en Acta 8, del 17/10/2008, en Anexo B-6). También lo anuncia públicamente en Bariloche, el 11 de mayo del año 2009: *“uno de los objetivos del Consejo Provincial es que a fin de año estén funcionando todos los consejos locales”*⁵¹

Para concretar este objetivo se contrata un equipo de 2 técnicos, los cuales realizan talleres de sensibilización en las distintas regiones de la Provincia.(figura en Acta 10 del 20/3/2009, en Anexo B-6) . Transcurrido el lapso de tiempo estudiado en este trabajo- desde la creación del Coniar hasta el fin de la gestión gubernamental a fines del 2011- se habían logrado conformar 16 consejos locales, con la salvedad que 5 de tenían algún

⁵¹Crónica periodística de Diario Digital ANB Bariloche, del 11/05/09, adjunta como Noticia 2 en Anexo B-4.

nivel de organización ya existente, previamente al inicio de las acciones del CONIAR. (ya citado en Entrevista 9 en Anexo B-5 y en Acta 6 del 29/8/2008 en Anexo B-6) Esto indicaría que fueron 11 los que se crearon desde la acción del CONIAR, lo que representa menos del 30 por ciento de logro en relación a la meta de conformar esos espacios en todos los municipios de la provincia. En este punto se puede afirmar que hubo un bajo nivel de eficacia y eficiencia, principalmente porque se había planificado ya en el año 2009 poner todos los consejos en funcionamiento antes de fin de ese año. Este incumplimiento se torna más significativo considerando – cómo se describirá en el punto respectivo- que todos los años hubo sub ejecución del presupuesto asignado al CONIAR.

Simultáneamente a este análisis de resultados en términos de Consejos conformados, hay una valoración positiva del proceso que llevó a la conformación de los consejos locales desde los distintos actores involucrados en estas acciones:

..”nos convertimos en quienes llevábamos la “buena nueva” de la ley en la Línea Sur”...”impulsamos que se conformaran los consejos de Pilca, Comallo, creo que Maquinchao y también Sierra Colorada”...”muy influenciados por la ordenanza de acá” (Entrevista 10, en Anexo B-5)

...”Desde el consejo local, creo se articula mejor con la muni. Con salud y educación no tanto porque dependen de decisiones provinciales y este es un kilombo extra “..(Entrevista 8, en Anexo B-5)

...”Hubo un avance significativo con la puesta en marcha de los Consejos Locales porque se generó participación en los pueblos y ciudades” (Entrevista 6, en Anexo B-5)

• **Creación del registro provincial de ONGs que trabajan con Niñez y Adolescencia:**

Este propósito llevó un considerable tiempo de consensos en las sesiones del CONIAR, fundamentalmente para definir los criterios que debían cumplir las organizaciones que trabajaban con niñez y adolescencia que aspiraran a ser inscriptas en dicho registro. Se logró este consenso y se institucionalizó el registro, lo que tuvo como consecuencia directa que se pudiera convocar a las ongs para elegir sus representantes en el CONIAR y que se sentara un antecedente de requisitos mínimos⁵² a nivel provincial sobre las condiciones desde la nueva institucionalidad sobre política pública de niñez y

⁵²Si bien no se transcribe en actas el texto final del formulario de inscripción para el Registro Provincial de Ongs, si consta en todas las sesiones entre el Acta 2 y la 9 del 2008 (sesión en que finalmente es presentado el formulario) el debate sobre estos requisitos para inscribirse como Ong. Los mismos giraban en relación a 2 grandes ejes: exigir a las Ongs a adherir explícitamente en sus objetivos y acciones a los propósitos de la Ley 26061 y la Ley 4109, y a solicitarles tener algún grado de formalidad como institución no gubernamental.

adolescencia que debía cumplir una Ong que trabajara con niñas, niños y adolescentes en el territorio de la Provincia de Río Negro. Estos requisitos no solamente creaban un antecedente que brindaba una serie de criterios al Estado a intervenir supervisando a las ongs para que se respetaran las leyes vigentes, sino que también se presentaban como condición para el acceso a recursos públicos por parte de las organizaciones no gubernamentales.

- ***Ejecución del Presupuesto provincial asignado al CONIAR:***

Para el análisis de este punto se mostrarán los datos relevados en el trabajo de campo realizado en cada uno de los años que funcionó el Consejo. Se analizará cómo se fue planteando la temática

del presupuesto y como fue evolucionando ese abordaje durante el lapso estudiado, para luego presentar datos cuantitativos y analizar todo este material presentado.

A partir de su creación, en el año 2008, en la segunda sesión del CONIAR, el Ministro de Familia incluye el tema presupuestario al mencionar a las tareas a realizar por el CONIAR: *“coordinar acciones, a fin que desde las distintas áreas del gobierno provincial se realicen los aportes de recursos humanos y presupuestarios a fin de acompañar el funcionamiento del Consejo.”*(Acta 2 en Anexo B-6).

El mismo funcionario, plantea en la cuarta sesión del 17 de junio de ese año:

“A continuación hace uso de la palabra el Ministro de Familia, quien explica que el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que cuenta con la participación de todas las provincias y en el cuál él es el representante de la Provincia de Río Negro, coparticipa recursos a las provincias contra presentación de proyectos mediante la firma de adendas. Para la firma de la adenda 2008 se ha presentado un proyecto para la conformación de Consejos Locales, cuya fotocopia se encuentra a disposición de los miembros integrantes de este Consejo” (Acta 4 en Anexo B-6)

En la misma sesión, otra integrante del Ministerio de Familia agrega: *“El proyecto también prevé, una vez conformados los Consejos Locales, la descentralización de fondos a los Municipios para la ejecución de programas de prevención”* (Acta 4, en Anexo B-6)

Este tema vuelve a aparecer en la octava sesión del 1 de noviembre del mismo año, donde el acta respectiva expresa el pedido de la Presidente: *“pide avanzar con el presupuesto, informa que el presupuesto de este año es de aproximadamente 1.000.000 \$ pero no lo hemos utilizado, hemos gastado un mínimo en papelería”* (Acta 8 en Anexo B-6)

La misma funcionaria, ya en la última reunión de ese año – el 22 de diciembre del 2008- se refiere a temas relacionados con la ejecución de dicho presupuesto 2008:

“informa que a los Municipios que tienen consejos conformados, se han aprobado proyectos que tienen que ver con la promoción de derechos, relacionados en su mayoría con colonias de vacaciones. A algunos se les ha devuelto los proyectos para que los readecuaran y se les ha dicho que la semana del 29 les van a dar los fondos” (Acta 9, en Anexo B-6).

En el año 2009, la referente del Ministerio de Educación plantea una cuestión referida al presupuesto en la primera sesión de ese año, -el 20 de marzo- cuando la presidente del CONIAR explicaba una capacitación que se daría a consejos locales por un equipo técnico de 2 profesionales, aludiendo a que fueron contratados como parte del proyecto elevado a la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SENAF):

“pregunta cómo se contrató a estos chicos y en qué marco teórico trabajan. La presidente explica que esto parte de un trabajo con SENAF y deben atenerse a las leyes nacionales, provinciales, y a los lineamientos de la Senafy de la Provincia “ (Acta 10, en Anexo B-5)

Se puede observar hasta este momento que el tema presupuesto era informado por las autoridades provinciales al CONIAR, y las decisiones sobre los proyectos presentados, fondos ejecutados, personal que se contrataba no figuran como surgidas desde el CONIAR, sino en los ámbitos del ejecutivo provincial. Frente a esta situación no hay ninguna reacción ni solicitud particular de los demás miembros, hasta que durante el mismo año 2009 esta situación se modifica, cuando se vuelve con el tema del presupuesto en la sesión del 13 de julio, a partir que una representante de las Ongs planea este tema y se produce un intercambio de opiniones donde se expresan distintas inquietudes en relación a la temática del presupuesto:

“Referente de ONG pide que se informe sobre los proyectos o acciones que se han financiado desde el CONIAR”

“La presidente se compromete a dar el detalle”...” en el 2008 se ejecutaron 64.000”. Presupuesto 2009: 1.330.000\$”... “ la presidente aclara que el presupuesto es acorde a las funciones del CONIAR porque no ejecuta programas. Se trata de un organismo que garantiza y no ejecuta”...

“La referente de ONG dice que las organizaciones sociales naturalmente competimos por los fondos y tenemos que tener muy claro cómo se distribuyen los fondos para proteger nuestra organización”(Acta 12, en Anexo B-6)

Todo este intercambio sobre el presupuesto se retoma en la siguiente sesión del 6 de noviembre del año 2009 donde luego de enumerarse una serie de proyectos que llegaron al CONIAR, presentados por varias organizaciones de distintas localidades ; se expresa:

“Referente de Educación pregunta si los va a financiar el Consejo local o este Consejo? “

“La presidente dice que ya fueron enviados al consejo local y fueron aprobados. Opina que el resto de los consejos locales hay que incentivarlos y establecer cómo se distribuyen los fondos. El Ministro dice que debe ser el índice de coparticipación”...” agrega que hay que considerarlo como un incentivo para la formación de los consejos” (Acta 13, en Anexo B-5),

Se continúa esta sesión acordando criterios de evaluación de estos proyectos y luego se retoma el tema en la sesión siguiente, realizada el 6 de noviembre de ese año. En dicha reunión se hace un extenso debate sobre los fondos que llegan de Nación a la Provincia, intercambiando diferentes opiniones sobre responsabilidades y destino de los fondos nacionales y provinciales, fundamentalmente desde cuestionamientos y dudas que plantean los referentes de las Ongs a las autoridades gubernamentales. Las autoridades provinciales aclaran que los fondos nacionales llegan al Ministerio de Familia, ya que el CONIAR depende administrativamente de éste y no tiene “autarquía”, es decir que no tiene “fondos propios”, por lo cual es decisión de esa cartera cuánto se destina al CONIAR de los fondos nacionales y qué presupuesto le otorga al CONIAR la misma Provincia desde su propio presupuesto provincial. También aclara la presidente que en el caso de los Consejos Locales, se transfiere el dinero a los municipios pero en que *“hay un proyecto de acta de transferencia en el que se especifica que la plata es para el consejo, no para el municipio”* (Acta 13, en Anexo B-5) Luego de todo este intercambio de opiniones se acuerda entre todos, que el presupuesto para el año 2010 asignado por el presupuesto provincial al CONIAR – se informa que sería de 1.300.000\$- se ejecutará de la siguiente manera: Se transferirá por índice de coparticipación un porcentaje de un 60 por ciento a los Consejos Locales, utilizándose el 40 por ciento para el funcionamiento del CONIAR. Se acuerda establecer una serie de criterios – propuestos por la referente de las ongs- que deben tener los proyectos que se financien con los fondos que se transfieran a los consejos locales:

“1-Que estén impregnados del paradigma de la protección integral...”2- Que generen el protagonismo de los sectores infantiles y juveniles, explícitamente”...”3-.que se fomente la corresponsabilidad (padres-comunidad-niños-estado-organizaciones)”...”4-que se ejecuten en la medida de lo posible en gestión asociada y/o red entre organismos gubernamentales, no gubernamentales y otros actores (empresas, org. sociales de base, etc).”...”5-que estén correctamente elaborados, con coherencia, buena estructura interna, etc.”...”6-que presenten claramente objetivos, indicadores de seguimiento, y que tengan mecanismos de monitoreo para poder realizar una evaluación del mismo” (Acta 3 en Anexo B-5)

Estos acuerdos sobre el manejo del presupuesto del CONIAR, se terminan de elaborar a fines del año 2009 en la reunión del 11 de diciembre, donde se determina:

“ se enviarán a través de los municipios, \$70.000 a los Consejos Locales de las ciudades grandes y \$10.000 a los chicos. También se habló sobre el monitoreo de los fondos. El vicepresidente pide que el destino de los fondos sea determinado por los consejos locales, para lo cual se acordó que si bien el municipio es el responsable de la rendición del gasto, todos los proyectos que se realicen deben ser avalados por acta del Consejo en reunión plenaria. Por lo que la presidente manifestó la necesidad de incorporar en anexo el acuerdo de transferencia de fondos, “Condiciones”: proyecto programa o actividad aprobada por el Consejo Local, con copia del acta correspondiente, indispensable para la rendición” (Acta 14, en Anexo B-6)

Se observa que –a diferencia de lo que había sucedido durante el año 2008 y parte del

2009, en donde las autoridades provinciales informaban cómo ejecutaban el presupuesto- se produce en esta etapa descrita una instancia de construcción de acuerdos entre los miembros del CONIAR, donde se va definiendo una “institucionalidad” que genera “reglas de juego” para el manejo de los recursos económicos que tenía asignado este espacio.

