

[16] Equipo de "INICIATIVAS" - Experiencias de fortalecimiento democrático y social

3. Experiencias de fortalecimiento democrático y social

EQUIPO DE INICIATIVAS

INTRODUCCIÓN

Este capítulo analiza la experiencia de 24 iniciativas de acción social y político-institucional diseñadas y llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en respuesta a las manifestaciones más agudas de la crisis argentina de principios de siglo.

Las propuestas fueron seleccionadas en dos concursos convocados en abril de 2003 por el Programa INICIATIVAS para el fortalecimiento democrático y social, emprendimiento conjunto del Centro de Estudios Legales y Sociales, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de San Andrés, con fondos donados por la Fundación Ford. Las intervenciones se desarrollaron entre octubre de 2003 y diciembre de 2004. Este informe sintetiza los aprendizajes realizados en los primeros años de trabajo.

La exposición se divide en cuatro apartados. El primero describe los términos de la convocatoria a los Concursos, analiza las propuestas recibidas y las particularidades de las seleccionadas. El segundo discute los desafíos que encuentran las OSC cuando se proponen incidir sobre los entornos político-institucional y económico-social, y sobre el entorno comunitario más cercano. El tercero analiza distintos modos de elaboración de las propuestas y el impacto de la implementación sobre las capacidades de las organizaciones que las llevaron adelante. El cuarto concluye con algunas reflexiones generadas por la experiencia.

Creemos que la pluralidad de problemas enfrentados y hallazgos realizados por estas 24 iniciativas ilustra temas generales que seguramente serán de interés para quienes -desde la sociedad civil, el gobierno en sus distintos niveles, las agencias internacionales de cooperación o los centros de producción de conocimiento- comparten con INICIATIVAS el propósito de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

I. LA CONVOCATORIA Y LAS PROPUESTAS

El 1° de abril de 2003 se lanzó la convocatoria para el concurso de proyectos¹. Se invitó a organizaciones de la sociedad civil, centros de estudios y universidades a presentar propuestas de acción social y de análisis y acción político-institucional.

¹ Los detalles de la estrategia de comunicación, el reglamento de los concursos y los formularios para la presentación de propuestas elaborados para la convocatoria y la gestión del programa pueden consultarse en el documento *Herramientas para la selección y gestión de proyectos* disponible en: www.iniciativas.org.ar.

Las propuestas de acción social debían:

- . promover la equidad social en las zonas del país con mayor incidencia de la pobreza, contemplar mecanismos de participación de los destinatarios y considerar el impacto de sus acciones sobre la equidad de género;
- . concentrarse en los siguientes temas: mejoramiento del hábitat, alimentación Y nutrición, apoyo a la gestión de proyectos productivos, estrategias de acceso a la salud y retención escolar; y
- . localizar sus intervenciones en el segundo cordón del conurbano bonaerense, el Gran Rosario y las provincias del Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

Además las propuestas de análisis y acción político-institucional debían:

- . contribuir a la construcción de instituciones de participación, representación y gobierno (tanto nacionales como provinciales) democráticas, eficaces y legítimas;
- . estimular la cooperación entre instituciones especializadas en la producción de conocimientos y OSC con capacidad de incidencia sobre la agenda y las políticas públicas;
- . contemplar el impacto de sus acciones sobre la equidad de género; y
- . concentrarse en los siguientes temas: partidos políticos, campañas electorales y elecciones, actividad legislativa, participación ciudadana y control de la acción de gobierno, coordinación gubernamental y administración de justicia.

Se recibieron 368 propuestas de acción social. Participaron de su elaboración 741 organizaciones. La mitad de las propuestas fueron elaboradas por alianzas entre dos o más organizaciones. La mitad de las instituciones que participaron de las propuestas son OSC de diverso tipo: 43 organizaciones religiosas, 32 cooperativas o mutual es, 28 organizaciones de productores, 14 comunidades aborígenes y 6 sindicatos. La respuesta de las organizaciones especializadas en la producción de conocimientos fue importante: el 15% de las organizaciones responsables por la presentación de proyectos son universidades o centros de estudios. Ciento dieciocho agencias estatales comprometieron su cooperación con la ejecución de proyectos; entre ellas predominaron las dependencias de los Estados provinciales (64), seguidas por ámbitos de los municipios (35) y, finalmente, diversos programas o jurisdicciones del Estado nacional (19). Se propusieron intervenciones en todas las zonas incluidas en la convocatoria. El 39% de las propuestas provino de los partidos del

segundo cordón del conurbano bonaerense. Le siguieron en importancia cuantitativa Jujuy y Corrientes (8% cada una), y Salta, Gran Rosario y Misiones (7% cada una). Predominaron las propuestas de intervención a escala local: el 85% de las presentaciones propuso realizar acciones en una sola localidad.

La distribución temática de las propuestas fue relativamente homogénea. Las actividades relacionadas con el apoyo a la gestión de proyectos productivos, la retención escolar y el mejoramiento del hábitat despertaron mayor interés que el resto de las áreas temáticas.

Tabla 1. Propuestas de acción social

Tema	N	%
Mejoramiento del hábitat	79	21,5
Alimentación y nutrición	39	10,6
Apoyo a la gestión de proyectos productivos	103	28,0
Estrategias de acceso a la salud	67	18,2
Retención escolar	80	21,7
Total general	368	100,0

En respuesta a la convocatoria de análisis y acción. político-institucional se recibieron 88 propuestas. Participaron de su elaboración 187 organizaciones, localizadas en 20 de las 24 provincias del país. La mitad de las propuestas fue presentada por alianzas entre dos o más organizaciones. La respuesta de las organizaciones especializadas en la producción de conocimientos cumplió con las expectativas iniciales: el 41 % de las organizaciones responsables por la presentación de proyectos fueron universidades o centros de estudios. Trece agencias estatales comprometieron su cooperación con la ejecución de proyectos. La mayoría de los proyectos se propuso influir en procesos o políticas de escala provincial, lo que constituye una novedad respecto de la concentración habitual en los niveles local y nacional.

La agenda temática de este conjunto de propuestas tuvo menos variabilidad que la definida en las propuestas de acción social. La amplia mayoría de los proyectos propuso actividades relacionadas con la participación ciudadana y el control de la acción de gobierno. Los temas relacionados con la administración de justicia aparecieron en segundo lugar. El resto de los temas concitó menos interés. Cabe destacar que el tema del federalismo, de alta prioridad en la agenda de reformas institucionales de acuerdo con parte de la opinión especializada, fue tratado solamente por un proyecto.

Tabla 2. Propuestas de análisis y acción político-institucional

Tema	N	%
Partidos y elecciones	7	8
Actividad legislativa	7	8
Coordinación gubernamental	2	2
Participación ciudadana	61	69
Administración de justicia	11	13
Total general	88	100

Un jurado integrado por Daniel Goldman, Irene Konterllnik, Elsa Moreno y Rhea Saab seleccionó 13 propuestas de acción social entre las 368 recibidas, y otro integrado por Estela Barnes de Carlotto, Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Daniel Sabsay seleccionó 11 propuestas de análisis y acción político-institucional entre las 88 recibidas. Las 24 propuestas así seleccionadas llevaron adelante las iniciativas analizadas en este informe.

Las reglas que aplicó el jurado en la selección de las propuestas expresan las definiciones estratégicas que se adoptaron en el diseño de la convocatoria. En primer lugar, la modalidad del concurso abierto procuró ofrecer oportunidades de acceso al apoyo financiero y técnico del programa al conjunto más amplio de organizaciones y propuestas que satisficieran los requisitos de calidad y viabilidad establecidos. En segundo lugar, las reglas del concurso trataron de estimular la cooperación entre organizaciones. Dos formas de esta cooperación nos interesaron especialmente: la de las organizaciones especializadas en la producción de conocimientos con organizaciones con capacidad de incidencia por un lado y, por otro, la de las que se relacionan con agencias u organismos gubernamentales de distintos niveles. En tercer lugar, el reglamento no explicitó topes para el número de proyectos que recibirían apoyo y estableció montos máximos de financiamiento relativamente altos (el equivalente a 30 mil dólares para las propuestas de análisis y acción político-institucional y a 60 mil dólares para las de acción social) sugiriendo de este modo nuestra preferencia por apoyar menos proyectos con mayor escala antes que muchos pequeños proyectos. Finalmente, las reglas del concurso definieron listados temáticos deliberadamente amplios. Se esperaba así que la precisión sobre las prioridades temáticas y los métodos adecuados para atenderlas resultara de la experiencia concreta de las organizaciones antes que de una exigencia de la convocatoria.

Estas definiciones entrañaban ciertos riesgos. Una convocatoria amplia planteaba la posibilidad de recibir una cantidad de propuestas que excediera las posibilidades de

decisión de los jurados en el tiempo disponible para anunciar los resultados del concurso. La promoción de la cooperación demandaba resolver los problemas de coordinación que plantea el trabajo conjunto entre entidades con historias, estilos, tamaños y, en algunos casos, localización geográfica, distintos. La adopción de una agenda amplia abría la posibilidad de que algunos temas que, a priori, parecían relevantes, no recibieran atención suficiente en el conjunto de propuestas recibidas. Entendimos que las definiciones adoptadas eran las más adecuadas a los objetivos de la convocatoria y que, entonces, justificaban asumir estos riesgos. La cantidad, la diversidad, y la calidad de las propuestas recibidas y del conjunto finalmente seleccionado por el jurado confirmaron que este entendimiento fue correcto.

En el cuadro que sigue puede apreciarse la diversidad de las organizaciones que participaron de la ejecución de las 24 iniciativas seleccionadas y la alta incidencia de las iniciativas cooperativas: dos de cada tres iniciativas estuvieron a cargo de dos organizaciones o más, y la mitad de ellas contempló la participación o articulación con alguna agencia estatal.

Tabla 3

Clasificación de las organizaciones que llevan adelante las propuestas seleccionadas por el jurado	Iniciativas de Acción Social	Iniciativas de análisis y acción político-institucional	Totales
Organizaciones de la sociedad civil	N	N	N
	27	26	53
Agencias estatales	5	-	5
Instituciones de producción de conocimientos	6	6	12
Organizaciones empresarias	2	-	2
Organizaciones religiosas	1	-	1

La cobertura geográfica del programa fue extensa: se realizaron intervenciones en distintas localidades del Área Metropolitana de Buenos Aires, en tres localidades de la provincia de Santa Fe, dos de las provincias de Misiones, Jujuy, Corrientes y Entre Ríos, y una de las provincias de Salta, Chaco, Tucumán, Santiago del Estero y La Pampa.

Este conjunto diverso de instituciones llevó adelante una agenda plural en sus temáticas y acorde con la consideración de la equidad de género señalada en la convocatoria. Cuatro de las iniciativas fueron impulsadas por organizaciones de mujeres, entre las que se destacan las vinculadas con la prevención de la violencia familiar y la aplicación de la legislación sobre salud sexual y reproductiva.

El programa transfirió a las iniciativas un total de u\$s 914.000 (u\$s 276.000 para las de acción social y u\$s 638.000 para las de análisis y acción político-institucional) Y acompañó técnicamente a las organizaciones ejecutoras durante los quince meses de implementación. A continuación exponemos los aprendizajes realizados en este tiempo de trabajo conjunto.

II. LOS DESAFÍOS DE LA INCIDENCIA²

Las 24 iniciativas se propusieron, a través de distintas estrategias, producir cambios en los entornos en los que intervinieron. Llamamos "incidencia" a los cambios atribuibles a las actividades desarrolladas por las iniciativas. Los desafíos que plantea la producción de esos cambios varían de acuerdo con la naturaleza de los respectivos entornos. Reconociendo esa variación, organizamos el análisis de estos desafíos, primero, en tres grandes grupos: desafíos de la incidencia sobre el entorno político-institucional, desafíos de la incidencia sobre el entorno económico-social y desafíos de la incidencia sobre el entorno comunitario más cercano. Dentro del primero de estos grupos analizamos las estrategias desarrolladas para incidir sobre el debate público, sobre la agenda y la elaboración de políticas públicas, y también sobre la implementación de políticas públicas; además consideramos en una cuarta categoría las estrategias desarrolladas como alternativas al margen de los canales político-institucionales establecidos. En el segundo grupo destacamos las condiciones de eficacia de las innovaciones tecnológicas en los proyectos productivos, el impacto del apoyo a proyectos productivos en términos de la equidad en el acceso a los circuitos de producción y distribución de bienes y al ingreso, y el manejo de los conflictos de intereses resultantes de la implementación de los proyectos. Finalmente, en relación con la incidencia sobre el entorno comunitario más cercano, analizamos el impacto de las inversiones y la estrategia de intervención de las iniciativas sobre la organización y las relaciones comunitarias, la disrupción de los sistemas de autoridad locales resultantes de la implementación de los proyectos, y el crecimiento en el capital social atribuible a la puesta en marcha de las iniciativas.

DESAFÍOS DE LA INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO POLÍTICO- INSTITUCIONAL

La incidencia en el debate público

² La descripción de las características y objetivos de cada uno de los proyectos que se utilizan en este texto para ejemplificar los mecanismos de incidencia pueden encontrarse en www.iniciativas.org.ar. En el apartado "Historia de iniciativas/ síntesis de las iniciativas seleccionadas".