Establecidas estas pautas en el CONIAR en relación al presupuesto, durante los siguientes años 2010 y 2011, aparece este tema en 3 sesiones más, donde- a diferencia de los años anteriores ya no se debaten temas en relación al presupuesto- sino que se informa sobre la marcha de esta operatoria de transferencia a Consejos Locales y algunas otras cuestiones y ajustes administrativos relacionadas con la metodología de transferencia de fondos a los Consejos Locales:

..“La presidenta propone que se elabore un instructivo para presentar proyectos en el 2010, incluyendo la aclaración que el financiamiento es para el presente ejercicio, lo que no implica que no se asignará para el ejercicio 2011 “ (Acta 15 del 18/3/2010, en Anexo B-5)

..“La presidenta contadora informa la situación en que se encuentran los consejos locales que han recibido transferencias. Se avanza en la distribución del presupuesto del CONIAR proponiendo que se les informe a los proyectos locales cual es el monto que le correspondería a cada uno considerando el 60% del total del presupuesto del CONIAR” (Acta 20 del 15/04/2011 en Anexo B-5).

“informa sobre la nueva modalidad para realizar las transferencias de fondos a los Consejos Municipales en el año 2011, para lo cual se elaboró un instructivo, ---donde se resalta como fecha de límite de presentación de proyectos el 15/8/2011 “(Acta 21 del 16/5/2011 en Anexo B-5)

En relación al detalle de la contabilidad provincial sobre la inversión de todos estos fondos⁵³, se pueden observar las partidas presupuestarias que el Ministerio de Familia de la Provincia de Río Negro, otorgó al Consejo de Niñez y adolescencia en los años 2009, 2010 y 2011.

El siguiente cuadro - de elaboración propia- refleja lo asignado inicialmente por el presupuesto provincial al CONIAR, lo “vigente” (representa lo que realmente se asignó en ese año), lo “comprometido” (corresponde a recursos que ya tenían un destino específico, pero aún no se había ejecutado), lo que sí se había pagado, y el saldo que quedaba sin adjudicar ya transcurrido ese año.

⁵³Información facilitada por el área de Administración de la cartera social provincial , adjunta en Anexo B-8

Año	Inicial Asignado	Vigente Otorgado	Comprometido	Pagado	Saldo
2009	1330000	1108500	489658,51	475273,67	618.841,59\$\$
2010	1202000	673000	\$429.352,93	359244,59	\$243.647,07
2011	1202000	792911,55	600660,57	600041,82	\$168.307,98

Fuente: Elaboración Propia

Comenzando con el análisis de toda esta documentación, se puede observar, que además de que el presupuesto vigente va decreciendo año a año, en diferentes proporciones, fue sub-ejecutado en los 3 ejercicios analizados desde esta documentación. Se puede agregar que el presupuesto 2008 no fue suministrado en esta documentación contable, pero consta en actas por información explicitada por la Presidente (ya citado anteriormente) que también fue sub ejecutado, ya que se ejecutaron 64.000\$ de un presupuesto aproximado de 1.000.000\$.

Otra característica de la ejecución del presupuesto, es que los fondos a los Consejos Locales eran depositados a las cuentas municipales pero haciendo la salvedad (en las actas de transferencia) que eran para los proyectos aprobados desde los Consejos locales. Ese mecanismo no se concretaba de la misma manera entre Nación y Provincia, ya que Nación enviaba fondos desde la Secretaría de Niñez , Adolescencia y Familia al Ministerio de Familia de la Provincia de Río Negro, pero estos fondos los ejecutaba el Ministerio de Familia, sin que participara de los mismos el Consejo Provincial de Niñez y Familia. La argumentación era que estos fondos no eran para decidir dentro del ámbito del CONIAR – que no era autárquico porque no tenía fondos propios-sino que eran para el Ministerio de Familia, el cual decidía cuánto presupuesto asignaba al CONIAR desde el presupuesto de la Provincia. Sin embargo, esta explicación contradice lo expresado en los datos de las sesiones del 2008 (Acta 4 del 17/6/2008), donde las mismas autoridades provinciales mencionan en el CONIAR que el primer proyecto que el Ministro había presentado a Nación en la denominada “adenda 2008” tenía como objetivo promover la conformación de los consejos locales, así como financiar proyectos que surgieran de éstos (Acta 4 ya citada, del 17/6/2008, Anexo B-6). Vale citar ilustrando toda esta situación, lo expresado por la presidente del CONIAR en la entrevista cuando se le pregunta sobre qué dificultades había percibido en el CONIAR:

“las dificultades siempre vienen y tienen que ver con la cuestión presupuestaria, aunque no tuvimos inconvenientes presupuestarios, pudimos poner en funcionamiento lo que medianamente

se acordaba como políticas dentro del Consejo” (Entrevista 9, en Anexo B-5)

Se puede citar la visión desde los referentes de las ONGs, los cuales relacionan la cuestión del manejo del presupuesto entre las dificultades que tenía el CONIAR:

...“a veces , estábamos en noviembre, y decían que quedaban como 700.000\$ sin ejecutar.. Yo no lo podía creer, nunca se sabía cuánto había....” (Entrevista 10, en Anexo B-5)

...”No había transparencia en los fondos que llegaban desde el Consejo Federal. Era el Ministerio de Familia el que definía qué iba para el CONIAR; qué iba para tal o cual programa, qué iba a tal dispositivo” (Entrevista 10, en Anexo B-5)”

-“La inversión económica siempre fue mínima y poco clara. Se hablaba de que había este dinero, pero exactamente tampoco se sabía lo que concretamente era para el CONIAR. Yo lo peleé el primer año, preguntaba ¿Pero cuánto dinero hay acá? Todo bajaba al Ministerio de Familia, no sabíamos con cuánto se contaba...” (Entrevista 6, en Anexo B-5)

Todo este manejo de los recursos, que los referentes de las ongs califican como de “falta de transparencia” está en coincidencia con uno de los indicadores que Fabián Repetto (2009) desarrolla para ejemplificar un grado de institucionalidad social de baja calidad en una política pública.

También, los retrasos en las transferencias a los municipios, generaba reclamos desde los Consejos locales hacia el CONIAR:

- “El Consejo Comunitario de la Niñez, Adolescencia y Familia, reclamó que desde la provincia se le asigne un presupuesto adecuado para su funcionamiento, y que se haga efectivo el aporte que le adeudan desde diciembre”. (Crónica periodística de Diario Río Negro, del 7/8/2011, se adjunta en Anexo B-5 como Noticia 5)

Como último dato para completar este apartado sobre el tema del presupuesto se puede agregar que no se registran aportes de recursos económicos de las otras áreas gubernamentales que participaban de este espacio. Si bien – como se consignó al comienzo de este punto- el titular del área social señaló que entre las tareas a realizar estaba la de aportar recursos económicos desde todas las áreas para que funcione este espacio, solamente se relevó que fue el Ministerio de Familia el que destinaba partidas presupuestarias para el funcionamiento del CONIAR. Esto reafirmaba la apreciación ya citada anteriormente por algunos miembros del CONIAR, sobre la falta de compromiso de las autoridades de las otras áreas gubernamentales – salvo la excepción del área social- hacia la constitución de este espacio multiactoral.

b-3)Dimensión Política:

En primer término – tomando la perspectiva que plantea Hintze (2009) sobre los modelos organizativos para la gestión social- se puede afirmar que la conformación del CONIAR- basada en el espíritu de la ley 26061 y la ley 4109, que marcan la conformación de estos Consejos con la participación de las distintas áreas gubernamentales y a la sociedad civil -plantea la institucionalización de un modelo organizativo multi institucional que correspondería a un esquema de red, donde diversos actores institucionales establecen relaciones horizontales de tipo contractual. En esta misma línea se podría encuadrar el CONIAR dentro del concepto de “red pública o policie network” planteado por Jacint Jordana (1995). Sin embargo –la conformación que define específicamente la Ley 4109 en su artículo 48 marca una fuerte prevalencia de los actores gubernamentales por sobre los representantes de la Sociedad Civil. Otorga sobre un total de 8 miembros, 6 de estos lugares a organismos gubernamentales y 2 lugares a organizaciones de la Sociedad Civil. Se puede observar que esta concentración de representaciones por parte de los actores estatales genera una asimetría de poder en favor del Estado y en detrimento de la representación de la sociedad civil en este espacio. Cabe agregar que además de esta particularidad, de los 6 miembros del sector gubernamental, 4 pertenecen a distintas áreas del Poder Ejecutivo y los 2 restantes al Poder Legislativo, siendo uno de éstos del bloque oficialista y el otro de la oposición. Se puede concluir desde la concepción de Fabián Repetto (2009) sobre las instituciones y sus reglas formales e informales, que la Ley 4109 opera como una regla de segundo nivel, con una clara intención en que sea el Estado y en particular los que representan a la gestión de gobierno quienes tengan mayoría en este espacio multi-actoral que constituye el CONIAR, ya que entre los 4 representantes del poder ejecutivo y el representante del bloque legislativo oficialista constituyen mayoría. Cabe señalar además, que se le dio la presidencia del CONIAR a la legisladora oficialista.

Esta conformación asimétrica en cuanto a la representatividad inclinándolo a favor del sector gubernamental condicionó desde el inicio todo el funcionamiento de este espacio multiactoral. -desde la mirada de la distribución de los “recursos de poder”(Repetto,2009)- Este condicionamiento se puede observar en varios momentos, como por ejemplo en el manejo de los recursos económicos del CONIAR, donde hubo decisiones que incluso se tomaban fuera del propio CONIAR (contratación de equipo

técnico, presentación de proyecto a Nación),. También se evidencia- tal como se desarrolló en el apartado anterior- en todo el proceso de gestación de acuerdos, impulsados desde las ongs, para lograr que los recursos económicos asignados al CONIAR se clarificaran y se decidieran los criterios de uso desde el espacio del CONIAR.

Todos estos cuestionamientos sobre el manejo de los recursos que fueron planteando progresivamente las Ongs en el CONIAR hasta lograr incidir en los criterios de distribución de los recursos, se puede complementar y se potencian, con la sospecha que expresan en sus testimonios los mismos referentes de las ongs sobre cuáles pensaban ellos que serían las verdaderas motivaciones e intereses de la parte gubernamental en haber creado este espacio multiactoral:

... “Desde el punto de vista del Estado, del Gobierno, esto se hizo más para conseguir determinada ayuda de ámbitos internacionales, que un convencimiento fuerte de que realmente tenemos que trabajar así. Como que si no nos ponemos a punto, no vamos a tener acceso a determinada ayuda”.(Entrevista 6, en Anexo B-5)

...” El Consejo Provincial... no creemos que fuera por una convicción real y fuerte de esa gestión de gobierno, sino que a partir de esta alineación se pudiera obtener recursos y relaciones con el concejo federal tal como lo marca la 26061. Y a partir de esta ley, la 4109, nace el Consejo Provincial. Con lo cual el Consejo no nace por real convicción de garantizar derechos etc. Sino por una cuestión de relaciones con el gobierno nacional. Espero ser claro con lo que escribo, En este contexto el rol del consejo provincial es todavía insulso. No logramos todavía que se visibilice su real importancia y responsabilidad en el diseño y aplicación de políticas públicas destinadas a Niños y Adolescentes”.(Entrevista 8, en Anexo B-5)

Esta desconfianza en algunos de los miembros del CONIAR sobre las intenciones gubernamentales se profundizaba con situaciones ya citadas, como la explicación sobre el destino de los fondos nacionales, donde las autoridades provinciales argumentaron que si bien el CONIAR era autónomo en su funcionamiento, no era autárquico en su administración sino que dependía del Ministerio de Familia, y que los fondos nacionales que llegaban eran para programas provinciales que se ejecutaban desde ese Ministerio. Esta explicación contradecía el primer proyecto presentado a Nación, que la evidencia empírica muestra que el mismo ministro explica que su objetivo era promover la conformación de los consejos locales, lo cual era una tarea bien específica del CONIAR. A esta contradicción hay que sumarle lo que explicaron sobre la ‘autarquía’, en contraste con lo que dice sobre este tema, el artículo 47 de la Ley 4109 que crea el CONIAR⁵⁴:

*“Créase el Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Río Negro (CONIAR.), cómo órgano responsable del diseño y planificación de todas las políticas públicas de niñez y adolescencia, el **que gozará de autarquía** conforme lo determine la reglamentación.”*

⁵⁴Se adjunta la Ley 4109 en Anexo B-1- Dicho artículo no ha sido reglamentado

Todo esto lleva a afirmar que desde el sector gubernamental, que contaba con una dotación de recursos de poder mucho mayor que los demás miembros de este espacio, se generaron reglas informales que operaron fortaleciendo las condiciones del régimen de implementación que ya se fijaban desde la Ley Provincial como “R2” a favor del Gobierno (Repetto , 2009), hasta incluso contradecir la misma norma en cuestiones tales como haber instalado que el CONIAR no era “autárquico”⁵⁵ cuando así lo fijaba la ley.

Desde la perspectiva de los modelos organizativos que plantea Hintze (2009) se puede afirmar que si bien el CONIAR se planteaba con una estructura de funcionamiento de tipo red horizontal, en el de la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos económicos, esta estructura horizontal y de tipo contractual entró en conflicto disputando este recurso de poder (el presupuesto) con la autoridad formal que ejercía el Ministerio de Familia, estructura que respondía a una autoridad centralizada, propia de los modelos organizativos de coordinación jerárquica.

Cabe consignar además que esta asimetría de poder inclinaba también el manejo de la agenda del CONIAR, a favor del interés del sector gubernamental . Esto es reconocido implícitamente por la Presidenta cuando explica por qué fue decayendo la frecuencia de reuniones año a año, y disminuyendo en el logro de los objetivos que se propusieron en su creación, (testimonio ya citado en la “dimensión funcional”) y atribuye a los hechos trágicos de Bariloche en el 2010 y a la época electoral en el 2011, como las causas de las dificultades de funcionamiento del CONIAR en esa última parte de la gestión.

Todo estos factores indican el acotado ámbito de actuación que tenían en este espacio los dos representantes de la Sociedad Civil, así como el legislador de la oposición, ya que los recursos de poder que manejaba el sector mayoritario gubernamental eran mucho mayores, al punto de que cuando el gobierno entra en una etapa crítica desde lo político, esto afecta directamente el funcionamiento del CONIAR. Desde la mirada de Repetto (1995) se puede observar cómo la institucionalidad social que se fue construyendo al crear este espacio fue condicionada fuertemente por la institucionalidad política que marcó la dirección de las acciones de este Consejo cuando la agenda gubernamental así se lo exigió, tanto por la problemática que se planteó en el 2010, como por la cuestión electoral del año 2011.

⁵⁵Desde el Derecho Administrativo, un ente se considera autárquico cuando tiene su propia entidad jurídica y tiene un patrimonio propio que maneja en forma independiente según la finalidad para la que fue creado (Gordillo, 2003)

C) Sintetizando sobre el CONIAR:

La creación de este espacio intersectorial e intergubernamental en la Provincia de Río Negro planteó a la gestión de esta política social un doble desafío:

- Fortalecer la instalación un nuevo paradigma en todos los estamentos de la sociedad, y en especial en las políticas sociales, lo que implicaba que quienes trabajaban directamente con las problemáticas ligadas a la niñez y adolescencia, debían reemplazar y cambiar prácticas ligadas al paradigma anterior, el cual además de estar superado en su concepción, y derogado desde lo legal, era opuesto al que se pretendía instalar.
- Implementar esta Política Pública en forma integral coordinando desde lo intersectorial e intergubernamental, lo que implicaba implementar una nueva institucionalidad social que debía convivir con la lógica sectorial con la que funcionan los ministerios, además de integrar también en este espacio a representantes del Poder Legislativo y a organizaciones de la sociedad civil.

Habiendo analizado un abundante material de la legislación, entrevistas, actas de sesiones, notas periodísticas y entrevistas a diversos protagonistas, sobre el trayecto desarrollado por el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia de Río Negro, desde su creación en mayo del 2008 hasta el fin de la gestión gubernamental que culminó su mandato en diciembre del 2011, se puede afirmar en primer término que durante todo este trabajo surgieron simultáneamente importantes avances y logros así también como serias limitaciones y dificultades en relación a estos desafíos y propósitos que se habían propuesto con la creación del CONIAR como política pública.

En función de esta particularidad, se realiza esta síntesis desde esta doble perspectiva

AVANCES Y LOGROS

- El hecho de que todo este espacio se haya creado a partir de una ley provincial que lo institucionaliza le da un alto grado de 'calidad institucional'- desde la perspectiva de Aguilar Villanueva (2009)-. Dicha calidad institucional se incrementa ya que los valores y principios que se promocionan desde esta ley adhieren a una importante convención internacional como es la Declaración Universal de los Derechos del Niño.
- A partir de esta institucionalización, se logró sostener la puesta en marcha y funcionamiento periódico y sistemático de este espacio, con el quórum necesario para sesionar formalmente, durante todo el lapso estudiado en el presente trabajo.
- La integración al CONIAR de las distintas áreas gubernamentales relacionadas

con la temática de la niñez y adolescencia facilitó la coordinación interinstitucional especialmente para el abordaje de conflictos concretos (abordajes citados en Viedma y Bariloche) que estuvieron relacionados con la vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes y por distintas causas se incluyen como problema público en la agenda de gobierno y se trasladaron al CONIAR.

- La participación de organizaciones de la sociedad civil en este espacio de coordinación de política pública aporta un recurso de poder importante a este sector en el sentido de constituirse como un actor social y político colectivo y organizado, además de fortalecer su capital social y aumentar las posibilidades de obtener financiamiento para desarrollar sus acciones en favor de las niñas, niños y adolescentes.
- La creación del Registro Provincial de Organismos No Gubernamentales que trabajan en esta temática fortaleció la institucionalidad social de las Políticas Públicas impulsadas desde el CONIAR, facilitando el trabajo coordinado, brindando herramientas para poder difundir, relevar y sistematizar las acciones relacionadas con esta área, y también para el monitoreo y la evaluación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con la niñez y adolescencia.
- Las acciones desde el CONIAR que apuntaron a la formación de Consejos Locales en distintos municipios posibilitó espacios de concertación y de participación ciudadana a nivel local, que dio visibilidad a la problemática de la niñez y adolescencia a nivel municipal y obligó a los diversos actores locales a coordinar acciones, promoviendo el trabajo intersectorial e intergubernamental.
- La promoción y difusión del nuevo paradigma sobre niñez y adolescencia desde el CONIAR aportó a la creación de esta nueva institucionalidad de las políticas de infancia particularmente en la instalación del uso de un discurso y una terminología acorde a dicho paradigma.

LIMITACIONES Y DIFICULTADES

- El nuevo paradigma que se impulsa desde el CONIAR avanza lentamente en relación a las expectativas que generó en este campo de las políticas públicas, debido a la resistencia que operan las prácticas institucionalizadas desde hace más de un siglo desde el viejo paradigma, las cuales se basan en principios y valores contrarios a la nueva institucionalidad, generando una contradicción entre el discurso que se utiliza para referirse a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y las acciones que realmente se hacen desde las instituciones.
- La conformación que plantea para el CONIAR la ley provincial 4109 empodera

fuertemente al Estado y a la gestión gubernamental por sobre los demás actores, generando una asimetría de poder que condiciona su funcionamiento, debilitando la calidad de la Institucionalidad Social de este espacio. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de que la institucionalidad política marcada por la agenda de gobierno subordinó las acciones del CONIAR a dicha agenda política- pasando por momentos a operar como un actor gubernamental del oficialismo provincial, en detrimento de los propósitos que se planteaba el mismo CONIAR y atentando contra la confianza y las expectativas que tenía la sociedad civil sobre la efectividad de la acción de este espacio.

- El ámbito organizativo de red pública que promueve el CONIAR y funciona en forma paralela a las estructuras sectoriales de los ministerios, se desdibuja desde su régimen de implementación en cuestiones como la administración de los recursos económicos, los cuales se destinan al ministerio sectorial; subordinando al CONIAR a la lógica de la administración jerárquica y burocrática de un área estatal. Esto lesiona la institucionalidad social, ya que disminuye la transparencia en el manejo de los fondos y trae entre otras consecuencias la sistemática sub-ejecución presupuestaria- durante el lapso estudiado- de los recursos asignados a este espacio. Reduce los niveles de eficiencia y eficacia, todo lo que genera caracteriza a esta política pública en su aspecto económico-administrativo como de una baja calidad técnica-causal.

- Todas las limitaciones y dificultades planteadas previamente traen como consecuencia que el CONIAR haya comenzado a realizar cierta coordinación interinstitucional entre las áreas del Estado y con la sociedad civil, pero no haya podido en el lapso estudiado generar acciones o programas destinados a la construcción de un sistema de protección integral como plantea la normativa, construidos en común desde este espacio, más allá de las acciones ya destacadas como avances y logros.

CAPÍTULO 4:

Conclusiones, Aportes, y algo más...

El presente capítulo final se iniciará realizando una comparación de lo analizado en cada uno de los casos, lo que dará lugar a los aportes sobre el estudio realizado. Por último se esbozarán algunos desafíos e interrogantes que plantean temáticas a profundizar desde el campo de las políticas públicas en general, y desde el debate sobre la gestión de la política social en particular

4-a) 'Comparando' ambos casos

Para encuadrar este apartado centrado en la comparación de lo analizado en cada uno de los casos conviene recordar – como se planteó al inicio de este trabajo- que si bien se refieren a temáticas distintas -uno está relacionado con la temática de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y el otro con el ‘microcrédito’ como herramienta de la denominada ‘Economía Social’- tienen en común una serie de características relacionadas con el problema de esta investigación:

- Ambos se conformaron a partir de leyes nacionales y provinciales sancionadas en los últimos años que establecen la obligación de implementar la política pública que impulsan, desde ámbitos intergubernamentales e intersectoriales.
- Ambos se realizan con la participación activa- vía acuerdos y convenios- del Gobierno Nacional y el Gobierno de la Provincia de Río Negro
- Ambos son coordinados desde el mismo ministerio provincial (Ministerio de Familia, a cargo del área social).
- Ambos incluyen en sus espacios de decisión y en sus acciones a otros actores, tanto organismos no gubernamentales, como diversas áreas del propio gobierno provincial.
- Ambos contemplan descentralizar su implementación a nivel local, ya sea a través de los municipios, de organizaciones sociales o de entes y/o áreas gubernamentales que trabajan territorialmente en las diversas regiones de la provincia.
- Ambos desarrollan las acciones que se van a analizar en este trabajo durante el

mismo lapso de gobierno y en el mismo espacio territorial provincial.

A partir de todas estas coincidencias se relacionará y comparará lo investigado en ambos al implementar sus acciones de política pública, tomando las mismas categorías que se utilizaron para el análisis de cada uno de ellos: Los antecedentes y el marco normativo, y las dimensiones funcional, material y política.

En relación a los antecedentes y al marco normativo....