Varias de las iniciativas seleccionadas se propusieron promover la participación ciudadana y el control de la acción de gobierno. Dado que la incidencia en el debate público es un requisito para el alcance de estos objetivos, plantea varios desafíos: compilar y analizar datos para producir información relevante y confiable, difundir esa información entre los públicos relevantes, Y sostener en el tiempo el interés por la temática planteada. Las iniciativas llevaron adelante distintas estrategias para enfrentar esos desafíos. La compilación de información plantea un primer problema práctico asociado con la producción de la misma. Mucha de la información de interés para las iniciativas seleccionadas proviene de fuentes públicas y en ausencia de una ley de acceso a la información pública, la disponibilidad de estas fuentes depende de la voluntad de los funcionarios a cargo y de la eficiencia administrativa de las dependencias. Frente a esta situación, algunas iniciativas trataron de alcanzar acuerdos con dependencias oficiales para acceder regularmente a la información que necesitaban. Tales son, por ejemplo, los casos de la iniciativa que propuso realizar un análisis de una muestra de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o el de la iniciativa que propuso analizar las resoluciones de los organismos de contralor de los servicios públicos privatizados. Dada la restricción legal mencionada, la eficacia de estos acuerdos varió, en buena medida, de acuerdo con la disposición de las autoridades a facilitar la información requerida y la eficiencia en la organización burocrática estatal, pues ninguno de esos factores está bajo el control de las organizaciones sociales. Si bien puede recomendarse, sobre la base de los aprendizajes realizados, la conveniencia de establecer relaciones cooperativas con las dependencias públicas cuya información se necesita, en algunos casos esa cooperación no es posible, porque pueden existir ciertas tensiones entre el propósito de control de las organizaciones sociales y la política oficial que se lleve adelante. En otros casos, esa cooperación es insuficiente, porque deficiencias organizativas pueden conspirar contra la provisión oportuna de información, independientemente de la buena disposición de las autoridades. Teniendo en cuenta estas posibilidades, Y en ausencia de una regulación eficaz en materia de acceso a la información pública, parece más conveniente considerar este acceso en el diseño de proyectos de organizaciones sociales como una restricción externa y prever, cuando sea posible y pertinente, estrategias de reemplazo de la información oficial.

En otros casos el universo de información pertinente para los objetivos del proyecto puede ser desconocido en el momento del diseño. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se quiere impulsar algún modo de intervención social novedoso, respecto del cual existe poca experiencia en el país, la provincia o la localidad en que se lleve adelante. Esto ocurrió con el proyecto "Fortaleciendo la democracia mediante el desarrollo de la Iniciativa Popular en Argentina". El equipo de esta iniciativa comenzó su trabajo reuniendo información sobre la experiencia internacional en el uso de esta herramienta de participación política. En su relevamiento consultó fuentes documentales y a expertos locales en la materia, y produjo un documento con las conclusiones de este relevamiento, que fue actualizando con nuevos hallazgos realizados en la implementación de la iniciativa. Esta estrategia de relevamiento inicial y actualización permanente de información probó ser adecuada para un proyecto de intervención en un área relativamente inexplorada hasta ese momento,.

La pertinencia y relevancia de la información recogida pueden determinarse de acuerdo con distintos procedimientos. Por un lado, la eficacia de algunos proyectos depende de una demostración de la pertinencia social de la información que presentan. Esta pertinencia puede demostrarse a través de encuestas o alguna otra forma de consulta sistemática a las personas afectadas por un problema político o institucional. Por ejemplo, la iniciativa "Estado de los derechos ambientales en la provincia de Mendoza" realizó talleres en 18 localidades de la provincia. Uno de los objetivos de estos talleres fue identificar los principales problemas ambientales en cada localidad. Las conclusiones comparadas de estos talleres permitieron determinar los principales problemas ambientales de la provincia desde la perspectiva de la ciudadanía. El respaldo de esta información fortaleció las intervenciones públicas realizadas durante la implementación de la iniciativa.

La pertinencia de la información puede también juzgarse desde el punto de vista técnico. El juicio de pertinencia técnica plantea desafíos prácticos muy semejantes a los del análisis de la información por lo que los consideramos en forma conjunta. La respuesta eficaz a estos desafíos demanda la disposición de conocimiento especializado. Este conocimiento puede estar en poder de alguno de los miembros de la organización que lleva la iniciativa adelante, puede obtenerse contratando a profesionales durante todo el trayecto de la iniciativa o durante una parte él, realizando consultas particulares menos frecuentes a especialistas o estableciendo acuerdos de cooperación con universidades o centros de estudios (en el caso de que estas instituciones no participen ya del diseño y la implementación del proyecto). La articulación entre los especialistas en la producción de conocimientos y las organizaciones con capacidad de incidencia es, como hemos indicado, uno de los objetivos del programa. Insistimos en importancia, pues el contacto con organizaciones puede enriquecer empíricamente la producción de conocimiento en ciencias sociales y otras disciplinas afines.

Desde el punto de vista de la incidencia en el debate público, la disposición de conocimiento especializado es indispensable para elaborar argumentos consistentes y respaldados en análisis adecuados de la información disponible. En muchos casos, esta es la contribución fundamental que pueden realizar las iniciativas. Tales fueron, por ejemplo, los casos de las iniciativas "Un ojo en la Corte Suprema de Justicia", "Control social de los organismos de contralor" y "Defendiendo los derechos a la salud reproductiva en la provincia de Santa Fé". En el primer caso parte de las actividades del proyecto consistieron en el análisis de fallos paradigmáticos de la Corte. En el segundo, se analizaron los dictámenes de los organismos reguladores de las compañías de servicios públicos privatizadas. En el tercero, se compilaron y analizaron la doctrina y la jurisprudencia relacionadas con la defensa y promoción de los derechos sexuales y reproductivos. En los tres casos, la contribución fundamental consistió en evaluar un corpus de información voluminoso y de alta complejidad técnica desde el punto de vista de la protección de derechos ciudadanos fundamentales, facilitando de este modo el control que los medios de comunicación y la opinión pública pueden realizar sobre la actividad de las instituciones públicas encargadas del tratamiento de esas temáticas.

Naturalmente por rigurosos que sean los análisis y por exhaustivos que sean los relevamientos realizados, no incidirán si no se los difunde adecuadamente. Las iniciativas adoptaron un conjunto de estrategias de difusión variado y complejo. La definición de estas estrategias requirió considerar distintas problemáticas, de las cuales destacamos las más significativas. Es preciso en primer lugar, identificar claramente los destinatarios de las estrategias de difusión. La mayoría de las iniciativas de análisis y acción político-institucional se propusieron, en distintas medidas, difundir sus actividades en la opinión pública en general. Sin embargo, en varios casos el conocimiento público resultaba insuficiente para alcanzar los objetivos de la iniciativa, y en otros, incluso innecesario. Por ejemplo, la iniciativa "Fortalecimiento y capacitación de OSC para aumentar su participación e influir en la toma de decisiones sobre legislación ambiental" tenía interés en difundir

masivamente la evolución de la legislación ambiental, pero su objetivo principal fue llegar con su mensaje a las organizaciones que ya desempeñan actividades en la materia. En el mismo sentido, el conocimiento y la eventual presión que la opinión pública puede ejercer contribuirían al alcance de los objetivos de la iniciativa "Fortaleciendo la democracia mediante el desarrollo de la Iniciativa Popular en Argentina". No obstante, su meta inmediata fue incidir sobre el tratamiento legislativo del tema y, en ese sentido, los destinatarios principales de sus intervenciones fueron los legisladores y legisladoras encargados de este tratamiento. ¿Quiénes deben intervenir para que se alcancen los resultados de la iniciativa? ¿Qué información necesitan esas personas para intervenir? El diseño de una estrategia de difusión adecuada demanda que estos interrogantes se planteen en el diseño de los proyectos y que las actividades se desarrollen en forma consistente con sus respuestas.

La elaboración de estrategias de difusión requiere, en segundo lugar, determinar los medios más adecuados para llegar a los públicos identificados. La mayoría de las iniciativas adoptó una serie de medios variados. Uno de los medios de uso más frecuente fue la comunicación electrónica basada en computadoras; por ejemplo, a través del diseño de sitios de Internet y la distribución de boletines por correo electrónico³. Dado su bajo costo de distribución, este medio es muy eficiente. No obstante, debe tomarse en cuenta que la eficacia de las estrategias que usen este medio depende, como en cualquier otro caso, de la calidad y actualización de los contenidos. El costo de producir piezas de comunicación atractivas y novedosas es tan alto cuando se las distribuye a través de medios electrónicos como cuando se usa cualquier otro canal de distribución. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que en algunas localidades del país el costo de las conexiones es sensiblemente más alto que en los centros urbanos más grandes, lo cual reduce la eficacia de la comunicación electrónica. De todos modos, la disponibilidad de este medio ha aumentado muy significativamente la capacidad de difusión de las actividades de las organizaciones sociales. La experiencia de las iniciativas que participaron del programa de validez de este conocido argumento.

Varias iniciativas utilizaron eficazmente medios más tradicionales como los afiches, folletos y otros materiales impresos. Los resultados del uso de estos medios de difusión fueron mas positivos cuando se distribuyeron o localizaron en momentos o lugares clave. Por ejemplo, parte de la estrategia de difusión de la iniciativa "Defendiendo los derechos a la salud reproductiva en la provincia de Santa Fe" consistió en la impresión de afiches de vía pública y en su exhibición en la zona vecina a las dependencias del ejecutivo provincial en momentos en que se discutía el programa provincial para la implementación de la ley de salud reproductiva. Esos mismos afiches en otro momento o en otro lugar hubieran tenido mucha menos influencia en el proceso.

³ Como se indica en el documento Herramientas para la selección y gestión de proyectos, el propio Programa INICIATIVAS alcanzó buenos resultados haciendo un uso intenso de estos medios.

Otras iniciativas realizaron eventos para difundir los resultados de sus actividades entre distintos públicos. Talleres destinados a organizaciones interesadas en la temática, seminarios con paneles de especialistas y conferencias públicas destinadas a un público más amplio fueron las modalidades más habituales. El carácter y la relativa apertura en el acceso a estos eventos fueron determinados de acuerdo con los objetivos de cada proyecto. Los eventos con menos participantes e ingreso por invitación ofrecen un ámbito más propicio para el tratamiento más profundo de los temas y el debate franco entre los participantes, mientras que los más amplios aumentan la repercusión de las actividades pero son menos adecuados para el debate intenso y el eventual establecimiento de acuerdos.

Finalmente, la amplia mayoría de las iniciativas consiguió difundir sus actividades y resultados a través de los medios de comunicación masivos (especialmente diarios <de escala nacional y provincial). Éste es un componente importante de la incidencia en el debate público pero, como sugiere la discusión anterior y contra lo que se cree habitualmente, está lejos de ser el Único o siempre el más significativo. Las iniciativas que consiguieron una repercusión mediática más amplia la obtuvieron a partir del desarrollo de campañas de prensa sistemáticas y sostenidas y distribuyendo sus mensajes en formatos adecuados para su tratamiento periodístico (por ejemplo, gacetillas de prensa de distribución regular o videos ya editados para su difusión televisiva). Otras iniciativas desarrollaron programas propios en medios establecidos (radios emisoras o canales de televisión). Tales son, por ejemplo, los casos de la iniciativa "Estado de los derechos ambientales en la provincia de Mendoza" y "Asesoría jurídica, capacitación jurídico-legal y gestión para la defensa de derechos humanos en zonas empobrecidas del norte de Santa Fe", que produjeron programas de radio propios. En otros casos se prefirió no realizar campañas de prensa para concentrar los esfuerzos de difusión en la comunicación directa con los públicos relevantes, utilizando para ello la comunicación electrónica basada en computadoras y el contacto personal. Finalmente, una de las iniciativas se planteó como objetivo fundamental fortalecer las redes de comunicación masiva independientes de las grandes empresas de medios. Fue el caso de la iniciativa "Proyecto Alta voz, plan de acción contra la desigualdad informativa", que ofreció asistencia técnica y capacitación para que distintos movimientos sociales y periodistas de todo el país pudieran desarrollar sus propias campañas de difusión masiva a través del uso de medios electrónicos, impresos y radiales independientes.

Para varias de las iniciativas mencionadas es difícil distinguir la eficacia de la estrategia de incidencia en el debate público de sus logros más generales. Aquí, subrayamos los aprendizajes centrales de las estrategias desplegadas. Atribuimos su eficacia a la resolución efectiva y oportuna de los desafíos que plantean la recolección, el análisis y la difusión de información relevante y confiable.

La incidencia en la elaboración de las políticas públicas

La incidencia en la elaboración de políticas públicas es un desafío exigente para las organizaciones sociales (también lo es la incidencia en la implementación, que trataremos en el próximo apartado). Expondremos, en primer lugar, los motivos por los cuales esta incidencia constituye un desafío exigente. Luego analizaremos las distintas formas que puede adoptar la incidencia de las organizaciones sociales en la elaboración de políticas públicas.

Finalmente, comentaremos, a la luz de los puntos anteriores, las experiencias de incidencia de los proyectos seleccionados por el Programa INICIATNAS.

En todas las sociedades gobernadas por Estados, la composición de la agenda y la decisión sobre las políticas públicas están reservadas a funcionarios legalmente autorizados. En las sociedades democráticas, la autorización legal obliga a que, en algún momento y de acuerdo con distintas modalidades, los funcionarios autorizados tomen en cuenta las opiniones y los intereses de las personas directamente afectadas por sus decisiones. Entre las modalidades de consideración de opiniones e intereses más firmemente institucionalizadas se encuentran la competencia electoral entre partidos políticos y la negociación con las grandes organizaciones corporativas (por ejemplo, los sindicatos y las organizaciones empresarias). Las *ose* aspiran a representar las opiniones, los intereses y las necesidades de distintos segmentos de la población, al igual que los partidos políticos y las organizaciones corporativas. A diferencia de ellos, en general disponen de recursos financieros limitados, suelen ser más pequeñas en cantidad de miembros y, típicamente, su intervención en las decisiones de política no está prevista en las leyes y otras reglas formales. La escasez comparativa de recursos y la falta de autorización legal para intervenir son las principales razones por las que la incidencia de las *ose* en la elaboración de políticas públicas es particularmente desafiante.

Sin embargo, las *ose* inciden en la elaboración de políticas. Esta incidencia puede adoptar diferentes modalidades y obedece a distintas razones.

Una primera modalidad es la incidencia en la agenda de temas que se proponen para la decisión pública. La atención de los funcionarios de gobierno, como la de la opinión pública, es un recurso limitado. Reclamar una decisión pública y la elaboración de una política sobre un tema en particular, demanda un importante esfuerzo de persuasión y negociación. En algunos casos, el esfuerzo persuasivo se lleva adelante a través de la incidencia en el debate público tal como la hemos descrito más arriba. En otros casos, la tarea consiste en sensibilizar a un público más pequeño. En todos los casos, la inclusión de un tema en la agenda pública requiere motivar a los tomadores de decisiones.

Esta motivación puede tener dos fuentes: por un lado, la provisión de información no disponible previamente; por otro, la reducción de los costos de intervención o el incremento de los costos de no intervención. En el caso de la motivación informativa, más improbable, las *ose* pueden motivar la intervención de los funcionarios simplemente porque les hacen conocer una situación. De acuerdo con este argumento, a partir del conocimiento de la existencia de un problema, los funcionarios públicos deciden intervenir.

Pero el conocimiento de la existencia de un problema suele ser insuficiente para incluirlo en la agenda de los tomadores de decisiones. La lista de problemas de atención prioritaria de los funcionarios en general es extensa y su capacidad de intervención (su tiempo, los recursos financieros, físicos, humanos, institucionales y políticos bajo su control) limitada, de modo que para inducir la intervención pública sobre un tema previamente excluido de la agenda hace falta algo más que hacerlo conocer.

La motivación adicional para la intervención pública sobre un tema puede provenir, como dijimos, de la reducción de los costos de intervención o el incremento de los costos de no intervención. Los costos de intervención refieren, por ejemplo, a los que ocasiona la reunión de información necesaria para describir un problema, estimar su importancia, su urgencia y la eficacia de soluciones alternativas; o a los que ocasionan la negociación y la coordinación con los grupos afectados por el problema y entre los funcionarios autorizados para elaborar una decisión. Estos costos, que se manifiestan en etapas posteriores de las políticas públicas, inciden, retrospectivamente, sobre la decisión de incluir o excluir un tema de la agenda de políticas. La decisión de exclusión -la no intervención- también puede entrañar costos para los funcionarios involucrados, en la medida en que algún agente extragubernamental consiga demostrar que la atención del problema es, en algún sentido, necesaria o justa. Estos costos pueden ser de naturaleza política o electoral y, en los casos en que los reclamos adopten vías administrativas o judiciales, extenderse al plano legal. Las OSC pueden movilizar sus recursos para reducir los costos de intervención (reuniendo información, elaborando propuestas de políticas, facilitando la coordinación entre grupos afectados o funcionarios autorizados) o aumentar los de no intervención (denunciando omisiones o reclamando decisiones públicamente, por vías administrativas o judiciales).

La inclusión de temas en la agenda es una primera modalidad que puede adoptar la incidencia de las OSC en la elaboración de políticas.

Una segunda modalidad consiste en la intervención en las negociaciones entre funcionarios de gobierno. En los sistemas democráticos de gobierno la decisión sobre las políticas requiere la intervención de más de un agente público. Las preferencias de distintos funcionarios acerca del contenido de las políticas difieren. Los proyectos de ley que elaboran los ejecutivos deben obtener el apoyo de los legisladores, tanto en los sistemas presidenciales como en los parlamentarios. En ambos tipos de sistema son frecuentes tanto los gobiernos de coalición interpartidaria, que requieren la frecuente renegociación entre partidos, como el control constitucional a cargo de jueces. La elaboración de las políticas implica entonces, siempre, algún tipo de negociación entre distintos actores.

La regulación constitucional concentra la autorización para decidir sobre las políticas públicas en los funcionarios electos y en quienes son designados por ellos. Esta regulación estructura también la interacción entre funcionarios en la toma de decisiones: determina, por ejemplo, quién debe iniciados procedimientos legislativos, cómo deben tratarse los proyectos de ley en sede parlamentaria o cuál es el alcance de la reglamentación de las

leyes que realizan los ejecutivos. La elaboración de políticas es, entonces, un proceso relativamente estructurado y donde, naturalmente, los funcionarios públicos ocupan un lugar central. Sin embargo, no es un proceso cerrado. Los actores externos, entre ellos las OSE, pueden intervenir en la negociación entre funcionarios y, en ese sentido, participar en la determinación del contenido de las políticas. Esta participación en general tiene lugar a través de la asociación con alguno de los funcionarios autorizados legalmente para intervenir en el proceso.

En este trabajo cooperativo, las OSC realizan contribuciones de distinto tipo. En algunos casos, contribuyen con conocimiento técnico. Frente a la debilidad de las organizaciones partidarias en cuanto a la elaboración de propuestas y la escasez de los recursos de las legislaturas para realizar estudios sobre temas específicos, los análisis técnicos producidos por OSE son una herramienta a la que los legisladores recurren con frecuencia para negociar más eficazmente con otros legisladores o con funcionarios del ejecutivo. En otros casos, las organizaciones permiten estimar más fielmente el impacto potencial de las políticas. Estas organizaciones disponen de información sobre el apoyo o rechazo potencial que distintos segmentos de la población pueden manifestar frente a alguna decisión. Finalmente, las OSC pueden resolver problemas de coordinación interpartidaria u otorgar legitimidad a ciertas propuestas. El respaldo de una o más organizaciones sociales a una propuesta determinada puede facilitar su tratamiento político, en la medida en que permite disociarla parcialmente de los conflictos de intereses resultantes de la competencia electoral dentro y entre los partidos. De este modo, a pesar de la relativa estructuración legal de la toma de decisiones de gobierno, los recursos de las OSE pueden ofrecerles oportunidades de incidencia en la determinación del contenido de las políticas.

Debe notarse que las OSE no son los únicos actores externos capaces de intervenir en la elaboración de las políticas. Las grandes organizaciones corporativas y otros grupos de interés como las empresas, los medios de comunicación, los organismos multilaterales de desarrollo y, en algunos casos, algunos gobiernos extranjeros, participan de este espacio complejo de negociación. La magnitud de la incidencia de las OSE respecto de la de los otros actores varía significativamente de acuerdo con el tema de que se trate y el momento en que ocurra.

Una tercera modalidad de incidencia en la elaboración de políticas es la difusión de estrategias innovadoras en el tratamiento de problemas de gobierno. Los programas y proyectos que llevan adelante las OSC tienen una serie de ventajas respecto de los programas estatales desde el punto de vista de la posibilidad de innovar. En estas organizaciones la toma de decisiones es más simple que en el aparato estatal, y estas decisiones suelen ser implementadas por un cuadro administrativo más pequeño que cualquier burocracia estatal. Por otro lado, la cantidad de personas y la extensión geográfica de sus programas suelen ser significativamente menores que las de las políticas públicas. Un proceso de decisión simple facilita el ajuste de las políticas adoptadas y el abandono de las que no funcionan bien. Un cuadro administrativo más pequeño plantea problemas de coordinación y conflictos de intereses más tratables que los de una burocracia grande y compleja. Las intervenciones localizadas geográficamente y con

centradas en una población no muy numerosa pueden llevarse adelante, supervisarse y evaluarse en períodos más cortos y Con información más precisa que los programas destinados a grandes contingentes y extensos territorios. En síntesis, las OSC están en mejores condiciones que el Estado para innovar puesto que les resulta más simple corregir o volver atrás en una decisión. Ahora bien, cuando las innovaciones que realizan las OSC tienen éxito, pueden ser adoptadas como modelo para el diseño o ajuste de las políticas públicas.

Recapitulando, las OSC inciden en la elaboración de políticas de acuerdo con tres modalidades. Pueden incluir nuevos temas en la agenda de gobierno, intervenir en las negociaciones entre funcionarios o poderes de gobierno, o promover la generalización de estrategias de intervención innovadoras. A continuación analizamos algunos problemas que plantean cada una de estas formas de incidencia con base en las experiencias de las iniciativas a las que hemos acompañado.

Las iniciativas "Estado de los derechos ambientales en la provincia de Mendoza" y "Fortalecimiento y capacitación de organizaciones de la sociedad civil para aumentar su participación e influir en la toma de decisiones sobre legislación ambiental" se propusieron incidir en la elaboración de las políticas ambientales. El propósito de incidencia demandaba, en ambos casos, promover una redefinición de la agenda ambiental. La primera de estas iniciativas adoptó como estrategia la difusión pública de su relevamiento sobre prioridades de política ambiental de acuerdo con la opinión de los residentes en 18 localidades de la provincia. En este caso, la incidencia alcanzada puede atribuirse al costo político en que habrían incurrido los funcionarios provinciales del área en caso de ignorar esas prioridades. La segunda iniciativa se propuso incidir en las agendas ambientales del Congreso Nacional y la Legislatura de la provincia de Entre Ríos, llamando la atención sobre algunos temas particulares (la protección del bosque nativo, la conservación de la biodiversidad rural frente al avance de la frontera del cultivo de soja, las consecuencias ambientales de las políticas de construcción de puertos en la Cuenca del Plata). La estrategia de esta iniciativa combinó esfuerzos de difusión pública de estas temáticas para aumentar los costos de no intervención, la producción de estudios para reducir los costos de intervención y sugerir alternativas de políticas viables, y la asociación con algunos legisladores encargados de promover el tratamiento prioritario de estos temas en cada cuerpo legislativo. Como resultado de esta estrategia se consiguió que las organizaciones ambientales asociadas fueran invitadas a participar de los debates de la comisión de política ambiental del Mercosur, en la que se determinan los mecanismos de coordinación internacional sobre el tema.

Las iniciativas "Un ojo en la Corte Suprema de Justicia" y "Fortaleciendo la democracia mediante el desarrollo de la iniciativa popular en la Argentina" se propusieron intervenir en la elaboración de dos políticas públicas: la primera, en el mecanismo de designación de jueces del alto tribunal; la segunda, en la reglamentación sobre el procedimiento de iniciativa popular en la Ciudad de Buenos Aires y en la nación. Se trata de temas institucionales fundamentales, sujetos a importantes negociaciones entre funcionarios públicos. La primera iniciativa participó junto con otras organizaciones en la elaboración de un

documento⁴ que inspiró el decreto de modificación del mecanismo de designación de ministros de la Corte Suprema de Justicia sancionado por el Poder Ejecutivo en 2003; y promovió la aceptación de preguntas formuladas por el auditorio en las audiencias de designación que se celebran en el Senado y la recolección de preguntas entre ciudadanos residentes en las provincias que luego los senadores formularon en las audiencias. La segunda iniciativa consiguió acelerar el tratamiento parlamentario de las leyes relativas a la iniciativa popular tanto en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires como en el Congreso Nacional. Estas leyes aún no han sido sancionadas, pero se ha conseguido unificar los numerosos proyectos que tenían estado parlamentario, reduciendo así significativamente la complejidad de la negociación.

El éxito de estas estrategias puede atribuirse a la legitimidad que obtienen las propuestas cuando reciben el respaldo de organizaciones que son imparciales en términos de competencia electoral. Tratándose de temas de alta sensibilidad política, esta legitimidad constituye un recurso valioso, fundamentalmente en lo que refiere a la justificación pública de las decisiones. Debe notarse, sin embargo, que la coincidencia de propósitos entre las organizaciones intervinientes y alguno de los funcionarios involucrados en el proceso ha sido indispensable para el alcance de los objetivos. Es improbable que la acción unilateral de OSC consiga, *per se*, orientar una decisión en sentido inverso al deseado por los funcionarios. Puede ilustrarse esta afirmación con el caso de la iniciativa "Control social de los organismos de contralor". Una de las metas de esta iniciativa fue elaborar y promover la sanción de un nuevo marco legal para la regulación de servicios públicos privatizados.