- Se puede decir que además de apuntar a dos temáticas distintas dentro del campo de las políticas social, cada uno de los casos estudiados se fundamenta en legislaciones que apuntan a distintos niveles o dominios de la gestión de la política social. El Consejo Provincial de Niñez nace en el marco de normativas nacionales- en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1989- que tienen como propósito generar una nueva institucionalidad social en la temática de la Niñez y Adolescencia en nuestro país. Dicha ley nacional se puede enmarcar dentro de las Reglas de nivel 3, aunque también define en forma amplia algunas cuestiones propias de R2 , como autoridad de aplicación, Consejo Federal, rol de las provincias, lo municipios y las ongs, etc (Repetto,2009). Este nuevo paradigma planteado por la ley, debe reemplazar al que estaba vigente desde hacía un siglo, con el cual debe ‘convivir’ hasta lograr instalar esa nueva institucionalidad. Desde la óptica de la Psicología Social se podría afirmar que el nuevo paradigma impulsa una fuerza instituyente que viene a cambiar lo instituido desde el antiguo paradigma, generando resistencias al cambio, las cuales se van a expresar de diversas formas desde las instituciones que funcionaban en los distintos ámbitos de la sociedad, ligadas a las problemáticas de esta franja etaria.

La ley 26.117, institucionaliza jurídicamente la instrumentación de un programa específico, lo que la ubica claramente definiendo reglas de nivel 2 (R2). Dicho programa está enmarcado en el Plan Nacional Manos a la Obra, el cual fue creado en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con el propósito principal de intervenir “*desde el margen*” (Soldano y Andrenacci,2006) fortaleciendo organizaciones e instituciones ligadas al sector de la denominada economía social y facilitando a los emprendedores de sectores populares que tengan más herramientas de financiación para mejorar el funcionamiento de sus emprendimientos productivos. El propósito que plantea dicho programa se desarrolla en un contexto nacional favorable, marcado por el crecimiento económico y la reactivación del consumo interno, y donde

existe un consenso unánime de todos los sectores sobre la recuperación de la ‘cultura del trabajo’ como medio esencial para acceder a una vida digna, insertarse en el sistema y desarrollarse como nación.

“el tema del microcrédito funciona, porque la economía funciona”, expresa en su entrevista el Presidente de la CONAMI (Entrevista 1 en Anexo A-14). A este contexto económico favorable para este tipo de programas hay que sumarle el consenso que tiene en la opinión pública la idea de que haya una política social orientada a facilitar que la gente tenga un trabajo, en contraste al unánime repudio a las prácticas de política social asistencialistas y clientelares.

Se puede afirmar entonces que además que cada uno de los casos estudiados se remiten a definir reglas de distinto nivel o dominio, el caso del CONIAR presenta el desafío de institucionalizar un cambio de paradigma, frente a uno vigente y contrario-fundamentalmente enquistado como ‘núcleo duro’ en las instituciones del Estado que están relacionadas con esta problemática (Justicia, Policía y áreas de ‘minoridad’)-mientras que el Consorcio de Microcrédito apunta a instrumentar un programa específico, el cual se enmarca en una institucionalidad social, política y económica que se presenta favorable para sus propósitos.

– Conviene señalar también en este punto algunas particularidades de cada una de las la Leyes Nacionales que enmarcan la gestación de los casos estudiados en este trabajo. Uno de esos aspectos es el articulado relacionado con el financiamiento de las acciones o el presupuesto que se destinará concretamente para efectivizar la norma. Mientras que en la Ley de Promoción del Microcrédito se señala explícitamente el otorgamiento de un fondo inicial de 100 millones de pesos para iniciar sus acciones⁵⁶, en la Ley de Niñez y Adolescencia se expresa sus fuentes de financiamiento en forma genérica⁵⁷. Esta diferencia marca una mayor calidad de institucionalidad social en favor de las condiciones de implementación que tendrá el programa de microcrédito, ya que le fija un presupuesto definido por ley para iniciar su ejecución. La ambigüedad manifiesta en el caso de la Ley 26061 deja librado a las jurisdicciones esa definición, ambigüedad que reviste mayor importancia y gravedad, si se considera que se está planteando un cambio de paradigma, lo que implicará para esta política pública la creación de nuevas instituciones- con lo que ello implica en recursos de todo tipo-, las cuales seguramente algunas deberán crearse y funcionar simultáneamente con las que ya existen y que

⁵⁶ Artículo 15 de la ley 26117, adjunta en Anexo A-1

⁵⁷ Título V, arts. 69 al 72 de la Ley 26061, adjunta en Anexo B-2

además habrá que ir transformando durante todo el proceso de cambio del sistema de ‘minoridad’ al sistema de ‘protección integral de derechos’.

– Por último cabría agregar también que mientras el Consorcio de gestión nace como una Ley que institucionaliza el funcionamiento de uno de los programas que se enmarcan dentro del Plan Nacional Manos a la Obra, no se observan leyes similares u otras normativas nacionales o provinciales relacionadas con el funcionamiento del CONIAR que creen programas para la niñez y adolescencia. Salvo la excepción del “*Programa Nacional Nuestro Lugar*”- que aparece mencionado en un sesión para que sea difundido desde el CONIAR- ni el nivel nacional, ni el provincial generan durante el lapso estudiado programas de niñez y adolescencia que puedan ser equiparados en esta área a algo similar a lo que constituye el programa de microcrédito en relación a la temática de la Economía Social. El nivel nacional descentraliza fondos cada año desde la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia hacia las provincias -según un índice de coparticipación y contra presentación de un proyecto provincial llamado “*adenda*”- pero en el caso de Río Negro dicha operatoria se establece con el Ministerio de Familia, sin la participación del CONIAR en el diseño y ejecución de esos recursos nacionales.(se retomará esta temática en la comparación de la dimensión material)

En relación a la Dimensión Funcional/ Organizacional...

En primer término se puede destacar que ambos espacios estudiados comparten como característica que funcionaron en forma periódica y sistemática durante todo el lapso que se analizó en el presente estudio. Esto denota un nivel de formalización que jerarquiza a estos espacios multiactorales como de alta calidad institucional (Aguilar Villanueva, 2009), lo que está directamente ligado al nivel de respaldo jurídico que le da el hecho de que ambos hayan sido creados a través de la herramienta legislativa supone constituirse desde una ley, tanto en el nivel nacional como en el provincial. Esta legalidad plantea ciertas condiciones en su régimen de implementación, ya que define – entre otros aspectos- cuántos y quiénes serán los actores que conformen estos espacios, los cuales pondrán en juego sus recursos de poder e intereses, generando un entramado que podrá incidir en estas condiciones del régimen de implementación – aun revisando la propia legislación- a la vez que le brinda cierto marco de sustentabilidad y continuidad al espacio, más allá de los vaivenes que generen las dificultades y los conflictos que surjan en su proceso institucional a través del tiempo.(Repetto, 2009).

– También comparten ambos espacios estudiados el hecho de que el nivel nacional

propone su creación pero no los integra, estando conformados por actores del nivel provincial, y ambos plantean en su implementación la ejecución de las acciones a través de actores del nivel local-municipal. Sin embargo existen algunas diferencias al profundizar en estos roles y funciones de cada nivel. Se observa en primer término que en el caso del Consorcio de Gestión existe un acompañamiento de la CONAMI influyendo desde las reglas informales en su conformación – sugiriendo cuántos y cuáles deben integrar el consorcio- hasta en la pauta y detallada estrategia de implementación, armado de los proyectos y monitoreo y evaluación de los mismos. En el caso del CONIAR, el nivel nacional aparece coordinando el espacio del Consejo Federal de Niñez y Adolescencia, donde asiste un representante de Río Negro que era el Ministro o quién este designe, pero en el territorio provincial se observó solamente que menciona la presidente del CONIAR un acompañamiento del Gobierno nacional al conformarse, pero no se evidencia participación ni en la elaboración de la ley provincial (que condiciona fuertemente su conformación), ni en ninguna de las etapas o momentos de su proceso de desarrollo, ya sea en las sesiones o en otras acciones que implementa este espacio (Encuentros, conformación de consejos locales, etc). Estas dos situaciones distintas trajeron consecuencias diversas, como por ejemplo en el caso del Consorcio, definiendo que se constituya con un mínimo de 3 actores posibles y con representación igualitaria de las tres partes- en base a la experiencia negativa que tenía el gobierno nacional en otras provincias del país donde se había conformado con numerosos actores. Se puede decir que estas intervenciones del nivel nacional pueden haber aportado a equilibrar la distribución del poder en el espacio (distribución igualitaria) a la vez de ganar en eficacia y eficiencia por simplificar la cantidad de actores que formaban el espacio. En el caso del CONIAR estas definiciones las dio la ley provincial 4109 – donde el nivel nacional no participó- condicionando en el Régimen de Implementación una conformación con una multiplicidad de actores, donde se evidencia además un gran empoderamiento del sector gubernamental, y una mayoría del oficialismo gobernante, en detrimento de la participación plural y de la distribución equitativa del poder.

– Completando y profundizando lo señalado en el punto anterior se puede comparar la cantidad y procedencia de los actores institucionales que participan en cada uno de los espacios intersectoriales e intergubernamentales analizados. El CONIAR incluye 4 ministerios provinciales distintos, 2 legisladores provinciales (uno oficialista y otro de la oposición) y dos organizaciones no gubernamentales. Se puede decir que hay 6 actores estatales (75%) y 2 de la sociedad civil (25%), que 4 son del ejecutivo y 4

de otros organismos, y que 5 (62,5%) pertenecen al oficialismo provincial y 3 pueden no ser oficialistas (37,5%). Esta conformación de 8 actores institucionales distintos diversa y plural, no se evidenció que haya complejizado la planificación de las acciones en común. Otra característica que puede destacarse fue que en el caso de las áreas gubernamentales- salvo el Ministerio de Familia- la representación no era ejercida por sus autoridades superiores- las cuales nunca concurrieron en el lapso estudiado al CONIAR. Este factor indudablemente restaba decisión política del máximo nivel en este espacio, ya que no se podía comprometer recursos o tomar decisiones que fueran de la órbita de las autoridades superiores, limitándose los representantes en las sesiones a relatar la intervención de su área en tal o cual problemática y a recibir información para transmitir en su área, comprometiéndose a consultar a sus superiores en caso de que hubiera que definir alguna otra cuestión. Por su parte el consorcio - aun incluyendo a los tres sectores que fija la normativa: el Estado, el sector privado y la sociedad civil- se integra con una sola organización que representa a cada sector (con 2 miembros por organización), reduciendo el número de actores posibles y distribuyendo equitativamente la representación. Esta característica le dio un carácter de equidad a las decisiones tomadas, en tanto distribución igualitaria de la representación. Además de este número reducido de actores- que fue sugerido por el gobierno nacional en base a la experiencia de otros consorcios- más allá de que cada participante representa una institución que tiene su estructura de coordinación jerárquica y seguramente reciben los criterios de acción y los lineamientos políticos de sus superiores- son ellos los que forman parte del consorcio asumiendo a la vez como personas físicas el rol y la responsabilidad que les cabe como autoridades de la comisión directiva de la figura jurídico – legal en que se constituye como Consorcio.

– Relacionado con el aspecto funcional se puede agregar que, si bien en ambos casos la normativa otorgaba a los espacios estudiados el rol de mediar entre el propósito diseñado por la legislación nacional, con su correlato provincial, y los fondos que se otorgaban desde Nación para tal efecto, descentralizándolos al nivel local, la implementación de este mecanismo de implementación funcionó muy diferente en cada espacio analizado. En el Consorcio esto se implementó acorde a esa lógica que planteaba la normativa, recibiendo los fondos el propio Consorcio y descentralizándolo a las organizaciones locales según las condiciones establecidas en los procedimientos del programa, lo que le dio transparencia a la operatoria, sumando calidad a la institucionalidad social de este espacio. En el caso del CONIAR no ocurrió lo mismo,

generándose confusión y superposición de estas funciones y roles. Esta afirmación se basa en que los fondos nacionales no llegaban al CONIAR sino al Ministerio de Familia y lo mismo ocurría con los que mandaba el CONIAR a los Consejos Locales, que llegaban a los municipios respectivos. La explicación de este mecanismo era que los Consejos eran autónomos pero no autárquicos. Los fondos que tenía el CONIAR además de ser administrados por el Ministerio de Familia, sus autoridades explicaban que provenían de otra partida, ya que eran asignados por el presupuesto provincial, porque los fondos que mandaba la Secretaría de Niñez, Adolescencia y familia del nivel nacional, eran para proyectos del Ministerio de Familia. Todos estos arreglos institucionales propiciaban la discrecionalidad, ya que formaban parte de reglas informales que fijaba la autoridad provincial, y no estaban explícitos en ninguna de las legislaciones, generando desconfianza hacia estas autoridades provinciales de los representantes de la sociedad civil y de los Consejos Locales, lo que podría considerarse que deterioraba la calidad de la institucionalidad social de este espacio (Repetto, 2009)- Dicha confusión de roles y funciones se agravaba porque además el CONIAR provincial, interpelado por las urgencias y conflictos sociales en que había involucrados niños y adolescentes de la capital provincial, también ejecutaba acciones en forma directa en dicha ciudad, en este caso aliado a una de las ongs del Consejo Provincial, lo que complejizaba más el entramado, dotando de cierta asimetría de los recursos del CONIAR a favor Viedma.

En relación a la dimensión material/ económica...

Continuando con el análisis del funcionamiento de los espacios estudiados –ya abordando plenamente la dimensión material – conviene referirse a cómo se ejecutaron los recursos. Se puede observar que en el caso del Consorcio los fondos del gobierno nacional eran depositados en una cuenta del propio consorcio y eran administrados por sus autoridades, los cuales en las reuniones del Consorcio toman las decisiones sobre el recurso común que tienen otorgado. En el caso del CONIAR, cada miembro que lo integra pertenece a una estructura distinta, con distintas lógicas y circuitos de administración. En el caso de los ministerios gubernamentales- salvo el caso del Ministerio de Familia, que tuvo la responsabilidad de administrar lo asignado por esa cartera al Consejo- no se refleja en la fuentes consultadas (actas, entrevistas, noticias periodísticas) el aporte de algún tipo de presupuesto para este espacio de ninguna de las otras áreas gubernamentales que integraban el Consejo. El presupuesto específico que

tenía el Consejo era administrado por el Ministerio de Familia, y el que era destinado hacia los Consejos locales, era enviado a los Municipios respectivos. Si bien el CONIAR se constituía bajo la lógica de un ámbito organizativo tipo red (Hintze, 2009), los recursos presupuestarios que le eran otorgados se depositaban y eran administrados en un ministerio con estructura jerárquica y con su propia lógica administrativa. Algo similar ocurría cuando el CONIAR decidía transferir fondos para proyectos o acciones surgidas y/o propuestas por los Consejos Locales. Los fondos para su implementación eran depositados en el municipio respectivo que integraba dicho consejo local. Se puede inferir que a la complejidad ya citada en construir consensos para planificar e instrumentar decisiones en común en un espacio con la diversidad de actores que forman el CONIAR, se le suma al momento de ejecutar recursos, la complejidad que se deriva del hecho que las decisiones sobre dicho recurso que se toman en un espacio multiactoral con lógica de funcionamiento en red pero que esos recursos se deben manejar con la lógica administrativa de un organismo gubernamental de estructura jerárquica con sus propios procedimientos administrativos, que es el que realmente ejecuta los recursos aludidos. Solo como ejemplo: el Ministerio de Familia de la Provincia de Río Negro tiene 28 pasos administrativos para otorgar un subsidio a un tercero, desde que se inicia el expediente con la solicitud respectiva hasta que se efectiviza el pago de lo solicitado⁵⁸.

– En el caso del Consorcio, cada una de las decisiones que se tomaban por consenso entre las tres partes que formaban su comisión directiva, se efectivizaban vía directa, ya sea realizando una transferencia bancaria a la organización que se decidía destinarle fondos, o ya sea la compra de equipamientos o insumos, previa presentación de tres presupuestos sobre el bien o servicio a adquirir, por parte del que asumía la responsabilidad de hacer la compra. Esta operatoria que se derivaba del hecho que el espacio multiactoral ‘consorcio’ tuviera su correlato de funcionamiento en red en una estructura jurídico-administrativa propia, con su propia cuenta y contabilidad, no suponía el armado de ningún expediente ni ‘paso’ administrativo, más allá de asentar con la correspondiente documentación la inversión realizada en los libros contables de la organización ‘Consorcio’(comprobante de transferencia o presupuestos, factura de compra y remito de entrega).A la vez- como en el caso del CONIAR se señaló que a la complejidad de que los fondos los recibía el ministerio provincial, había que sumarle

⁵⁸Se adjunta en Anexo B-7 el instructivo con el esquema de los “pasos” que debe transitar un expediente en la cartera social de la Provincia de Río Negro para la entrega de un subsidio a un tercero.

que los que destinaba a los Consejos locales los recibía el municipio, con sus propias normativas- en el caso del Consorcio, las transferencias a los ámbitos locales eran depositadas en las cuentas de las organizaciones no gubernamentales o entes mixtos que actuaban como organizaciones administradoras, las cuales tenían una forma de administración similar a la del consorcio. Estas diferentes lógicas de administración se reflejan en la ejecución de fondos que logran efectivizar cada uno de los casos estudiados en los mismos períodos de tiempo. El Consorcio resulta tener mayores niveles de eficacia y eficiencia, ejecutando un presupuesto total en el lapso estudiado significativamente mayor que al ejecutado en el mismo lapso por el CONIAR. A esto hay que sumarle que el CONIAR además tenía menos presupuesto asignado, y aun así lo sub ejecutó durante los tres ejercicios estudiados-

– Además del análisis de los procedimientos administrativos y de los niveles de ejecución, un punto especial para destacar siguiendo en esta misma temática, es comparar la magnitud de los presupuestos que se asignaban a cada espacio. Si bien el Ministerio de Familia argumentaba que lo que provenía de SENAF era para sus programas- y asignaba un presupuesto similar o menor al CONIAR con fondos provinciales- recibió del nivel nacional en todo concepto en los años 2008/ 2009 un total de un millón trescientos mil pesos para políticas de niñez y adolescencia relacionadas con la Ley 26061. Esto significa – si se considerara para un solo ejercicio- un promedio de 110.000\$ mensuales, que si la Provincia lo distribuyera proporcionalmente a su población territorial, daría que poblaciones como Viedma unos recibirían algo así como unos 10.000\$ mensuales, Bariloche unos 30.000\$ mensuales, Pilcaniyeu unos 3.000\$ mensuales, como presupuesto total aportado por la Nación para dichas políticas. Este monto es totalmente exiguo, y para graficar como ejemplo – se lo puede comparar con los 8 millones mensuales que recibía la Provincia en el mismo año en concepto de Asignación Universal por Hijo, que se proyectaban en unos 100 millones de pesos anuales. De estos datos se puede concluir que los importantes avances y cambio de paradigma que plantea la Ley 26061, no tenían un correlato de acompañamiento y jerarquización en la asignación de presupuesto, lo que indudablemente limita considerablemente la ‘calidad técnica-causal’ con que pueda ser implementada esta política pública. Para fortalecer esta afirmación, y por poner sólo un ejemplo, se puede comparar con la inversión anual del mismo Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en programas de Microcrédito en Río Negro que llegaron directamente al consorcio, fue de 1,800.000 para el primer proyecto 2009 y de 3,8

millones de pesos para el año 2010/2011. Considerando que el programa del consorcio de microcrédito – que además financiaba simultáneamente en el mismo territorio al programa de Bancos de la Buena Fe- es a la vez UNA de las líneas del Plan Manos a la Obra (que incluye también otras partidas presupuestarias para subsidios a proyectos productivos, monotributo social, proyectos de apoyo a la comercialización y el Plan Argentina Trabaja, etc) se puede afirmar que la ‘calidad institucional’ que plantea la Ley 26.061 – en relación a sus importantes propósitos-está completamente devaluada por la asignación de recursos para su implementación concreta, por lo menos en los casos estudiados y comparándolo con lo que el mismo Ministerio del Gobierno Nacional destina a un espacio similar para políticas de mejoramiento de los ingresos de los grupos vulnerables insertos en la ‘economía social’ a partir del autoempleo.

– Esta apreciación sobre los escasos recursos fue sostenida en forma unánime como una de las principales causas que dificultaban el cumplimiento de la misión del Coniar por todos los entrevistados en este trabajo. Le sumaban además a esta dificultad– en los testimonios de los actores no gubernamentales- el manejo poco claro y la falta de transparencia en la ejecución de los recursos por parte de los organismos provinciales.

– Se podría agregar en la dimensión material y complementando el análisis de los resultados y logros de cada espacio, el análisis sobre la diferente cantidad y diversidad de objetivos y propósitos que planteaba la normativa para cada uno de ellos. Se puede sintetizar que el Consorcio tenía dos grandes objetivos: implementar las acciones que derivaran en brindar microcréditos a emprendedores de la economía social y fortalecer a las organizaciones locales que trabajaran en esta temática. En el caso del CONIAR existían múltiples objetivos con diversos grados de complejidad, y que requerían distintas acciones. Por nombrar algunos de los más importantes: debía promover, difundir e instalar el nuevo paradigma sobre niñez y adolescencia en todos los ámbitos del gobierno y de la sociedad, debía coordinar con todas las áreas gubernamentales las acciones dirigidas a la niñez y adolescencia y la construcción de un sistema de protección integral de derechos, además sumando en este proceso también a la sociedad civil, debía institucionalizar el funcionamiento y la dinámica del propio CONIAR, debía promover la creación de consejos locales en los 39 municipios de la Provincia, y debía crear y poner en funcionamiento el registro de organizaciones no gubernamentales que trabajan con niñas, niños y adolescentes. Comparando los objetivos de uno y otro espacio se observa la asimetría significativa en el volumen de las exigencias y expectativas depositadas en el CONIAR, en relación a los logros concretos que se

esperaban del Consorcio. Si bien el consorcio tuvo muy buenos resultados en cuanto a ejecución de presupuesto y logros, más si se lo compara con lo alcanzado por el CONIAR, cabe señalar que la diversidad de objetivos del CONIAR también obligó a dicho espacio a avanzar en varios temas a la vez, alcanzando los logros y efectos esperados en algunos de estos objetivos (como la institucionalización del espacio y la creación del Registro de Ongs) y avanzando en logros parciales en algunos otros (instalación del nuevo paradigma, creación de consejos locales, construcción de un sistema de protección de derechos, ejecución del presupuesto en tiempo y forma)

En relación a la dimensión política...