Se trata de un tema de altísima sensibilidad política, objeto de todas las discusiones entre el gobierno nacional, los organismos multilaterales de crédito y los gobiernos de los países de origen de las empresas que proveen estos servicios, y motivo de varias acciones judiciales que las empresas proveedoras han iniciado en contra del Estado nacional arguyendo incumplimiento de los contratos originales. El objetivo de proteger los derechos de los consumidores puede ser compartido por alguna de las partes involucradas en la negociación y la prensa nacional hizo eco, aprobatoriamente, de los resultados de los análisis elaborados en el marco de esta iniciativa. Aún así, considerando la complejidad del proceso y la asimetría de recursos entre los representantes de los consumidores y el resto de los actores intervinientes, no sorprende que el nuevo marco regulatorio aún no se haya sancionado.

La información o el respaldo político de las OSC son recursos que los funcionarios valoran. La valoración de estos recursos puede abrir a las organizaciones espacios muy amplios de incidencia en la elaboración de políticas. En algunos casos, sin embargo, estos recursos resultan insuficientes para compensar los que otros actores son capaces de movilizar en su favor. Esto ocurre especialmente cuando están en juego los intereses de organizaciones de poder semejante al del Estado nacional, como las grandes empresas, los organismos multilaterales de crédito o los gobiernos extranjeros.

⁴ Que se denominó Una Corte para la democracia.

Las iniciativas "Construyendo redes de prevención en salud sexual y reproductiva desde un enfoque de género" y "Repitencia y deserción en la escuela media: una propuesta de intervención social en un establecimiento escolar de la ciudad de Corrientes" son ejemplos de la incidencia en la elaboración de políticas como resultado de la difusión de innovaciones en la intervención. La primera iniciativa constituyó 56 consejos de salud sexual y reproductiva en distintas localidades de la provincia de Misiones. Cada uno de estos consejos elaboró un proyecto para la promoción de estas dimensiones de la salud en la localidad. El equipo de la iniciativa organizó una reunión con representantes de todos los consejos a las que fueron invitados los responsables del diseño de la política de salud en el gobierno provincial. Como resultado de este encuentro, el Ministro de Salud se comprometió públicamente a incorporar los consejos al programa de salud sexual y reproductiva que implementa el gobierno provincial.

La segunda iniciativa diseñó una estrategia de diagnóstico y prevención de la repitencia y la deserción en el nivel medio. Como parte de esta estrategia se desarrollaron tareas con los docentes, para explorar y erradicar las prácticas escolares que facilitan la reproducción de estos problemas; y con los alumnos y sus padres, para crear ambientes familiares propicios y promover la reinserción de los alumnos desertores. Los buenos resultados alcanzados en esta experiencia piloto animaron al Ministerio de Educación provincial a diseñar un programa que utiliza las mismas herramientas para ser aplicado en todos los establecimientos de la provincia.

La elaboración de las políticas públicas es facultad y obligación de los funcionarios electos o de quienes ellos designan. No obstante, los recursos que controlan las OSC pueden articularse con los estatales para reorientar las intervenciones públicas. A pesar de sus desventajas en términos de escala, sustento financiero y autorización legal, las OSC inciden en la agenda, la negociación y la innovación en políticas. Hemos expuesto sintéticamente argumentos que permiten entender esta influencia y analizado experiencias que ilustran la validez de esos argumentos.

La incidencia en la implementación de las políticas públicas

Tomando como base la experiencia de las iniciativas que acompañamos, identificamos dos formas de incidencia de las OSC en la implementación de las políticas públicas. La primera consiste en el desarrollo de actividades que en algún sentido complementan, extienden la cobertura o magnifican el impacto de algún programa gubernamental. La segunda consiste en promover el acceso a algún bien público producido como resultado de una política⁵.

⁵ Una tercera modalidad consiste en la provisión de servicios resultantes del diseño o el financiamiento públicos (como la distribución de ayuda social o la provisión de servicios de capacitación). Esta tercera modalidad es, probablemente, la más frecuente y mejor conocida. Sin embargo, no coincide con ninguna de las 24 iniciativas implementadas, por lo que

Una amplia mayoría de las iniciativas analizadas procuró articular sus intervenciones con una o más políticas llevadas adelante por el Estado nacional, los gobiernos provinciales o los municipales. No es sorprendente que el esfuerzo de articulación haya sido mayoritario, puesto que el reglamento del concurso señalaba claramente nuestro interés en promoverlo. Es necesario enfatizar, sin embargo, que este interés en coordinar las intervenciones societales con las estatales contrasta con las visiones de las OSC como alternativa, en algunos casos contradictoria, (le la actividad del Estado. Las articulaciones propuestas adquirieron distintas formas.

En varios casos (fundamentalmente en las iniciativas de apoyo a la autogestión comunitaria y de promoción de la seguridad alimentaria) las actividades correspondían o se coordinaban con acciones llevadas adelante por programas públicos de desarrollo urbano, desarrollo social rural o desarrollo productivo. La articulación consistió en estos casos en la provisión de bienes públicos complementarios del apoyo estatal como por ejemplo:

técnicas de producción, sistemas de acopio o sistemas de comercialización para pequeños productores urbanos y rurales. En otros casos, las iniciativas propusieron métodos o tecnologías adecuados para alcanzar objetivos generales de política pública, aunque no se articularon con ninguna política en particular. Por ejemplo, la iniciativa "Participación y cambio en la justicia: unidades piloto y núcleos de calidad judicial" desarrolló una técnica de control social de la calidad del servicio de justicia que se aplicó en unos veinte tribunales de distintas provincias del país. Este método coincide con el propósito general de mejoramiento de la calidad en la administración de servicio de justicia. Luego de completada la ejecución de la iniciativa, el método se está extendiendo a todos los tribunales de la provincia de Buenos Aires como resultado de un acuerdo con la Corte Suprema de esta jurisdicción, pero fue desarrollado a partir de acuerdos particulares de cooperación con los titulares de cada juzgado y sin la intervención de una instancia articuladora central.

Una segunda forma de incidencia en la implementación consiste en la promoción del acceso a algún bien público resultante de una política pública. Nos referimos a bienes como la administración de justicia, el servicio educativo o la salud pública. A pesar de que se trata de bienes públicos, esto es, de bienes cuyo disfrute es, en principio, general, el acceso a estos bienes suele estar obstaculizado por distintas barreras sociales. Para disfrutar de estos tres tipos de bienes y ejercer plenamente los derechos asociados con ellos, es necesario disponer de información, recursos financieros y capital social. Estos recursos están distribuidos desigualmente. La desigualdad en la distribución está, en algunos casos, reforzada por obstáculos institucionales o políticos. Varias de las iniciativas implementadas llevaron adelante estrategias para acercar estos bienes a las poblaciones que carecen de la información, los recursos o las relaciones sociales necesarias para acceder a ellos.

hemos decidido excluirla de este análisis.

La iniciativa "Asesoría jurídica, capacitación jurídico-legal y gestión para la defensa de los derechos humanos en zonas empobrecidas del norte de Santa Fe" brindó asistencia jurídica gratuita a residentes en la zona de referencia para la resolución de trámites legales comunes (obtención de documentos de identidad, o de beneficios jubilatorios) y la participación en pleitos más complejos (algunos de ellos, relacionados con la propiedad de la tierra). Estos servicios permitieron sortear los obstáculos financieros en el acceso a los servicios de justicia establecidos a más de 700 personas. Como en el caso anterior, la iniciativa no se articuló con ninguna política pública en particular, pero contribuyó decisivamente a la accesibilidad de los servicios corrientes de justicia, lo que, debe asumirse, debería ser congruente con cualquier política que se desarrolle en esta área.

La iniciativa "Promoviendo el acceso a la justicia y a la mediación de conflictos en comunidades desprotegidas" se propuso cooperar con la política de creación de centros comunitarios de justicia desarrollada por el gobierno municipal de la localidad bonaerense de Florencio Varela. La cooperación consistió fundamentalmente en entrenamiento del personal de un centro comunitario de justicia acerca de la implementación de técnicas de mediación para la resolución de conflictos y de derivación de casos que requirieran la intervención de un tribunal. Los centros comunitarios están destinados específicamente a la población de más bajos recursos, que habitualmente enfrenta obstáculos culturales, financieros, sociales y burocráticos en sus intentos de acceso al servicio de justicia. La remoción de estos obstáculos implicó, en este caso, adecuar la provisión del servicio a las características particulares de un segmento de la población. Establecer oficinas y modalidades de atención receptivas para todos los grupos de la población es, habitualmente, un problema organizativo de difícil solución para las burocracias públicas. La intervención de una OSC especializada en el tema prestó a un gobierno local comprometido con la equidad en el acceso a la justicia el saber necesario para adaptar su organización a los objetivos de su política.

De manera similar, la iniciativa "Construyendo ciudadanía, por el derecho a una vida sin violencia" complementó la política de seguridad provincial orientada a mejorar la atención de las denuncias de violencia sexual, doméstica y familiar sobre las mujeres en las Comisarías de la Mujer de la provincia. Para ello se capacitó a todas las oficiales de policía que prestan servicios en estas dependencias. Aquí, nuevamente, el saber específico de una OSC permite adecuar la organización burocrática al alcance de los objetivos de una política de gran escala.

Hasta ahora hemos analizado casos de coincidencia entre los propósitos de las autoridades y los objetivos de las iniciativas. En ocasiones esta coincidencia puede ser insuficiente. En estructuras burocráticas como el sistema educativo o el Poder Judicial, los funcionarios que controlan las unidades prestadoras de los servicios (las directoras y directores de las escuelas, los jueces y los secretarios de los juzgados) disponen de autonomía para organizar sus actividades con relativa independencia de lo que determinan las autoridades superiores. El equipo que implementó la iniciativa "Construyendo encuentros de aprendizaje" estableció un acuerdo con las autoridades educativas de la provincia de Buenos Aires para llevar adelante su proyecto de mejoramiento de las

trayectorias escolares en distintos establecimientos del conurbano bonaerense. En los primeros meses de implementación este acuerdo general reveló ser insuficiente para conseguir la cooperación de los directivos de todas las escuelas incluidas en la iniciativa. El desarrollo de las actividades requirió un esfuerzo adicional de motivación y compromiso de estos directivos. Un esfuerzo semejante fue realizado por la iniciativa "Participación y cambio en la justicia" con los jueces y secretarios de los juzgados participantes de su emprendimiento. La incidencia en la implementación de políticas públicas demanda considerar la complejidad de las estructuras burocráticas sobre las que se desea intervenir y obtener el apoyo de los responsables de las unidades prestadoras de los servicios en los casos en que éstos disponen, formalmente o de hecho, de márgenes amplios de autonomía.

Los desafíos de la incidencia en la implementación pueden multiplicarse cuando la interacción con las autoridades públicas, en cualquiera de los niveles de la estructura burocrática, es menos cooperativa. Esos desafíos pueden enfrentarse exitosamente si se adoptan estrategias adecuadas. La iniciativa "Defendiendo los derechos a la salud reproductiva en la provincia de Santa Fe" se propuso intervenir en la implementación del Programa de Procreación Responsable en la provincia de Santa Fe. La intervención recurrió a múltiples estrategias. El propósito común de todas ellas fue ofrecer condiciones adecuadas de ejercicio de los derechos que reconoce la Ley provincial de Procreación Responsable a las mujeres santafesinas, independientemente de su condición social. Para ello, en primer lugar, se llevó adelante una campaña de difusión para hacer conocer los derechos reconocidos por el texto legal. Ésta combinó acciones de comunicación masiva con la constitución de un cuerpo de promotoras barriales de derechos reproductivos. Esta última medida permitió asegurar la difusión de la información entre las mujeres de los sectores populares. En segundo lugar, se desarrollaron acciones para acelerar la constitución 'del Consejo Asesor del Programa de Procreación Responsable. Hasta la intervención de esta iniciativa, el Consejo no se había reunido, a pesar de que su creación está prevista en el texto de la ley. Adicionalmente, se interpuso un recurso administrativo de amparo para asegurar que la atención sanitaria de las mujeres en los hospitales públicos de la provincia se adecuara a la prescripción legal, objetando los argumentos de restricción financiera esgrimidos por algunos funcionarios. Finalmente, se realizaron seminarios interdisciplinarios

para proponer reformas al texto de la ley, que dieron lugar a la presentación de un proyecto que actualmente está siendo considerado por la legislatura de la provincia.

La experiencia de esta iniciativa ilustra la combinación de obstáculos sociales, políticos e institucionales que pueden entorpecer o demorar la implementación de una política pública. Los conflictos de intereses que se manifiestan en el momento de la sanción de las normas de política pública suelen persistir cuando se trata de implementar e interpretar las prescripciones legales. Las demoras en la constitución del Consejo Asesor y en la reorganización de los servicios hospitalarios pueden atribuirse a la persistencia de estos conflictos. El efecto de un cambio normativo sobre las prácticas puede ser nulo cuando los contenidos de las nuevas normas son desconocidos o, como en este caso, cuando

afectan los intereses y opiniones de organizaciones o contradicen prácticas y prejuicios muy arraigados. Como observamos en este caso, la incidencia de las OSC en la implementación de las políticas públicas puede cooperar en la superación de los obstáculos sociales, políticos e institucionales, en la medida en que se desplieguen estrategias integrales, persistentes y flexibles.