En primer lugar- y tal vez condicionado con este análisis a todas las apreciaciones posteriores que se realicen en este apartado -se puede afirmar que existe en cada uno de los casos una forma muy diferente en la distribución de los recursos de poder- generada en primer término por las condiciones que fija la normativa para cada espacio desde su régimen de implementación, y potenciada en segundo término por el entramado de intereses que se generan durante la implementación, lo que también repercute fortaleciendo y retroalimentando las relaciones de poder que se plantean desde la normativa en el diseño de los espacios. En relación a esta distribución del poder al definir la conformación de los espacios, se observa que en el caso del Consorcio, aparece una distribución equitativa de la representación de los distintos sectores que participan del mismo: el Estado, las organizaciones sociales o sociedad civil, y el sector económico-privado. Esta definición formó parte de los arreglos institucionales que hicieron entre Nación y Provincia en la etapa previa a la creación del consorcio, que se pueden definir como reglas informales ya que la norma solamente especifica que tienen que tener una conformación mínima de tres miembros de los tres sectores mencionados, pero no fija quiénes y cuántos deben ser . Cabe recordar que la referente técnica nacional entrevistada que participó de esa etapa fundamentó esta recomendación aceptada por la provincia argumentando que se basaron en la experiencia sobre la complejidad que tenían otros consorcios con muchos miembros formados previamente en otras partes del país. La estructura que se elige en Río Negro determina un tercio de responsabilidad a cada una de las tres partes que lo conforman. Si bien 2 de las tres partes eran ‘gubernamentales’ – ya que la Agencia CREAM , la cual representaba al sector económico es un ente mixto público-privado pero su dependencia jerárquica es del Ministerio de Producción- Este criterio que define la conformación del Consorcio se

mantiene al distribuir los cargos en la comisión directiva, donde cada sector aporta 2 miembros para que asuman como autoridades formales de dicha comisión. En el caso del CONIAR, y definido formalmente por la misma Ley 4109 – que opera como R2, hay una marcada asimetría a favor de la representación estatal, ya que de 8 miembros, 6 pertenecen al Estado provincial, lo que constituye un 75 por ciento de parte estatal en su conformación. Desde el punto de vista político, si se considera que 4 de los 8 representantes eran del ejecutivo provincial y por lo menos 1 de los 2 legisladores que integraban el cuerpo era del bloque oficialista, se puede inferir que el Gobierno Provincial tenía mayoría en este espacio multiactoral, reservándose para el oficialismo este recurso de poder que constituye la representación mayoritaria en las autoridades formales de este espacio. Esta tendencia se confirma y fortalece cuando el propio Ministro de Familia propone a la legisladora oficialista como presidenta del cuerpo, lo que evidencia una alianza entre ambos poderes del oficialismo gubernamental y empodera aún más la mayoría que ya tenían en este órgano. A este mayor peso en la representación del oficialismo gubernamental se le puede sumar en el análisis el aspecto relacionado a la representación de las áreas gubernamentales dentro de este espacio. Si bien desde lo formal concurrían representantes de cuatro ministerios distintos, solamente era el Ministro de Familia la autoridad superior presente en las sesiones. Los demás ministerios enviaban referentes técnicos o funcionarios de segunda o tercer línea, lo cual generaba una asimetría en favor del área social, ya que además de tener el rol otorgado por la norma de liderar este espacio, era su propio ministro quien legitimaba este rol de autoridad formal, frente a la ausencia en todo el lapso estudiado de los Ministros, Secretarios y subsecretarios de los otros ministerios que participaban del espacio.

– Desde el punto de vista de la representación de la sociedad civil, cabe señalar que las 2 organizaciones no gubernamentales que integraron el CONIAR desde su creación fueron elegidas por el Ministerio de Familia “por su trayectoria y porque estaban en un registro que había”⁵⁹ - si bien se mencionaba que esto fue necesario por única vez para que se iniciara el funcionamiento del Consejo- en los casi 4 años estudiados y transcurridos desde su creación, se logró recién en el último semestre legitimar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil vía asamblea y elección por parte del propio sector no gubernamental. Esta cuestión de falta de

⁵⁹Lo menciona la presidenta en entrevista 9 en Anexo B-9

legitimidad en su representatividad de las ongs durante los primeros tres años del CONIAR – más allá de su trayectoria en el área de la niñez y adolescencia- se sumaba al bajo porcentaje de representatividad que tenían dentro de este cuerpo por tener solamente 2 miembros, debilitando su autoridad y representatividad como recurso de poder para incidir en las decisiones del espacio.

– La distribución equitativa de la representación de los sectores en el caso del Consorcio aportó al mejoramiento de la calidad en la institucionalidad social de este espacio, ya que las decisiones se tomaba por consenso y no se observó en el trabajo de campo relevado algún tipo de discrecionalidad o influencia a favor de la parte gubernamental o de alguna de las otras en las decisiones que se fueron tomando durante el proceso estudiado. No sucedió lo mismo en el caso del CONIAR donde es la propia presidenta que reconoce que - luego de la primera etapa donde creó este Consejo y que duró los primeros dos años- la institucionalidad política irrumpió influyendo claramente en el CONIAR y desviando los objetivos de este espacio, ya que las urgencias de la agenda de gobierno subsumieron y marcaron sus acciones en esos dos años, en el primero por hechos de represión policial y violencia social en Bariloche y en el 2011 porque fue una año electoral.

– Otra característica en el análisis de la distribución de los recursos del poder se puede observar en relación a la asignación y manejo de los recursos presupuestarios. El mecanismo de que el propio consorcio tuviera su cuenta bancaria con los recursos que llegaban de Nación y que los miembros del mismo debían manejar, transparentaba, facilitaba y agilizaba la operatoria, empoderando este ámbito organizativo tipo red al darle la responsabilidad de manejar sus propios recursos. En el caso del CONIAR esto era totalmente distinto – ya fue descrito en los puntos anteriores- porque ni siquiera los recursos específicos para funcionamiento del espacio eran administrados por el mismo, teniendo que depender de los mecanismos administrativos del Ministerio de Familia, lo que evidenciaba el funcionamiento de una estructura paralela al CONIAR que fortalecía aún más el poder de la cartera social. Esta cuestión aumentaba la sensación de reglas poco claras y confusas en el manejo de los recursos – evidenciado en los reclamos que aparecen en las actas sobre el destinos de los fondos nacionales y en los testimonios de los referentes de las ongs- donde una de los hechos más significativos es que el tema de la ejecución presupuestaria en las sesiones del CONIAR tomaba parte de la agenda en el último cuatrimestre de cada año (salvo el último estudiado) motivado por la preocupación de que no se había ejecutado a esa fecha gran parte del presupuesto que se

le asignaba.

– Toda esta asimetría en la distribución del poder en favor del gobierno, generó desconfianza por parte de la representación de la sociedad civil sobre la legitimidad del espacio, al punto de que lo señalan como un espacio gubernamental y si bien reconocen haber tenido una gran oportunidad en participar del mismo, expresan cierta resistencia a considerarlo un espacio del que forman parte. Además de esta desconfianza del sector de la sociedad civil, el mayor peso de la cartera social entre las áreas del Estado, a partir de liderar formalmente la creación de este espacio, contar con la presencia permanente de su autoridad máxima y administrar el presupuesto de este cuerpo, desdibujó el compromiso de las demás áreas gubernamentales- más allá de su presencia física- evidenciada en cuestiones tales como que no comprometían recurso alguno en este espacio o que la mayoría de los temas que se trataban eran del ámbito del área social, o que su rol se limitara a llevar y traer información de su ministerio a un espacio que parecía pertenecer al Ministerio de Familia.

– En el caso del Consorcio, si bien se plantean momentos de influencia de la institucionalidad política, como en la elección de las organizaciones ejecutoras o en el grado de exigencia a las organizaciones que no cumplían con las acciones y rendiciones en tiempo y forma, este factor no incidió mayormente en desviar la operatoria ni impedir que se pudieran cumplir los propósitos para lo cual fue creado este espacio.

4-b) Aportes:

A partir del análisis de cada uno de los casos y de la comparación sobre el proceso que se fue desarrollando en el lapso estudiado, identificando los factores que fueron facilitando y/o dificultando la implementación de las acciones de política pública desde estos espacios de coordinación intersectorial e intergubernamental, se pueden conceptualizar las siguientes conclusiones generales como aporte al mejoramiento de la gestión de la política social desde espacios multiactorales:

▲ La creación de este tipo de espacios para la gestión de la política social a partir de leyes que los legitimen, dotan de una mayor calidad a la institucionalidad social de los mismos, posibilitando que sean sustentables y permanentes, pero a la vez le crean condiciones en su régimen de implementación, las cuales pueden favorecer o dificultar el logro de sus propósitos de abordar la política pública con un enfoque integral y coordinado desde lo intersectorial e intergubernamental.

△ Desde dicha legislación, la distribución equitativa de las representaciones de cada sector - que se pretende incluir en estos espacios, facilita el cumplimiento de un mejor abordaje intersectorial, mientras que el mayor peso asignado a un sector generando asimetrías de poder, dificulta dichos propósitos en la implementación de las acciones.

△ En el momento de la elaboración de dichas legislaciones puede ser positivo que participen de este diseño la máxima pluralidad y diversidad de sectores y estamentos gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la política pública abordada. Sin embargo en los espacios multiactorales que deben funcionar en forma permanente para la implementación de la política social; cuanto mayor número de miembros y sectores lo integran, mayor es la complejidad para la ejecutividad de las decisiones en dicho espacio.

△ La legislación que crea esta nueva institucionalidad social necesita un alto grado de explicitación en cuanto al presupuesto asignado. Contar con un presupuesto definido para la implementación de las políticas públicas desde estos espacios facilita el financiamiento de las acciones dotando de mejores niveles de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos. La definición genérica del financiamiento, dejando librado a las decisiones de cada jurisdicción o estamento gubernamental dotan de un nivel de ambigüedad a la norma, lo cual atenta con la concreción de sus objetivos y puede limitar su implementación.

△ Relacionado con la asignación presupuestaria, también en estos espacios multiactorales se puede afirmar que no hay gestión de políticas sociales “sin programas en acto”. La generación de programas con estrategias de implementación definidas y recursos específicos facilita la implementación de la política social. Si desde el espacio multiactoral no se construyen colectivamente proyectos en común donde todos los sectores y niveles de gobierno participantes estén comprometidos, este ámbito se puede limitar a funcionar como espacio de coordinación interinstitucional, continuando con la implementación de la política social en forma sectorial y fragmentada.

△ El modelo de intervención para la implementación de políticas sociales basado en la conformación de espacios multiactorales con participación intersectorial – ya sea de diversas área gubernamentales como con participación de la sociedad civil- y a nivel intergubernamental – nacional, sub nacional y local- genera un ámbito organizativo encuadrado en lo que puede considerarse una “red pública de gestión”, lo que facilita el abordaje integral.

▲ Si bien se puede afirmar que este modelo de red de gestión pública genera una nueva institucionalidad social acorde al objetivo planteado, la calidad de la misma se encontrará limitada sino se generan simultáneamente las herramientas político-administrativas que sean acordes al tipo de estructura que representa dicha red de gestión pública. Esto significa que debe empoderarse dicho espacio poniendo la decisión y la administración concreta de los recursos que se le otorguen en el ámbito del propio espacio. En este sentido, la herramienta jurídico-administrativa Consorcio de Gestión, “*un punto de llegada, más que un punto de partida*” utilizada para (implementación de la Ley 26117) puede ser un ejemplo que demuestra un grado de mayor eficacia y eficiencia en los resultados obtenidos.

▲ Por el contrario, si se generan espacios de este tipo – aunque se les otorgue autonomía pero no autarquía administrativa- donde los recursos son administrados por ámbitos organizativos sectoriales de estructuras de tipo jerárquico, dificulta la implementación de las acciones y la consecución de logros, atentando contra la calidad de la institucionalidad social de este tipo de espacios.

▲ Se puede expresar como síntesis que la nueva institucionalidad que plantea la gestión de la política social desde espacios multiactorales debe contemplar una legislación que la sustente y que promueva – tanto en sus valores como en sus estrategias de implementación- condiciones que faciliten este abordaje intersectorial e intergubernamental. La conformación de dicha red de gestión pública debe constituirse con una estructura funcional que resulte operativa y ejecutiva. Para que ello sea posible es fundamental el convencimiento de la existencia e importancia de estos espacios de los máximos decisores políticos del gobierno y de los actores de la sociedad civil con mayor prestigio e idoneidad en las temáticas abordadas. Es recomendable que esta red de gestión pública que se constituye como espacio multiactoral tenga una representación equitativa de los sectores que la componen, y posea una estructura jurídico-legal autárquica, con manejo de su presupuesto asignado. Dicho presupuesto debe estar acorde a los propósitos que se plantean desde estos espacios, y se debe operativizar en planes, programas y proyectos que tengan reglas de juego claras y transparentes para todos los actores involucrados. La distribución de funciones donde el nivel nacional fije los lineamientos principales y asigne recursos, el nivel provincial coordine y medie, organizando dicha gestión según las características del territorio provincial, y el nivel local participe elaborando e implementando los proyectos concretos, se presenta como la estructura funcional más equilibrada y eficaz para el logro de los objetivos propuestos.

4-c)Desafíos e interrogantes

Este apartado final pretende abrir algunos desafíos e interrogantes para contribuir a profundizar el debate en el campo de la gestión de las políticas sociales en nuestro país, así como a plantear algunas temáticas que surgieron en el presente trabajo y que merecen ser profundizadas, tal vez en nuevos trabajos de investigación.