El conocimiento, las metodologías y la capacidad para producir bienes públicos de las OSC pueden cooperar fructíferamente en la implementación de políticas públicas a distintas escalas. De acuerdo con nuestra experiencia esta cooperación es especialmente útil para adecuar las tecnologías de intervención a las particularidades de segmentos de la población y para facilitar la superación de obstáculos sociales, políticos e institucionales en el acceso a los bienes públicos. La productividad de estos esfuerzos comunes depende de la coincidencia o divergencia entre los propósitos de las organizaciones, los de los distintos niveles de funcionarios encargados de la implementación de las políticas, y los de otras organizaciones políticas y sociales. Aun cuando la coincidencia no sea plena, las OSC pueden incidir eficazmente en la implementación de políticas públicas si adoptan un menú amplio y flexible de estrategias. Muchas de las disputas que caracterizan por la elaboración de políticas sobreviven en el momento de la implementación. Los recursos que controlan las OSC pueden ser utilizados para intervenir en distintas etapas del proceso.

DESAFÍOS DE LA INCIDENCIA SOBRE EL ENTORNO ECONÓMICO-SOCIAL

Algunas de manera explícita y otras veladamente, las iniciativas suponían -y partieron de- alguna estrategia de desarrollo humano, de promoción comunitaria, de cambio social, de mejora de la calidad institucional. Dicho de manera más genérica, las intervenciones apuntaron a mejorar las condiciones de vida de la gente y la calidad de sus instituciones desde ópticas diferenciadas. La diversidad de enfoques se hizo particularmente evidente en las propuestas orientadas a apoyar los emprendimientos productivos.

El fuerte peso que tenían, y mantienen, en la agenda pública los problemas del mercado de trabajo, la insuficiencia de ingresos de buena parte de la población y la cuestión del desarrollo local, hizo que en la selección de los proyectos de acción social predominaran iniciativas que ponían el eje en la generación de ingresos a través de distintas estrategias, la mayoría de ellas de alcance local y en medios rurales⁶. En este apartado, la mirada se centra en esos proyectos

El impacto del apoyo a proyectos productivos en términos de la equidad en el acceso a los circuitos de producción y distribución de bienes y al ingreso

En general, el desarrollo local es concebido como un objetivo que se alcanza a partir de condiciones endógenas. Desde el ámbito local se proyecta como un proceso integral por

⁶ Sobre un total de 13 iniciativas de acción social seleccionadas en el concurso, aproximadamente el 60% (8 de ellas), se desarrollaron en medios rurales o tuvieron algún tipo de articulación con organizaciones vinculadas a áreas rurales.

el cual mejoran las condiciones de vida de los miembros de una comunidad de manera sustentable y comprende tanto los aspectos materiales, como los sociales, culturales y políticos. Uno de los ejes fundamentales de esta perspectiva se asocia con el crecimiento de las actividades productivas y el empleo.

El programa apoyó proyectos productivos orientados a fortalecer las comunidades en cuanto a sus posibilidades de generación y sostenimiento del trabajo y de los ingresos de sus miembros. Contempló propuestas cooperativas, emprendimientos productivos y de servicios y, también, el desarrollo o fortalecimiento de instancias de apoyo financiero y técnico a estos emprendimientos.

No existe un consenso amplio respecto de qué es necesario hacer para que las estrategias de desarrollo local sean exitosas o cómo trasladar el éxito de una comunidad hacia otras. No obstante, suele haber acuerdo en considerar el desarrollo local como un fenómeno que involucra a varios actores, que requiere la cooperación entre actores públicos y privados, la construcción de tejidos institucionales y que, además, depende de la realidad histórico-cultural específica y de las características del sistema productivo de cada región.

Entre las iniciativas orientadas al apoyo de actividades productivas se encuentra "Mejoramiento productivo y de las economías solidarias de las familias campesinas, el desarrollo de sus organizaciones sociales, desde una perspectiva de género, en la provincia de Santiago del Estero". Dicha iniciativa se propuso aumentar los ingresos y fortalecer las capacidades de participación, organización y gestión comercial de las familias y recuperar tradiciones campesino-indígenas en la elaboración de productos orgánicos. La estrategia consideró que si cada central campesina tiene su galpón de acopio, las familias pueden defender mejor sus precios. Si esas centrales disponen de centros equipados para la manufacturación, pueden producir mayor cantidad de productos con mayor valor agregado. Si comparten sus experiencias de comercialización y analizan colectivamente los nuevos desafíos, pueden enfrentarlos más eficazmente. Finalmente, si recuperan "los saberes y tecnologías del campesinado santiagueño" pueden competir en mejores condiciones en los mercados de alto poder adquisitivo que valoran la autenticidad en la elaboración de los productos.

La iniciativa "Fortalecimiento de la gestión socioeconómica de 4 organizaciones de pequeños productores de la provincia de Jujuy", propuso una estrategia de intervención muy semejante. Apuntó al uso sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento de la comercialización de los productos agrícolas mediante la organización, y el aumento del valor agregado, para lograr el empoderamiento de los campesinos. Encontró que los principales obstáculos para el alcance de estas metas eran la falta de comunicación entre los pequeños productores, que los llevaba a vender a los intermediarios en condiciones desventajosas, la ausencia de sistemas de acopio y procesamiento, que los hacía muy vulnerables a las fluctuaciones estacionales de precios y la subexplotación del carácter orgánico de las técnicas de cultivo y procesamiento utilizadas. Para superar esos obstáculos desarrollaron acciones de fortalecimiento de las organizaciones de productores y construyeron un centro elaborador de productos.

Otro de los proyectos se orientó a mejorar las condiciones de producción de pequeños productores, aunque con una estrategia distinta. Se trata del que se llevó a cabo en Cachi, una pequeña localidad de la provincia de Salta, denominado "Tecnologías apropiadas para el desarrollo de pequeños productores minifundistas de Cachi". El problema que dio origen a esta iniciativa fue el escaso desarrollo de los pequeños productores minifundistas de Cachi originado en diversas limitaciones estructurales de su sistema productivo: la pequeña superficie de sus parcelas, las condiciones climáticas, el aislamiento geográfico, su exiguo capital, la mano de obra exclusivamente familiar, una escasa organización y la falta de tecnologías apropiadas. Los pequeños productores de los Valles Calchaquíes tienen una economía mixta de autoconsumo y mercado, al que dedican cerca de dos tercios de sus tierras, aunque, debido a las condiciones de producción y comercialización, generan, básicamente, una transferencia de renta hacia los otros agentes involucrados en la cadena (transportistas, acopiadores, comerciantes e industriales) por su escasa capacidad para agregar valor y la falta de dominio sobre la oportunidad para ofrecer su producción.

En este sentido, uno de los principales logros de este proyecto fue la construcción y puesta en marcha de un galpón de acopio y molino para pimentón, El Cacheño, el segundo en toda la zona de los Valles Calchaquíes cuya propiedad y administración está en manos de pequeños productores. Aún siendo todavía prematuro hacer una evaluación sobre el impacto económico de esta inversión, es necesario puntualizar la importancia que ha tenido en términos de capital social la organización de los 18 productores socios fundadores del molino. Conforman la Comisión de Administración y se han visto fortalecidos por la recuperación de una práctica de trabajo asociativo.

Otra de las iniciativas con un fuerte componente orientado a mejorar los ingresos de la población fue la desarrollada en varias localidades del oeste de la provincia por el Consejo Empresario de Entre Ríos, en colaboración con la Agencia Local del Instituto de Tecnología Agropecuaria y Cáritas del Obispado de Paraná.

De acuerdo con el diagnóstico presentado por este proyecto, la precariedad del sistema de producción, la falta de actividades alternativas para una mejor ocupación de la superficie y la mano de obra, hace que muchas familias se encuentren en situación de pobreza límite. El nuevo paradigma productivo impone que los sistemas de producción primaria, sin integración en cadenas, deban organizarse e insertarse en alguna red en escala con empleo de tecnología y gestión normalizada. Vale la pena mencionar que para esta transformación de los sectores más deprimidos se carece de modelos productivos que permitan orientar a las microeconomías en actividades que resulten socialmente más incluyentes. Para ello, llevaron adelante una estrategia que engloba la generación y experimentación de tecnologías, capacitación y organización de productores con el objetivo de mejorar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los alimentos, el fortalecimiento de cadenas de producción, distribución y abastecimiento, y el apoyo a la gestión de proyectos orientados al fortalecimiento de la comunidad en la generación y el sostenimiento del trabajo y los ingresos.

Un componente clave de esta estrategia fue la adaptación de las instalaciones de un antiguo establecimiento de la zona que había dejado de operar por la crisis -una granja avícola recuperada y reciclada mediante un convenio con sus propietarios- en una unidad de producción apropiada, que se convirtió en un espacio de experimentación y capacitación agrícola y ganadero con el propósito de generar un efecto demostración.

Las fortalezas de este emprendimiento estuvieron en la alianza de actores que lo llevó adelante, la importante cantidad de grupos que logró organizar y capacitar, y la efectiva puesta en marcha de la unidad de producción apropiada. El tiempo transcurrido permite hacer una buena evaluación del proceso, aunque todavía no es posible hacer consideraciones acerca del impacto logrado en relación a los objetivos propuestos.

La evaluación de este tipo de emprendimientos plantea algunos interrogantes sobre los que, por ahora, sólo se puede, en el mejor de los casos, hablar en términos de probabilidades. Con un lapso máximo para la ejecución establecido en cinco trimestres, es legítimo preguntarse si éste es un tiempo suficiente como para sacar conclusiones sobre la viabilidad económica de un proyecto productivo. Al mismo tiempo, un buen resultado en un periodo corto, con asistencia técnica externa y con disponibilidad y oportunidad de los recursos garantizada, no permite inferir necesariamente la sustentabilidad futura de un proyecto. Suponiendo que viabilidad y sustentabilidad están garantizadas, del éxito económico de una actividad productiva tampoco se deduce que tenga un impacto social positivo y contribuya a reducir las inequidades. Por eso es necesario continuar interrogándose sobre qué condiciones deben darse para que los excedentes económicos producidos por un emprendimiento productivo que tiene la capacidad de generarlos, puedan ser distribuidos de manera justa.

Más allá de estas consideraciones, es sabido que una evaluación del impacto que ha generado un proyecto, un programa o una política, siempre requiere, como condición de posibilidad, de alguna distancia temporal con el fin de la implementación. Por ahora, es posible afirmar que todas las iniciativas que se propusieron apoyar proyectos productivos o mejorar los ingresos de los sectores socialmente menos favorecidos, han logrado aportar nuevas herramientas para diversificar la producción, agregar valor a los productos, mejorar las condiciones de comercialización o disponer de herramientas de gestión más eficaces, en un marco de fortalecimiento de las relaciones solidarias y de la capacidad de las organizaciones comunitarias.

Las condiciones de eficacia de las innovaciones tecnológicas en los proyectos productivos

Las condiciones de eficacia de la transferencia y el reemplazo de tecnologías están asociadas a otro de los interrogantes que surgen del análisis del desempeño de los proyectos. La referencia a la tecnología no debe interpretarse en una acepción restringida que la limite a un conjunto de instrumentos o incluso de procedimientos, sino más bien en relación con teorías y técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento.

FUNDADES, la organización responsable del proyecto desarrollado en Cachi, provincia de Salta, postula un concepto de tecnología socialmente apropiada para el desarrollo. En oposición a una visión generalizada (que considera apropiada una tecnología cuando es simple, barata, eficaz, sustentable, usa insumos y conocimientos locales y está orientada a satisfacer necesidades locales y/o proveer a mercados locales), postuló que, para ir más allá de producir simples mejoras en las condiciones de vida de la población, era necesario que las tecnologías seleccionadas, además de las cuatro primeras características, utilizaran de manera equilibrada insumos y conocimientos locales y externos, estuvieran dirigidas a todos los mercados en los que tuvieran ventajas comparativas; satisficieran necesidades locales y regionales, incentivaran la organización, generaran autonomía y promovieran la equidad de género.

No obstante estas consideraciones generales y el hecho de que la demanda de tecnologías por los productores y los hogares resultó bastante acorde con lo proyectado, en el proceso de implementación dos de las tecnologías productivas propuestas no encontraron el eco esperado: ninguno de los productores solicitó experimentar con boyeros eléctricos, y la construcción de los secaderos solares de pimienta y fruta sólo fue encarada por la mitad de los productores previstos.

Esta circunstancia, que obligó al replanteo de aspectos del proyecto, y fue asumida como una enseñanza, los llevó a proponer en el informe final que al momento de pensar en transferencias tecnológicas es necesario analizar criterios culturales y estratégicos de viabilidad. En este sentido, afirman, lo ideal en una mejora tecnológica es que la población afectada por el problema identifique junto a los técnicos soluciones alternativas Y experimente varias antes de adoptar una. Lo anterior aun cuando mantienen su pregunta sobre el papel del conocimiento científico aportado por los técnicos en la definición de la alternativas a experimentar y, al mismo tiempo, sobre las condiciones que se deben dar para la adaptación y adopción de soluciones que ya fueron experimentadas exitosamente en otros lugares. En principio, consideran que los técnicos deben proveer toda la información disponible y que la población interesada debe decidir acerca de lo que es lo apropiado o no para su propio desarrollo aunque éste, aparentemente, sea un proceso más lento.