La cuestión del “diseño y la implementación” de la política social...

Si bien el presente trabajo apuntó a profundizar sobre el análisis de la implementación de la política social – atendiendo a la clásica división que realizan los autores de este campo entre diseño e implementación- el propio análisis de este aspecto centrado en la implementación llevó a profundizar el contenido de los marcos normativos que condicionaban fuertemente las condiciones del régimen de implementación de los casos estudiados. En la temática concreta investigada en este trabajo – la implementación de las políticas sociales en espacios multiactorales- justamente era esa normativa la que fijaba reglas de juego que facilitaban o dificultaban esta nueva institucionalidad, con la evidente contradicción que se presenta en la variante de sancionar una ley que lo que promueve en sus principios y valores (R3), lo desalienta en los artículos donde plantea quiénes van a participar o cuál va ser el presupuesto para su implementación (R2). Un ejemplo de esto es la ambigüedad con que plantea el financiamiento la ley nacional 26061, o la asimetría de poder en favor del sector estatal-gubernamental que fija la ley provincial 4109 al legislar sobre la conformación del CONIAR. Estas cuestiones promueven escenarios de ‘como sí’, donde se fortalecen las reglas informales en relación a que “se dice una cosa pero se hace otra”, restándole calidad a la nueva institucionalidad que propone la norma. Se puede señalar que el entramado de intereses de los distintos actores que entran en juego en estos espacios - si bien está condicionado por la normativa que fija el régimen de implementación- también puede operar sobre dicha normativa modificándola. De hecho esto pasó durante el año 2013 con la ley 4109, donde el propio CONIAR impulsó un proyecto de ley que – entre otros puntos- aumenta la representación de la sociedad civil en este espacio⁶⁰. El tema es que este cambio llevó 7 años desde sancionada la ley, cuando se podría haber contemplado en su redacción original, de haber buscado más coherencia entre las R3 y las R2 que la misma planteaba. Tal vez por estas razones encuadre mejor para el análisis de la “hechura” las

⁶⁰ Crónica periodística de Diario Digital ADN, del 7/09/2013, adjunta como Noticia 6 en Anexo B-4.

políticas públicas en este campo, el concepto de “gestión de la política social”, incluyendo en este concepto, tanto el diseño como la implementación y hasta como un momento único e indiferenciado. La elaboración de una ley desde esta óptica, también puede ser considerada parte de la implementación si esta norma está fijando reglas de juego con consecuencias inmediatas sobre dicha política pública.

La cuestión ‘administrativa’ en la gestión de la política social..

Desde los distintos marcos teóricos para analizar las políticas públicas se señalan distintas categorías como los aspectos ideológicos, jurídicos, económicos, políticos y técnico-administrativos. A partir de los casos estudiados en este trabajo, y sin entrar en una valoración o jerarquización de estos aspectos – ya que todos influyen en la gestión de la política social, se pretende en este apartado hacer una mención especial sobre la cuestión ‘administrativa’ como aquellos procedimientos que se desarrollan entre que se toma una decisión sobre la ejecución de un recurso y se concreta dicha ejecución.

Solamente para ejemplificar esta cuestión valga volver a citar que la provincia de Río Negro tiene en su área social un procedimiento de 28 pasos que debe transitar un expediente para el caso de otorgar un subsidio. Dicha lógica administrativa es la que existe habitualmente en los distintos ministerios, ya sean del orden provincial o nacional, lo que en el caso de la gestión de la política social suele dificultar el cumplimiento de los propósitos que se plantean las intervenciones de política pública, cuando no hacerlas fracasar o llegar con las soluciones totalmente a destiempo, incluso cuando ya cambiaron los problemas. Desde esta óptica la ‘cuestión administrativa’ se constituye en una especial condición del régimen de implementación de una política social, siendo en algunos casos la más importante en cuanto a éxito o fracaso en la implementación de dicha política. En este sentido la estructura jurídico legal que se constituyó con el Consorcio de Gestión, no solamente contribuyó a darle coherencia al planteo de la implementación multiactoral de la política, empoderando con recursos propios y legitimando el espacio con su propia figura legal, sino que dotó de gran eficiencia y eficacia a la ejecución de los fondos por no tener que transitar la ‘cuestión administrativa’ que suelen condicionar la ejecución de los presupuestos en las áreas ministeriales. Sería interesante preguntarse qué sucedería si el mismo CONIAR u otras estructuras de tipo red de gestión pública que se están planteando para implementar la política pública desde espacios multiactorales, se constituyeran en estructuras similares a la del CONSORCIO de Gestión del microcrédito. Posiblemente se ejecutarían los

presupuestos asignados con mayores niveles de eficacia y eficiencia, se empoderarían estos espacios multiactorales, la institucionalidad social tendría mayor grado de calidad, los actores de los diversos sectores mejorarían su compromiso y participación en el espacio multiactoral, la opinión pública valoraría la efectividad de las acciones surgidas desde este espacio, etc, etc. La pregunta necesaria es por qué esto no se hace, y son contadas las excepciones en que se utilizan estructuras jurídico-administrativas como la del consorcio de gestión. Una respuesta posible es que se debe a nuevas institucionalidades que están recién emergiendo y solamente es cuestión de tiempo. Otra hipótesis que no hay que descartar también como respuesta posible es que la ‘cuestión administrativa’ está fijada generalmente por la ‘Autoridad Económica’ (¿O tal vez también ‘Política’?) que regula la ejecución presupuestaria de la política pública, la cual también tiene sus intereses y prioridades en todo este entramado que supone el funcionamiento del aparato estatal. Habría que explorar cuál sería la postura de la autoridad económica y/o política⁶¹; si el presupuesto o algún porcentaje de éste se ejecutaran en tiempo y forma desde las áreas respectivas, sin transitar la decena de ‘pasos’ que plantean los procedimientos administrativos vigentes en los distintos niveles estatales. No es extraño observar – como sucedió en el caso del CONIAR- presupuestos que suelen ser sub ejecutados o ejecutados sobre fin de año, combinados con normas ya oficializadas de reducción del presupuesto de un año a los niveles del gasto efectivamente ejecutado en el año anterior. De comprobarse la hipótesis que estas nuevas formas eficaces y eficientes como el Consorcio de Gestión no se multiplican porque existen intereses contrarios a que esto suceda, dentro de la misma disputa de poder que existe entre las áreas del Estado, debería constituirse esta cuestión como un ‘problema’ en estos mismos espacios multiactorales para plantear estrategias que posibiliten la implementación de estas nuevas formas administrativas más acordes al modelo de intervención planteado.

Hacia un 'Estado relacional' o las nuevas formas del 'Estado ausente'...

La gestión de la política social desde espacios multiactorales plantea la inclusión y participación de actores de la sociedad civil, muchos de los cuales tienen un alto prestigio social y una expertise importante en las problemáticas que atienden.

Existe un consenso entre los estudiosos de la política social en nuestro país de

⁶¹ Se supone que si bien existe una ‘autoridad económica’ en las estructuras gubernamentales, ésta se subordina a una ‘autoridad política’

identificar estas organizaciones como que nacieron y/o se fortalecieron en la etapa neoliberal cuyo auge se desarrolló en nuestro país en la década del 90, gracias al retiro del Estado delegando en la sociedad civil determinadas problemáticas, lo que se define usualmente como el 'Estado ausente'.

Sin embargo, las legislaciones que crean los casos estudiados en el presente trabajo plantean un nuevo paradigma en la institucionalidad social con la creación de estos espacios multiactorales que permitan un abordaje integral de las problemáticas sociales, con la necesaria y saludable inclusión de la sociedad civil. Se fortalece esta tendencia aludiendo a conceptos tales como la Participación Ciudadana, la articulación de recursos para lograr mayor eficiencia y eficacia en las acciones, los efectos sinérgicos del abordaje integral, etc. Se propone para este modelo de intervención las estructuras contractuales denominadas redes de gestión pública, que representan nuevos arreglos institucionales donde el rol del Estado toma un carácter 'relacional' articulando esta participación de los diversos actores sociales⁶²

Este Estado relacional se plantea como una opción distinta al 'Estado Ausente' de los 90, o al Estado que pretende monopolizar dentro de su administración toda la política pública. Las estructuras organizativas de tipo red institucionalizadas que se estudiaron en el presente trabajo están respondiendo a este tipo de modelo de Estado, donde la política pública se implementa en conjunto entre sectores estatales y gubernamentales y sectores no estatales y no gubernamentales.

Planteos similares a este modelo se desarrollan en otros campos ligados a las 'políticas sociales' (en plural) como en el campo de la Educación, donde Violeta Nuñez (2010) desarrolla el concepto de 'Pedagogía Social', identificando otras instituciones sociales que pueden y deben trabajar junto a la escuela en su tarea educativa. Sin embargo, esta nueva institucionalidad que plantea un Estado relacional puede facilitarse o dificultarse en su implementación según las condiciones que fije el mismo Estado. Por ejemplo, se observó puntualmente en el caso del CONIAR, la asimetría de poder que existe en esta participación, ya que los sectores de la sociedad civil que forman parte de estos ámbitos carecen de recursos en relación al sector estatal, formando una verdadera red "*sin escala*", donde el nodo estatal es gigantesco y el nodo sociedad civil es minúsculo (Barabasi y Bonebeau, 2003).

Tal vez esto tenga que ver con lo que también plantea Jacint Jordana (1995)

⁶² Cabe señalar que estos conceptos los desarrollan Jacint Jordana, Xavier Mendoza y otros, y curiosamente lo plantean como una opción a un Estado altamente intervencionista.

cuestionando la vigencia de la misma categoría 'Estado', como categoría conceptual para explicar el nuevo fenómeno del Estado “relacional”, y proponiendo redefinir qué es el Estado. Si se tomara el concepto que plantea Althusser (1983) al analizar los aparatos ideológicos del Estado capitalista, se observa que a todas estas organizaciones de la sociedad civil que no forman parte del aparato burocrático-administrativo estatal, son consideradas como partes del aparato ideológico del Estado, que refuerzan al sistema capitalista. Desde esta mirada, las organizaciones sociales que participan de estos nuevos arreglos institucionales, si bien no son parte de ese aparato estatal, estarían incluidas en este concepto de 'Estado', como líder y hacedor de la política pública. Reconociendo este compromiso del Estado de asumir la coordinación de las políticas públicas en estos espacios multiactorales, y valorando el prestigio y la expertise de ciertas organizaciones sociales que el mismo Estado incluye en las legislaciones, invita a participar y les reconoce un rol importante en la gestión de la política social, debe ser el mismo Estado quien garantice y dote de recursos de poder a estas organizaciones sociales para que puedan empoderarse en dichos espacios multiactorales. Si en la realidad lo que sucede es que estos actores de la sociedad civil tienen escasos recursos económicos, se mueven con personal voluntario o precarizados laboralmente, no tienen el equipamiento y los espacios físicos adecuados para desarrollar sus tareas, y el mismo Estado les está dando un rol protagónico en esta nueva institucionalidad pero no le brinda los recursos para que todo estas organizaciones funcionen adecuadamente, se puede estar en presencia de una nueva forma de 'Estado ausente', donde escudado en la argumentación que son “organizaciones residuales de los 90”, se vuelva a repetir esta 'ausencia' dándoles un lugar de participación en los espacios multiactorales pero sin garantizarle los recursos necesarios para que pueda cumplir con su rol dentro de las políticas públicas.

El 're manido' tema del presupuesto...