La Fundación del Instituto Tecnológico de Leandro N. Alem en Misiones, en conjunto con la agencia local del INTA Y una cooperativa de productores, elaboraron un proyecto que contemplaba la puesta en funcionamiento de una incubadora de empresas:

"Creación de incubadora de, empresas Y servicio de apoyo a PyMEs en la región central de Misiones". ¿Por qué una incubadora?, se preguntó el responsable operativo del proyecto en uno de los encuentros en que las organizaciones compartían, debatían y analizaban sus estrategias. Porque el 70% de la población de Misiones es pobre, hay bajos niveles de capital humano y empresarial, baja escala, poca tecnología y no hay análisis de factibilidad económica, financiera y de mercado.

A través de esta propuesta esperaban conseguir optimizar la inversión y, con ello, mejorar las posibilidades productivas de la región, aumentar las posibilidades laborales y disminuir la

pobreza. Al mismo tiempo, se esperaba incrementar el capital humano mediante la capacitación para mejorar la empleabilidad, y construir capital social local, al articular distintos actores e instituciones vinculados al sector productivo, generando redes de apoyo basadas en la confianza.

El proyecto original contemplaba una incubadora abierta, lo que implica que las empresas incubadas no residan físicamente en ella, disminuyendo el gasto de inversión en infraestructura, que, en su mayor parte, es proporcionado por la institución anfitriona, pero tiene el inconveniente de que es más difícil controlar a las empresas incubadas y lograr la creación de un ambiente emprendedor.

A medida, que se avanzó en la implementación del proyecto, ya partir del asesoramiento de expertos brasileños que tienen más desarrollo en el área, se creyó conveniente replantear el modelo de incubadora y se decidió construir ocho módulos para albergar a las empresas cuyos proyectos resultaran seleccionados. Se dieron los pasos necesarios para la puesta en marcha de la incubadora, se desarrolló un plan de negocios, se diseñó una estrategia de difusión, se realizó el llamado a la presentación de ideas-proyectos, se participó en la presentación de planes de negocio de los alumnos de las carreras de la tecnicatura en administración y gestión de empresas, se lanzó un concurso para la presentación de ideas-proyectos y se constituyó un fondo de microcréditos. Sin embargo, terminado el período de asistencia del programa sólo se había logrado seleccionar un proyecto para ser asistido y financiado, y éste aún no había comenzado a operar.

Ambas iniciativas, la implementada en Cachi, Salta, y la de Alem, Misiones, otorgaban a la innovación tecnológica un lugar central en una estrategia de desarrollo. Las llevadas a cabo en varias localidades de Santiago del Estero y en Yuto y Huacalera, provincia de Jujuy, por el contrario, contemplaron en su estrategia la necesidad de recuperar saberes y prácticas ancestrales, asumiendo la afirmación de la propia identidad como una fortaleza para el desarrollo. Recuperar, desarrollar, sistematizar y socializar los "saberes ancestrales" campesinos-indígenas en la elaboración de productos orgánicos en busca de una soberanía alimentaria fue uno de los objetivos específicos. de la iniciativa de las centrales campesinas de Santiago del Estero, "Mejoramiento productivo y de las economías solidarias de las familias campesinas y el desarrollo de sus organizaciones sociales desde una perspectiva de género".

No se trata -argumentaban- de caer en un proyecto de tipo productivista tecnocrático. "Las organizaciones campesinas interpretamos que el desarrollo se basa en tres patas que deben estar en equilibrio: crecimiento económico, equidad o justicia social y preservación de los recursos naturales (tierra, agua y bosques). Y estas tres patas apoyadas e impulsadas por la cultura quichua." Éste es el sentido de rescatar y desarrollar los saberes, tecnologías y conocimientos de los campesinos santiagueños.

"Buscamos -afirmaban, en forma coincidente, las organizaciones de la iniciativa desarrollada en Jujuy- valorarnos con nuestra propia identidad, rescatar la memoria, los valores de nuestra cultura. Buscar fuentes de trabajo locales, revalorizar y recuperar nuestros cultivos, nuestra ganadería, nuestros recursos materiales."

Conflictos de intereses generados por las iniciativas

La alianza entre OSC entre sí y el Estado era uno de los propósitos explícitos del programa y, para esto, el reglamento del concurso contempló múltiples incentivos para que esta articulación se diera. Se diseñaron, además, herramientas para tratar de minimizar potenciales conflictos que pudieran darse en el período de ejecución. Entre ellas, se solicitó que los proyectos que fueran presentados por una red no formalizada de organizaciones o por varias entidades asociadas ad hoc, adjuntaran a la documentación una carta de intención de la constitución de una alianza entre organizaciones y, también, que en el documento del proyecto se describiera claramente la distribución de competencias y la responsabilidad sobre las actividades. Se podía aspirar a reducir a una mínima expresión los conflictos potenciales y a que, en caso de que ocurrieran, se contara con herramientas que contribuyeran a su solución.

En el transcurso de la implementación hubo relativamente pocos conflictos entre organizaciones aliadas: algunos casos en que agencias gubernamentales que habían comprometido su participación no honraron el compromiso y también alguna controversia originada en intervenciones de los proyectos con actores que no participaban de él.

De los conflictos que se generaron entre organizaciones aliadas, probablemente el que cobró mayor dimensión fue el que se generó en la iniciativa desarrollada en la provincia del Chaco. Este proyecto combinaba de manera novedosa acciones que se esperaba produjeran sinergia entre objetivos de organizaciones comunitarias del Barrio Toba de la ciudad de Resistencia y los de un consorcio productivo que nuclea un grupo de campesinos de la zona rural periférica de la ciudad. Nos referimos al proyecto "Mejoramiento de la alimentación de niños a través de la construcción de una red de producción e intercambio de recursos entre áreas urbanas y rurales".

Se buscaba mejorar la prestación alimentaria de los niños que recibían la "copa de leche", crear un centro de elaboración, conservación y almacenamiento de alimentos y el apoyo a la producción agrícola de los integrantes del consorcio productivo que, a su vez, actuarían como proveedores de materias primas del centro de elaboración. Habilitar esta red de intercambio de recursos entre organizaciones rurales y urbanas era uno de los objetivos específicos.

El proyecto concretó todos sus objetivos, con excepción de este último. El consorcio productivo con el cual se había firmado el acuerdo no asumió las tareas a las que se había comprometido, lo que le generó una situación conflictiva con la organización responsable del proyecto y los grupos comunitarios del área urbana. Catorce familias del consorcio productivo recibieron préstamos en dinero del proyecto (el equivalente a 1.000 dólares promedio), para mejorar sus procesos productivos, con el compromiso de devolución en productos destinados a la alimentación de los grupos comunitarios urbanos. El informe final del proyecto relata que:

La intervención en el sector rural atravesó dificultades de distintos órdenes: organizativas, climáticas y también de problemáticas personales. A pesar de ello, se logró la inversión en

parcelas productivas que en la mayoría de los casos resultaron en mejoría de la situación familiar. En algunos casos el crédito posibilitó la obtención de la única fuente de agua en el predio; en otros, la incorporación de reproductores para mejorar la calidad de los animales y, prácticamente en todos, la compra de herramientas y pequeñas inversiones en las instalaciones productivas. El plan de inversión se evalúa como bueno y se cumplimentó en un 90%, sin embargo, el compromiso de devolución tuvo bajo nivel de cumplimiento, lo que redundó en un perjuicio para las organizaciones urbanas, en buena medida por el conflicto generado entre las organizaciones.

Prácticamente desde el inicio del proyecto, la relación entre el principal dirigente del consorcio productivo y la organización legalmente responsable del proyecto se modificó drásticamente. A pesar de los acuerdos formalizados por escrito, una relación que era de cooperación se convirtió en confrontación y el dirigente desconoció sus compromisos y los del consorcio.

La organización responsable, con el consenso de las organizaciones del Barrio Toba y con el asesoramiento del programa, frente a esta situación, llevó adelante tres líneas de acción tendientes al cumplimiento de los compromisos: gestionó la intervención del gobierno municipal que había avalado al consorcio productivo, pidió asesoramiento legal para intimar al pago y tomó las medidas necesarias para facilitar el transporte de los productos

en aquellos casos que estuvieran dispuestos a mejorar la devolución. El costo económico, siendo importante, no fue comparable con el deterioro de la confianza en acciones solidarias que este proceso pudo haber producido en los grupos comunitarios de la ciudad.

Como un ejemplo que ilustra situaciones en que la intervención de un proyecto genera conflicto de intereses con actores externos al mismo, se tomará una de las iniciativas a la que ya hemos hecho referencia: la desarrollada en la localidad de Cachi. El proyecto, con una orientación general a la experimentación con tecnologías apropiadas, incluía un componente orientado a mejorar el bienestar de hogares pobres y, entre diversas acciones, proponía la instalación de agua potable y calefaccionada en las viviendas de alrededor de diez familias, mediante un sistema de bombeo y filtrado de agua de acequia y la instalación de calefones solares.

Se realizó un proceso de selección de beneficiarios, en el cual las familias postuladas participaron en la definición de los criterios, que contemplaban que esta tecnología sería provista a familias que tuvieran participación activa en las actividades del proyecto, tuvieran capacidad innovadora, conocieran y comprendieran las ventajas de la tecnología que demandaban y, en el caso que se analiza, además estuvieran en situación de pobreza extrema. Se postularon 12 familias y, finalmente, se seleccionaron 6.

El sistema propuesto originalmente se adaptó a la realidad de cada vivienda seleccionada, se repartieron los materiales que se utilizaría en cada una, se comenzaron a construir filtros desarenadores y, en algunos casos, se completó la instalación intradomiciliaria. Cuando esta actividad comenzó a cobrar visibilidad, tuvo que interrumpirse por un conflicto que surgió con el Consorcio de Usuarios del Río Cachi

Adentro. Como se dijo, las familias seleccionadas son las más pobres de la zona, y además tienen sus casas construidas sobre terrenos fiscales, por lo tanto, al no ser propietarias, no podían ser socias del consorcio de riego. De acuerdo a la legislación, la utilización del agua que pasa por las acequias es libre cuando está destinada para bebida de las familias. Habitualmente, las que la requieren acarrear con baldes el agua necesaria para uso doméstico.

La tecnología propuesta preveía la utilización de la acequia como fuente de agua, desde donde se pensaba bombear hasta una cisterna de almacenamiento para cada familia. Dado que hay establecido un sistema de turnos para el uso del agua, las familias seleccionadas debían acordar con vecinos regantes el uso del agua durante el turno que les correspondiera.

Cuando una de las familias avanzaba en su obra de provisión de agua, fue visitada por un integrante del Consorcio de Riego que le hizo saber que no podían hacer la obra y, además, les informó a los regantes que no podían ceder el agua.

Al tomar conocimiento de esta situación, el equipo responsable del proyecto se entrevistó con las autoridades del Consorcio, y, después de asumir su error por no haber solicitado autorización para la realización de las obras, intentó encontrar una solución. La postura de las autoridades del Consorcio se fundamentó en la experiencia: "Cada vez que se provee de bombas para que las familias almacenen agua, terminan usándola para la agricultura y donde es desierto aparece un vergel". La justificación de la postura se apoya en que la escasez de agua para riego es grave y en que, desde su perspectiva, "las necesidades del trabajo de la tierra tienen mayor prioridad que el bienestar de las familias".

Finalmente se llegó a un acuerdo con el Consorcio de Riego: se firmaría un convenio por el que las familias se comprometían a usar el agua para bebida en forma exclusiva, que se tomaría únicamente durante el turno de un socio donante y que el cumplimiento sería monitoreado por FUNDAD ES y el Consorcio, con el compromiso de que ante la constatación de un incumplimiento, se retirarían los equipos entregados.

Si bien a nivel institucional el conflicto parecía resuelto, con algunos costos en la relación entre vecinos, aparecieron dos nuevos problemas que llevaron a tomar la decisión de desistir de esta propuesta: se hizo muy difícil encontrar un socio del consorcio dispuesto a firmar como donante y, finalmente, funcionarios de la Agencia de Recursos Hídricos provincial exigieron un expediente de aprobación de las obras.

El impacto de las inversiones y la estrategia de intervención de las iniciativas sobre la organización y las relaciones comunitarias

Uno de los ejes temáticos del concurso apuntaba a iniciativas orientadas a mejorar las condiciones, de vida en asentamientos con infraestructura básica y situaciones medioambientales deficientes, e incluía temáticas tales como acceso a fuentes seguras de agua y saneamiento básico, mejoramiento de la habitabilidad de viviendas y locales de uso colectivo, tratamiento de residuos, y regularización de dominio.

La mayoría de las iniciativas seleccionadas tendían a una visión integralista, en la que se amalgaman una diversidad de objetivos que hace difícil ubicados a partir de un único criterio clasificatorio. De todas maneras, dos de los proyectos desarrollados se ubican claramente en este eje, aunque en ambos las inversiones físicas tuvieron como propósito el fortalecimiento de organizaciones barriales. Los dos a los que se hace referencia propusieron intervenciones en dos partidos de la provincia de Buenos Aires en los que la situación social es más crítica: Moreno y La Matanza.

En el primer caso, la iniciativa "El barrio que queremos", que se llevó a cabo en los asentamiento La Esperanza y San Cristóbal, en el partido de Moreno, se evidenció como una herramienta útil para concretar sus objetivos a partir de una fuerte sinergia entre el fortalecimiento del proceso organizativo comunitario y la mejora del hábitat de las familias.

Inversiones para ampliar la provisión de agua, la apertura y consolidación de las calles, el cavado de zanjas, la construcción de veredas, la señalización, las luminarias y la construcción de una plaza pública, concreciones valiosas per se, alcanzaron un plusvalor en la medida que fueron el producto de la planificación, el diseño y la construcción de los vecinos. Sin embargo, hay otro aspecto que es necesario dimensionar en la perspectiva del programa, y es el que se relaciona con el proceso de regularización dominial por el que los pobladores de estos asentamientos están luchando. Las obras realizadas resultan también un importante avance en este proceso, ya que son imprescindibles para obtener la subdivisión.

Nosotros -testimoniaron los vecinos- queremos asentarnos con obras para que en el momento de regularizar el dominio estemos en mejor posición en relación con la mensura, la apertura de calles, los espacios públicos. Para esto fue indispensable el contacto con la municipalidad. Y este contacto tuvo un doble propósito: necesitábamos la autorización del gobierno municipal para poder avanzar, pero, al mismo tiempo, para nosotros era fundamental que las autoridades empezaran a reconocernos.

La segunda de las iniciativas que se consideran en este apartado es la que desarrolló, en la localidad de Gregorio de Laferrere, partido de La Matanza, la organización Amas de Casa del País. En este caso, el proyecto "Centro Comunitario Amas de Casa del país. Sede La Matanza" fortaleció el trabajo existente, realizado, organizado y llevado a cabo por mujeres desde una perspectiva de género. Este grupo de mujeres desarrolla actividades en más de 50 barrios de una de las zonas más golpeadas por el desempleo y la pobreza y concibe esta tarea como parte de una experiencia de avance desde una situación de aislamiento a otra de organización colectiva y comunitaria. Estas actividades se realizaban en los diferentes barrios, en casas de familia y en locales cedidos por otras organizaciones sociales, pero hoy cuentan con una casa propia en el barrio La Juanita (Ruta 3, km 27), en la que habían instalado y equipado un centro comunitario que es referencia y espacio articulador del trabajo del grupo en los distintos barrios.

La concreción de la compra del inmueble, prevista en el proyecto, como sede de la organización, les permitió poner en marcha el centro comunitario y el refugio para mujeres

víctimas de violencia familiar. Contar con una sede propia contribuyó al fortalecimiento y potenció todas las actividades de la organización.

A muchas mujeres les cambió la cabeza, porque ahora se sienten independientes, ahora tenemos casa propia [afirmaba la presidenta de la asociación en un encuentro]. Como organización pudimos dar saltos cualitativos gracias a la casa. La violencia familiar nos plantea una lucha diaria porque incluso hay mujeres que no ven bien que trabajemos sobre el tema de la mujer golpeada. Con la casa ha habido un cambio profundo porque las mujeres se quedan allí, encontraron un lugar propio. Desde que tenemos la casa como lugar transitorio pudimos hacerle entrevistas en los juzgados y acompañarlas. Si la mujer no quiere ir al juzgado, hablamos con el compañero.

La iniciativa desarrollada en el Barrio Toba de Resistencia por la Fundación Ideas, a la que ya se hizo referencia, construyó y equipó un Centro de Elaboración de Alimentos (CEA). Las organizaciones comunitarias que formaron parte del proyecto tenían posibilidad de canalizar trabajo comunitario -como contraprestación de planes sociales- y, al mismo tiempo, dar respuesta a la demanda de alimentos de mejor calidad nutricional para los niños, pero necesitaban de lugares con condiciones físicas adecuadas para el manejo de alimentos e insumos. Hoy, el CEA, equipado y con habilitación bromatológica, es el espacio que crecientemente cubre esa necesidad. Simultáneamente, oficia de centro de formación y de ámbito de funcionamiento de los grupos de producción. También posibilitó el almacenamiento en buenas condiciones de insumos, lo que permite mejorar las condiciones de compra al hacer posible la adquisición de mayores volúmenes.

La instalación del CEA, asimismo, puede suponer un valor adicional y un costo no previsto. Por el lado positivo, hay que sumar que, al ser un lugar compartido por cinco organizaciones demandó un trabajo de análisis y discusión para llegar a un consenso en torno a acuerdos de uso que se plasmó en un reglamento. El costo no esperado lo provocó la provisión de energía eléctrica. Habitualmente la electricidad no alcanza los 220 voltios necesarios, con el consecuente perjuicio para los equipos adquiridos. Los reclamos realizados aún no obtuvieron respuestas satisfactorias. Por el contrario, en el último mes del período de ejecución, la empresa proveedora de energía eléctrica, ante el reclamo por escrito de una solución definitiva, asumió como tal el corte masivo a 40 familias del barrio vecino que no disponían de conexiones legales por estar en proceso de regularización dominial. El problema no estuvo únicamente en la violencia del operativo policial montado para ello, que por otro lado no constituye novedad, sino en que la comunicación de la empresa esgrimía como fundamento del corte "la denuncia que hicieron los del Centro de Elaboración de Alimentos". En consecuencia, no sólo el servicio de la empresa, que pertenece al Estado provincial, puso en riesgo de nuevos daños al equipamiento del lugar y obligó, como medida precautoria, al uso restringido del mismo; también puso en riesgo vínculos de confianza que, muchas veces, son más difíciles de reparar.

El objetivo principal de la iniciativa "Construyendo redes de prevención en salud sexual y reproductiva", llevada adelante por Mundo Joven en la provincia de Misiones, también

tuvo impacto sobre el entorno comunitario inmediato, pero de manera diferente al de las iniciativas que se vienen analizando. Se intentó contribuir con los programas gubernamentales vigentes en materia de salud sexual y reproductiva a través de la promoción de la participación y el apoyo a grupos locales para constituirse como consejos comunitarios de salud sexual y reproductiva.

El éxito de la propuesta se puede cuantificar en los 55 grupos en toda la provincia que están trabajando, con distinto grado de avance, en la implementación de consejerías locales de salud sexual y reproductiva, que son vistas como un instrumento adecuado para difundir información correcta y oportuna permitiendo que tanto los varones como las mujeres puedan conocer y ejercer sus derechos y gozar de una óptima salud sexual y reproductiva.

La movilización lograda se basó en el desarrollo de una correcta estrategia de difusión, numerosos talleres de análisis, debate y asistencia técnica para elaborar propuestas y una fuerte articulación con actores gubernamentales: la Subsecretaría de Atención Primaria de la Salud y el Departamento de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud Pública provincial, la Subsecretaría de la Mujer del Ministerio de Bienestar Social, la Dirección de Atención Primaria de la Municipalidad de Posadas, municipios del interior de la provincia, pero también con hospitales, centros de salud y escuelas. Es decir, no sólo fueron importantes los arreglos institucionales con las autoridades políticas sino, fundamentalmente, el acuerdo operativo con los efectores. La experiencia, el conocimiento -tanto de la problemática como de la realidad de cada zona- que posee el equipo técnico que llevó adelante el proyecto, fueron un capital sin duda decisivo.

La iniciativa "Autonomía alimentaria, sustentabilidad y convivencia sana con el medio ambiente en seis escuelas rurales en los Esteros del Iberá" fue desarrollada por la Fundación Ecos. La propuesta -que se llevó a cabo en las localidades de Concepción, San Miguel y Loreto en la provincia de Corrientes: enmarcó en tres de los ejes definidos por el programa: mejoramiento del hábitat, alimentación y nutrición, y retención escolar. Permitió mejorar los sistemas de provisión de agua, las instalaciones sanitarias y las cocinas de las instalaciones sanitarias de nueve escuelas rurales, entre otros logros, y también posibilitó comprender la importancia de la concreción de algunos arreglos institucionales en el mismo momento de formular un proyecto.

En este caso, los acuerdos institucionales que no se habían alcanzado antes de comenzar, debieron desarrollarse durante la implementación y, a la postre, fueron una de las fortalezas del proyecto y se expresaron en una sólida articulación con el Ministerio de Educación, el Consejo Provincial de Educación, el Programa Social Agropecuario, autoridades municipales y cada uno de los establecimientos educativos en los que se intervino.

El proyecto original muestra una propuesta técnica muy interesante y completa, pero basada en una débil articulación institucional. Esta situación conllevó cierta indefinición sobre los establecimientos en los que efectivamente se iba a intervenir y la carencia de un diagnóstico pormenorizado de las necesidades de cada escuela. La consecuencia fue

una propuesta están dar de mejoras que hubo que ajustar a la particular situación de la que se partía en cada escuela, lo que llevó a adaptar la propuesta técnica, las actividades y el presupuesto con la consecuente demora en la ejecución.

En alguna medida, la circunstancia que se describe pudo estar originada en cierta visión tecnocrática, en la cual se "universalizan" los problemas y las soluciones. Pero también pudo ser el resultado de una actitud de prudencia que es necesario considerar. La incertidumbre sobre el financiamiento a la hora de formular un proyecto, que se acrecienta en el caso de un concurso, lleva a una difícil tensión entre la necesidad de obtener información imprescindible para caracterizar un problema y el cuidado por no despertar falsas expectativas en personas u organizaciones con sus esperanzas excesivamente golpeadas por promesas incumplidas.

La disrupción de los sistemas de autoridad locales resultantes de la implementación de las iniciativas

Un proyecto es un conjunto articulado de actividades que buscan metas con asignación de recursos y tiempo de ejecución determinado. En general, y con incentivos particulares cuando se propone una formulación basada en el marco lógico, en la formulación de proyectos hay cierta tendencia a establecer nexos causales lineales, relaciones de producción directas, ausencia de pujas de poder y un futuro carente de incertidumbre.

Es sabido que la realidad no se comporta de esa manera, pero a la hora de formular un documento de proyecto, tal vez por cierta preeminencia de criterios vinculados a la racionalidad absoluta, se dejan de lado la incertidumbre, los intereses diferenciados

de los actores, las relaciones de poder, las pujas, la ruptura o, a veces, sólo se las incluye como potenciales riesgos en la ejecución.

En el desarrollo del programa, podemos encontrar distintas situaciones en las que, como producto de la propia iniciativa o de un contexto social y político más amplio, la existencia de visiones o intereses diferenciados se constituyó en un obstáculo que entorpeció en alguna medida el desarrollo de los proyectos.

Uno de estos casos es ilustrado por la iniciativa "Construyendo encuentros de aprendizaje", llevada adelante en los barrios Almirante Brown, San Francisco, El Palito y San Pablo de El Talar, en el partido de Tigre, provincia de Buenos Aires, donde se trabajó para favorecer la inclusión educativa y generar condiciones para trayectorias escolares exitosas de los niños y niñas de la comunidad.

La estrategia previó encarar, simultáneamente, tres componentes. Un trabajo hacia el interior de las EGB buscando revertir prácticas docentes, abrir espacios de reflexión crítica, ofrecer instancias de capacitación y estrechar el intercambio con otros servicios educativos de la comunidad. Al mismo tiempo, orientar a las familias, a los docentes de niños pequeños y a la comunidad en general, apuntando al respaldo del desarrollo infantil con miras a facilitar mejores trayectos escolares futuros. Finalmente, se trabajó para

fortalecer una red de organizaciones comunitarias en la defensa del derecho a la educación.

El primero de los componentes, como es obvio, requirió entrar a las escuelas, e independientemente de que se habían previsto los acuerdos institucionales necesarios -las autoridades, incluso, declararon el proyecto de interés provincial-, la complejidad de las instituciones se constituyó en el principal obstáculo que hubo que superar para poder desarrollar la propuesta.

Según la experiencia recogida, el nivel de conflictividad dentro de las unidades escolares es alto. Las funciones de dirección son frecuentemente resistidas y los directivos a menudo ven su capacidad de liderazgo debilitada por la interposición de juegos subyacentes de alianzas que suelen prevalecer a la hora de apoyar o resistir alguna iniciativa. Este juego de tensiones, en ocasiones, incluso suele esterilizar la misión institucional, impidiendo así la puesta en marcha de nuevos proyectos.

La tendencia a subordinar los aspectos sustantivos a pujas vinculares es común a toda organización. Lo que llama la atención, en este caso, es la casi nula existencia de mecanismos institucionales que frenen su proliferación, sobre todo cuando amenazan con poner en riesgo la misma función institucional.

El acento de la propuesta estaba puesto en la dimensión pedagógica. Sin embargo, la incidencia de la fragmentación organizacional en el desempeño de estas unidades educativas llevó a la organización responsable de la iniciativa a concluir ex post que hubiera sido necesaria la presencia de asesores organizacionales para ayudar a desentrañar los nudos relacionales encontrados y fortalecer las capacidades requeridas para "saber y querer hacer en conjunto".