Si bien es fundamental que estén claros los objetivos y propósitos de una política pública, plasmados en los valores, normas, preceptos constitucionales que representen los nuevos paradigmas en la construcción de una democracia con plena vigencia de los Derechos Humanos, todo esto queda limitado sino se traduce en acciones concretas que transformen la realidad cotidiana. En la gestión de la Política social eso se logra con Planes, programas y proyectos que tengan un financiamiento acorde al nivel de los logros que se pretendan alcanzar. La ley 26061 fue un importante hito en nuestro país,

ya que institucionalizó desde la legislación el nuevo paradigma que se proclamó mundialmente en la convención de los Derechos del Niño en 1989, cuya letra se incorporó en nuestra constitución en 1994; pero aún queda una gran deuda por saldar. Todo este espíritu que plantea el nuevo paradigma se debe plasmar en una asignación presupuestaria acorde a los propósitos que tiene esta ley. Esta es una condición indispensable para posibilitar que se implementen y multipliquen las acciones concretas dirigidas a las niñas, niños y adolescentes con sus derechos vulnerados, desde las áreas y espacios multiactorales creados para tal fin, caminando hacia la concreción real de un “sistema de protección integral de derechos”.

¿ Los 'perdedores' de la Democracia Participativa ?...

Del tema planteado previamente sobre la necesaria asignación presupuestaria para implementar una política pública surge el interrogante sobre si la falta de presupuesto acorde, es una de las causas que genera como consecuencia que haya pocos programas y proyectos destinados a promover los principios que impulsa el nuevo paradigma de la niñez y adolescencia, o si la falta de asignación presupuestaria es una consecuencia más entre otras muchas de causas más profundas sobre esta realidad. Si bien es posible demostrar que ambos interrogantes tengan cierto grado de validez en forma simultánea, profundizar sobre el segundo de ellos puede ayudar a profundizar otros análisis sobre cuestiones que fueron apareciendo en este trabajo de investigación a medida que se analizaba la implementación de las leyes sobre niñez y adolescencia desde espacios intersectoriales e intergubernamentales. Estas cuestiones están ligadas a determinados consensos que surgieron en las entrevistas como la idea de que hay un avance importante en el discurso, en la terminología sobre lo que propone el nuevo paradigma, lo cual no se traduce de la misma manera en las prácticas. Esta afirmación se la puede asociar también con el poco interés y compromiso de las autoridades superiores de los otros ministerios distintos a la cartera social sobre el espacio del CONIAR, y con el reconocimiento de los representantes gubernamentales en que la agenda de gobierno por distintos motivos distorsionó las acciones de este órgano multiactoral – pero con alto grado de recursos de poder manejados por el sector oficialista- subsumiendo esta nueva institucionalidad a las urgencias de la institucionalidad política. Todas estas limitaciones que dificultaban la jerarquización y priorización de los propósitos de este espacio – justamente porque no tenía un lugar importante en la agenda de gobierno- pueden estar

relacionados, o por lo menos proponerlo como una de las explicaciones- en la idea de que este nuevo paradigma y sus implicancias en política pública aún no se constituye en un “problema público” para concitar el interés de las máximas autoridades del gobierno y también de la sociedad en general. Fortaleciendo esta hipótesis se puede agregar que en los momentos que el CONIAR toma algún tipo de visibilidad en la agenda de gobierno, es más problemáticas ligadas a la temática de la Seguridad o de la conflictividad social que por cuestiones de promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes. Tal vez todos estos indicios lleven a profundizar la cuestión de la vigencia en nuestro país de una democracia 'participativa', superadora de la democracia 'delegativa' y de la democracia 'representativa' (O'Donnell..2011), con la característica funcional que la ciudadanía activa que se moviliza por sus derechos e instala en la agenda pública los problemas de su sector puede disputar la mayor o menor presencia en dicha agenda según los recursos de poder que posea el sector que representan esos ciudadanos. El gobierno pondrá en su agenda aquellos problemas públicos que planteen los distintos sectores en función de una variedad de motivos, donde pueden confluir entre otros motivos ligados a cuestiones ideológicas, al grado de presión sobre el gobierno que tenga cada sector, al nivel de conflictividad de los temas, y a la necesidad de fortalecer su legitimidad a través del consenso de la ciudadanía sobre las acciones gubernamentales. Si se aceptan estos argumentos como explicación del funcionamiento de la institucionalidad política de la democracia 'participativa', el problema de política pública es qué lugar pueden llegar a tener en esa agenda pública y por ende en la agenda de gobierno, las niñas, niños y adolescentes con su derechos vulnerados, población a la que deberían ir dirigidas las acciones proclamadas en la Ley 26061 y las leyes provinciales relacionadas con ésta. Este sector de la población – por múltiples motivos ligados a los trayectos familiares, cuestiones culturales y socio-económicas- carece de todos los tipos reconocidos de 'recursos de poder', lo que justamente está totalmente ligado a su condición de vulneración de derechos. Desde esta perspectiva, todo este sector puede estar condenado a ser los 'perdedores' en las reglas de juego de la Democracia Participativa, y los principios y valores que impulsan este nuevo paradigma en las leyes vigentes quedarán limitados a que- por lo menos para algunos sectores- la democracia se convierta solamente en una democracia 'declamativa'.

Bibliografía

- **AGUILAR VILLANUEVA, Luis.** “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, Freddy y Vidal Garza Cantú (coords) “Política pública y democracia. Del análisis a la implementación,” Miguel Angel Porrúa, México D.F.2009.
- **ALTHUSSER, LOUIS.** , “Ideología y aparatos ideológicos de Estado”. Nueva Visión. Buenos Aires. 1983.
- **BACA RIVERO, JAIME.** “Descentralización y Desconcentración”, Revista de la Administración Pública, Nª 67-68, UNAM, México, 1986
- **BARABASI, LAZLO y BONEBEAU, ERIC** “Redes sin escala” en *Investigación y Ciencia* (Edición en español de Scientific American) n° 322.2003-
- **BERTOLDI, SANDRA y BOLLETTA, VIVIANA** “Las técnicas de recolección de información: supuestos epistemológicos y procedimientos operativos”. Documento de Trabajo. Cátedra: Métodos y Técnicas de Investigación. CURZA – UNCo. Viedma. Río Negro Mimeo.2005.
- **BRONZO, CARLA;** “ *Intersetorialidade como principio e prática nas políticas públicas: reflexoes a partir do tema do enfrentamento da pobreza*”. Primer Premio Congreso de la CLAD. Brasil . 2007.
- **CHIARA MAGDALENA Y MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO** “Conceptualizando la gestión social”.en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Coords.) “*Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*”. Prometeo, Buenos Aires, 2009.
- **CUNILL GRAU; NURIA.** “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”.X Congreso de la CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Octubre 2005.
- **DI VIRGILIO MARÍA MERCEDES y DANIEL GALLIZZI.** “Los actores

en el entramado de la gestión social”. en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Coords.) “*Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*”. Prometeo, Buenos Aires, 2009.

- **DROMI, ROBERTO.** “*Derecho Administrativo*”, 10ª Edición, Edit.Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004
- **FRANCO MIGUEL y MABEL ALVAREZ:** “*Diseños institucionales de participación ciudadana en la gestión pública. Un abordaje normativo en la Provincia de Río Negro y sus municipios*”; en Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración” Construyendo el Estado-Nación para el crecimiento de la equidad”; Bs Aires, Agosto 2007.
- **GORDILLO, AGUSTÍN.** “*Tratado de Derecho Administrativo*” Parte General 8ª Ed. FDA, Buenos Aires, 2003
- **GORDILLO, AGUSTÍN.** “*Teoría General de Derecho Administrativo*” Capítulo IV- Tomo 8, Ed. FDA, Buenos Aires, 2013
- **JORDANA, JACINT.** “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?” en *Gestión y Análisis de Política Pública*, N°3. 1995.
- **KING, G; y OTROS;** “*El diseño de la investigación social, la inferencia científica en los estudios cualitativos*”. Alianza Editorial. Madrid: CIS.1994
- **LAHERA, EUGENIO,** “Encuentros y desencuentros entre política y políticas públicas”. En FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge (Coordinadores) “*Política y Políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina.*” Miño y Davila. Buenos Aires..2006.
- **MAGRI DÍAZ, ALTAIR JESSICA Y ABEL OROÑO MOTTA.** “Experiencias innovadoras en la gestión pública: la transversalidad en la elaboración e implementación de políticas sociales y territoriales en Uruguay “. En XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “*¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?*” Caracas, 2007.
- **MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO.**” *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de programas sociales*”, J.C. Cortazar Valverde Ediciones, Washington, BID, 2007.

- **MATUS, CARLOS** “El Método PES”. Entrevista efectuada en Bolivia por F. Huertas. En Huertas Francisco, *“El método PES. Planificación estratégica situacional”*, serie Gobierno y Planificación. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana. La Paz, Bolivia. 1996.
- **MATUS, CARLOS.** *“Planificación, libertad y conflicto”*. Ediciones IVEPLAN. Venezuela, enero 1985.
- **MENDOZA, JAVIER y ALFRED VERNIS;** “El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas”, en Longo, Tamyko Ysa (eds), *“Los escenarios de la administración pública en el siglo XXI”*, Escola d’Administració Pública de Catalunya. Barcelona. 2008.
- **MITCHELL, THOMAS** “The limits of the State: beyond statist approaches and their critics” *American Political Science*, Review, 86. 1991.
- **NIREMBERG, OLGA y OTROS,** “Programación t Evaluación de Proyectos Sociales”; Editorial Paidós, Bs As, 2003.
- **NUÑEZ, VIOLETA,** “Definiciones de Educación” En: TIZIO, Hebe *2Reinventar el Vínculo educativo: aportaciones de la Pedagogía social y el Psicoanálisis.* Edit Gedisa. 2005
- **.NUÑEZ, VIOLETA.** *“Los nuevos sentidos de la tarea de enseñar. Más allá de la dicotomía «enseñar vs asistir»”*. Transcripción de una conferencia, publicada en la serie “Encuentros y Seminarios” de la Universidad de Barcelona. España..2010
- **O'DONELL, GUILLERMO Y OTROS.** *“Democracia delegativa”*. Buenos Aires. Editorial Prometeo. 2011
- **REPETTO, FABIAN y Otros.** *“La política de la política social latinoamericana, análisis de algunos retos fundamentales y esbozos de sus escenarios sobresalientes”* mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington D.C. 2006
- **REPETTO FABIAN.** *“El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social”*. en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (Coords.) *“Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”*. Prometeo, Buenos Aires, 2009.
- **REPETTO FABIAN.** *“Capacidad Estatal: requisito para el Mejoramiento de la Política . Social en América Latina”*. Documento de Trabajo. No I-52 Banco

Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.: INDES. 2004.

- **ROGGERO, MARCOS** . “*Políticas públicas y largo plazo*”, EDUCC, Córdoba, 2009
- **RUIZ OLABUENAGA, JOSE**. “*Metodología de la investigación cualitativa*”. Universidad de Deusto. Bilbao.1996
- **SABINO, CARLOS**. “*Cómo hacer una tesis*”. Humanitas. Bs.As.1986
- **SANCHEZ DE BUGLIO, VALERIA ANDREA** ; “*La política y programas sociales integrales de superación de la pobreza: un desafío a la gestión pública*”, Estudio de caso para el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile,Santiago. Agosto 2003
- **SAUTU, RUTH ; y OTROS** ; “*Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología* ”.Ed. Clacso. Buenos Aires. 2005
- **.SERRA, ALBERT**, “*La gestión transversal. Expectativas y resultados*”, en Reforma y Democracia, N° 32, Caracas, 2005
- **SOLDANO DANIELA y ANDRENACCI, LUCIANO**; “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino ” en Andrenacci, Luciano (compilador), “*Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*”. Editorial Prometeo/UNGS , Buenos Aires,. 2009.
- **SPIELMANN, GRACIELA.**” *Breve Diccionario Sirvent. Conceptos iniciales básicos sobre investigación en ciencias sociales*”. UBA. Bs. 1997
- **VALLES, MIGUEL**; “*Técnicas cualitativas de investigación social*” SINTESIS, Madrid.2000
- **VILLAR ALEJANDRO**; “*Articulación en la implementación de políticas sociales municipales: 3 estudios de caso*”, en “*Las nuevas técnicas de gestión local. Fundamentos teóricos y análisis de experiencia*” Programa de Investigación Aldea XXI- Universidad Nacional de Quilmes.
- **VASILACHIS de GALDINO**. “*Métodos Cualitativos I*”. Editorial Centro Editor de América Latina. Bs As. 1993