Otro caso que ilustra las luchas de poder generadas por acciones del proyecto -o que, simplemente, forman parte del contexto en el que se desarrolla-lo constituye la iniciativa llevada adelante por FUNDADES en la localidad de Cachi. En su informe final, la organización responsable puntualiza:

Las intervenciones del proyecto modificaron relaciones de poder y afectaron intereses locales; en familias que por años han sobrevivido en la sumisión e inmersas en un sistema político dominado por el clientelismo, uno de los principales logros que ha generado este proyecto es mayor autonomía, la alianza con actores externos les ha dado fortaleza y eso ha provocado reacciones en algunos actores que perciben su crecimiento como una amenaza a sus intereses.

Un tercer ejemplo, aunque en este caso excede al propio proyecto, generó algunas consecuencias en su implementación: se trata de la experiencia del MOCASE en Santiago del Estero.

Aun cuando esta iniciativa podría leerse simplemente como el apoyo a un proyecto productivo, ni el propósito explícito de sus autores -que siempre entendieron su estrategia como de fortalecimiento a su autonomía y a sus capacidades como organización-, ni el

contexto de lucha política y social en el que se desarrolló permiten semejante reduccionismo.

Este proyecto se dio en un territorio en el que la expansión de la frontera agropecuaria impone una fuerte puja por la propiedad de la tierra que no logra ocultar las disputas por el modelo productivo y sus consecuencias económicas, sociales, culturales y medioambientales, y la organización que la llevó adelante es un protagonista central de esta lucha.

Efectivamente, la implementación cumplió con sus objetivos pero en ocasiones demandó al MOCASE una sobre exigencia o cambios de prioridades coyunturales, en virtud de episodios concretos. Así, por ejemplo, hubo circunstancias en que las topadoras de quienes pretendían la propiedad de predios ocupados por familias del movimiento obligaron a movilizarse en su defensa. Como consecuencia de estos episodios, hubo casos de persecuciones o detenciones. En el momento de máxima tensión, la arbitrariedad y corrupción del gobierno provincial hizo que se decidiera la intervención federal de la provincia y se generara otro escenario, con nuevas luchas y oportunidades, que exigieron la dedicación de las centrales que llevaban adelante la iniciativa.

Sería pretencioso computar las circunstancias que acaban de narrarse como impactos de la iniciativa. Lo que se está intentando decir es, precisamente, lo contrario: determinadas coyunturas impactan sobre los proyectos al imponerles demandas adicionales a las organizaciones que los llevan a cabo y que, aunque atraviesen un proceso de crecimiento y acumulación, tienen recursos finitos.

LAS PROPUESTAS Y LAS ORGANIZACIONES QUE LAS LLEVARON A CABO

Las OSC configuran un amplio y heterogéneo espectro que va desde un conjunto de personas directamente afectadas por una situación, que se coliga para llevar adelante una estrategia de

acción colectiva, hasta asociaciones, más o menos formalizadas, de militantes (sociales, religiosos o políticos) profesionales o técnicos que sin pertenecer a una comunidad determinada afectada por un problema particular están comprometidos con ella en tareas de promoción, apoyo o asistencia.

Sin duda, entre estas dos situaciones, en algún sentido extremas, que diferencian la "autoconvocatoria" de la "ajenidad", hay múltiples realidades intermedias que hacen mucho más complejo delimitar un adentro y un afuera. Sin embargo, si tiene sentido intentar esa delimitación es porque de esta característica se derivan múltiples consecuencias que abarcan desde la elección y el modo en que se define un problema que se pretende resolver a través de un proyecto hasta, una vez en la ejecución, la conducción del proceso, los mecanismos de toma de decisiones y la propia sustentabilidad de las estrategias.

Es posible construir una clasificación que agrupe cuatro tipos de situaciones. En el primer tipo, se ubican aquellas propuestas que fueron formuladas en forma directa por organizaciones que agrupan a los propios beneficiarios. Es el caso de Santiago del Estero, La Matanza y Yuto. El segundo tipo agrupa las propuestas formuladas por alianzas encabezadas o dirigidas por una OSC (integrada por profesionales, técnicos o militantes) que incluyen, con diferentes niveles de participación, a los beneficiarios de la iniciativa: Moreno, Resistencia y Formosa. Un tercer tipo de situación es la de aquellas propuestas también elaboradas por OSC, pero en las que los beneficiarios, al momento de desarrollar la idea que se plasma en el documento del proyecto, aparecen definidos de manera más genérica. Se dice qué características deberán tener, se identifican de manera general, pero su integración al proyecto está mediada por una actividad de sensibilización o de selección (Cachi, Entre Ríos y las dos propuestas de Misiones). El cuarto tipo lo constituyen aquellos casos en los que un grupo de profesionales o técnicos (nucleados en una universidad o en OSC) se proponen desarrollar actividades cuyos beneficiarios forman parte de un sistema estatal. Las iniciativas de Tigre, y las de la Universidad Nacional el Nordeste y la Fundación Ecos para la provincia de Corrientes se encuadran en este grupo.

Las organizaciones que llevaron adelante iniciativas de análisis y acción político-institucional se ubican en el tercer tipo. La diferencia entre estas organizaciones radica en el vínculo más o menos mediato que cada una de ellas mantiene con sus públicos. En el caso de las iniciativas que llevaron adelante acciones de defensa de derechos de interés público, la identificación de un grupo particular de beneficiarios es, por definición, impertinente. En otros casos (por ejemplo, las iniciativas relacionadas con los derechos de las mujeres o el acceso de los sectores populares a la justicia), la relación con los beneficiarios es semejante a la que establecieron las organizaciones que implementaron iniciativas de acción social.

Las probabilidades de éxito de una propuesta, en principio, no están necesariamente y directamente asociadas a su pertenencia a uno de los tipos descriptos, aunque los tres primeros casos podrían pensarse como una escala ordinal y, consecuentemente, como escalones de una evolución progresiva. En cada caso, el logro de los objetivos propuestos presenta requerimientos y desafíos distintos.

Para el primer caso, sin ser taxativos, habrá que computar la madurez organizativa, los niveles de consenso que tengan los dirigentes y su capacidad para plantearse objetivos estratégicos que, sin dejar de ser alcanzables, constituyan desafíos que movilicen a la organización.

En el segundo caso, también serán importantes los niveles de participación lograda en la formulación y los que puedan lograr se para la propia acción del proyecto. La experiencia indica que una importante condición del éxito es la clara definición de los mecanismos de toma de decisiones y del papel definido para cada actor. Al mismo tiempo, la medida en que se promueva la organización de los beneficiarios y la disposición a respetar su autonomía, sumada a la capacidad de los propios beneficiarios para constituirse en actores colectivos y apropiarse de la iniciativa, serán requisitos para su sustentabilidad. El afianzamiento de vínculos paternalistas y de relaciones asimétricas, muchas veces legitimados en nombre de la eficiencia, pueden constituirse en riesgos concretos de este tipo de proyectos.

En el tercer caso, los factores recién mencionados, que pueden conducir al fracaso, se agudizan. El camino hacia la constitución de los beneficiarios como actores colectivos y autónomos requiere de un recorrido mucho mayor y, en consecuencia, los riesgos se incrementan. Es condición imprescindible, para que un proyecto de este tipo pueda

concretar sus metas, que las características de los beneficiarios descritas en el documento se verifiquen empíricamente, que aquello que los autores definen como problemático sea efectivamente vivido de esa manera y asumido como prioritario por los interesados y, finalmente, que las soluciones propuestas sean asumidas como válidas.

Las propuestas incluidas en el cuarto grupo demandan acuerdos institucionales que contemplen la complejidad de actores involucrados en cada situación, como se puso de manifiesto, por ejemplo, en el caso de los proyectos vinculados al sistema educativo.

Este capítulo destaca los principales aprendizajes que realizamos en la implementación de un programa diseñado para responder a una situación crítica, tanto en el plano social como en el institucional. Partimos de la convicción de que una respuesta adecuada no debía concentrarse ni en los síntomas coyunturales ni en las lecturas apresuradas de la crisis. Por el contrario, entendimos, y confirmamos a partir de la experiencia de implementación, que el alarmante crecimiento de la pobreza y la conflictiva sucesión presidencial de fines de 2001 tenían raíces comunes. Por un lado, comprendimos que el crecimiento de la pobreza obedecía, entre otros motivos, a la incapacidad del sistema político para incorporar eficazmente los intereses y las necesidades de los sectores populares en los procesos de toma de decisiones. Observamos, por otro, que los problemas de coordinación en el diseño y la implementación de las políticas públicas obedecían, entre otras cosas, a la falta de ecuanimidad de las instituciones en su incorporación de los intereses de distintos sectores de la población. Decidimos, entonces, apoyar intervenciones que respondieran simultáneamente a las dimensiones sociales y políticas de los problemas que afectan cotidianamente a los ciudadanos y ciudadanas argentinas.

Nuestra convocatoria estuvo dirigida a las OSC. La dirigimos a ellas porque, a pesar de la situación crítica, los episodios de 2001 y 2002, los inmediatamente anteriores y los que les siguieron cuando las situaciones macroeconómica y política se estabilizaron, indicaban que había energías sociales (esto es: individuos y organizaciones, ideas y propuestas) en movimiento y pasibles de ser canalizadas en una dirección de fortalecimiento democrático y social. Observamos, también, que la fragmentación, los problemas de coordinación y los obstáculos para la cooperación conspiraban contra el uso productivo de esas energías. Con nuestra convocatoria procuramos, entonces, estimular la cooperación entre distintas OSC, motivar el intercambio entre organizaciones especializadas en la producción de conocimiento y organizaciones con capacidad y experiencia de incidencia en el debate público, y articular los emprendimientos que se llevaran adelante desde la sociedad civil con las políticas que el Estado nacional, los provinciales y los gobiernos municipales estuvieran implementando. Como vimos, la eficacia de las 24 iniciativas seleccionadas puede atribuirse en buena medida al enfrentamiento exitoso de los desafíos del trabajo conjunto.

Decidimos extender nuestra invitación al conjunto más amplio de organizaciones y proponer una agenda abierta, que no dirigiera la selección de los temas o los métodos de intervención hacia lo que quienes diseñamos el programa entendemos que es prioritario o potencialmente más eficaz. Con estas decisiones asumimos un riesgo. Los resultados de la selección y la implementación de las iniciativas confirman que valió la pena. Reafirmamos, entonces, algo que puede parecer evidente pero es muy importante: la información a partir de la cual se diseña un programa siempre es incompleta. La probabilidad de que las respuestas a las convocatorias planteen gratas sorpresas es alta. Adicionalmente, la amplitud en la invitación de nada sirve si el procedimiento de selección no es ecuaníme. Las reglas para la elaboración y la selección de las propuestas deben contemplar las diferencias de recursos entre las organizaciones y procurar dar igual oportunidad de

resultar seleccionadas a todas las que satisfagan requisitos de viabilidad fundamentales. Así hemos tratado de definir las de nuestros concursos y a esta definición atribuimos la naturaleza de los resultados alcanzados.

La incidencia en los entornos político-institucional, social y comunitario está sujeta a innumerables desafíos. Hemos analizado aquellos que encontramos más relevantes a partir de la experiencia particular de estas 24 iniciativas. Sin embargo, también destacamos que la incidencia en el debate público requiere una evaluación cuidadosa de los recursos distintivos de que disponen las OSC y de la oportunidad de sus intervenciones. De modo similar, la incidencia en la elaboración e implementación de políticas públicas demanda, por un lado, establecer relaciones de cooperación oportunas con funcionarios públicos y, por otro, sostener y defender la imparcialidad de las organizaciones sociales para desempeñar más eficazmente actividades de control. La incidencia en el entorno social, especialmente cuando se realiza a través de proyectos productivos, debe tomar en cuenta las ventajas de las tecnologías de producción y comercialización propuestas respecto de las existentes y, fundamentalmente, el impacto de las innovaciones sobre la equidad y el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida. Finalmente, la incidencia sobre los entornos comunitarios inmediatos plantea frecuentemente interrupciones de estructuras de autoridad existentes y conflictos de intereses. Estas dificultades son otros tantos signos de la productividad y correcta orientación de las propuestas, pero a veces pueden plantear obstáculos para su implementación que deben, en lo posible, anticiparse.

La puesta en marcha de estas iniciativas produjo resultados no solamente sobre los entornos de las organizaciones, sino sobre las organizaciones mismas. En la mayoría de los casos, la recepción de un apoyo financiero relativamente grande y un apoyo técnico sostenido en el tiempo ha fortalecido a las instituciones participantes. Ellas están hoy en mejores condiciones para obtener financiamiento e implementar exitosamente proyectos de escala semejante a los aquí analizados.

El éxito de estas intervenciones y, fundamentalmente, su relación con el fortalecimiento democrático y social, depende de las relaciones que estas organizaciones establezcan con los públicos o los destinatarios de sus intervenciones. El fortalecimiento democrático y social demanda, también, organizaciones democráticas en sus estructuras y proyectos democráticos en su elaboración e implementación. En este sentido, y como se destaca en las Conclusiones de este volumen, el desafío a la capacidad de incidencia de la sociedad civil en procesos de fortalecimiento democrático y social no es un desafío que se restringe a la obtención de recursos. Es, ineludiblemente, un desafío político que se centra en el carácter democrático de la representatividad, lógica de gobierno y rendición de cuentas que todavía, en buena medida, reclama atención y fortalecimiento en las OSC.