

**Renata Boulos, Patricia Laczynski y Gabriela Tedeschi Cano**

## **LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES DEL MERCOSUR**

### **RESUMEN**

Este artículo tiene como objetivo presentar un breve diagnóstico de la inclusión social en los gobiernos locales del MERCOSUR. Para ello, se llevó a cabo un estudio cualitativo en diversas ciudades de la Red de Mercociudades, así como un mapeo de acciones realizadas por las Unidades Temáticas de esta Red vinculadas al desarrollo social, contemplando diversas experiencias exitosas en las diferentes dimensiones de la inclusión social. Finalmente, algunas recomendaciones fueron formuladas en base a la investigación realizada.

**Palabras clave:** inclusión social, MERCOSUR, gobiernos locales, Mercociudades.

### **ABSTRACT**

This piece of work seeks to present a brief diagnosis of the social inclusion scenario in the local governments of Mercosur's . To reach this goal, a qualitative research study was conducted in several cities of the Mercociudades Network, as well as a mapping of actions performed by this Mercociudades' network's thematic unities related to distinct dimensions of social inclusion. Finally, based on the results achieved by the research, some recommendations were proposed.

**Keywords:** social inclusion, MERCOSUR, local governments, Mercociudades.

## **1. Introducción**

El presente artículo se basa en el Diagnóstico Situacional “La Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR” realizado por INCIDE –Instituto de Cooperación Internacional para el Desarrollo entre los meses de enero y mayo de 2011. La propuesta del diagnóstico fue relevar acciones, programas y políticas públicas innovadoras orientadas a la inclusión social en el ámbito local, analizar esas experiencias y presentar algunas recomendaciones. Para ello, se realizó una investigación en diversas ciudades miembros de la Red de Mercociudades y de los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y asociados (Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador).

Para abordar la temática, el presente estudio asumió que la inclusión social no es sólo el resultado del combate a la pobreza y de la disminución del alto grado de desigualdades que aún encontramos en América Latina. La realidad es más amplia: lo que se pretende es el combate a la exclusión social a partir del enfrentamiento de sus variadas dimensiones y de avances en la conquista de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, se consideró que la construcción de la inclusión social implica dos caminos complementarios. Por un lado, hay un punto de vista más objetivo de incrementar el acceso y la distribución de la riqueza socialmente producida. Por el otro, se tiene una dimensión más subjetiva relacionada al sentimiento personal de pertenencia a la comunidad, a la sociedad, a la ciudad y al país.

Vale mencionar que este estudio no pretendió aportar respuestas objetivas, precisas o universales a la problemática de la inclusión social, ya que el punto de vista adoptado en esta investigación asume que el conjunto de problemas en cuestión no puede ser considerado con la expectativa de obtener respuestas de ese tipo. Al contrario, debido a su condición de fenómenos sociales complejos, son por naturaleza dotados de ambigüedades, de múltiples dimensiones y densas cadenas de causalidad e interrelacionamiento.

Finalmente, pero no menos importante, el estudio no tuvo la intención de proponer de qué manera los gobiernos locales deben actuar para implementar políticas de inclusión social innovadoras. Cada lugar es diferente, con realidades diversas, necesidades específicas e historias particulares que demandan el conocimiento del propio contexto y el diálogo entre los múltiples actores para decidir qué acciones y programas son más apropiadas para su comunidad. No se pretende, por lo tanto, con este trabajo, presentar una “receta”, pero sí plantear caminos y miradas que puedan inspirar a los gestores públicos locales a trabajar para la inclusión social.

## **2. Metodología**

El primer criterio metodológico fue que el estudio de naturaleza cualitativa se realizara en las Mercociudades. A partir de ese punto, otros criterios fueron estipulados para la selección de ciudades y la elaboración de los cuestionarios.

La metodología cualitativa hace uso de un mayor contacto con el objeto de investigación para crear un cuadro más complejo de las interrelaciones, y considera la posibilidad solamente de una réplica parcial de los resultados: debido a la interacción entre el observador y el objeto, no existen dos observaciones idénticas.

La metodología de investigación basada en casos permitió la realización de algunas preguntas como por ejemplo: “cómo” y “por qué”, que son más exploratorias, además de ser una estrategia para el investigador examinar acontecimientos contemporáneos, especialmente cuando no puede manipular los comportamientos relevantes.

Los cuestionarios enviados a gobiernos locales y coordinadores de Unidades Temáticas presentaron información interesante. Sin embargo, fue diferente en el caso de las organizaciones sociales, pues pocos datos al respecto de estas organizaciones asociadas a intendencias fueron proporcionados y, aún cuando lo hicieron, fueron insuficientes.

Un análisis de las prácticas y políticas de inclusión social fue realizado, basado en los datos recibidos. Recomendaciones a las ciudades, organizaciones sociales, Unidades Temáticas y otros actores del MERCOSUR, fueron formuladas.

### **3. Ciudades elegidas y criterios para la selección**

Los criterios para la selección de las ciudades que participarían de la investigación fueron cuidadosamente elaborados por los especialistas involucrados en este estudio, conjuntamente con la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades y con la coordinación del Proyecto IN.

En ese sentido, en la selección de ciudades, se consideró la necesidad de estar presentes en el estudio: (a) sólo ciudades miembros de Mercociudades; (b) al menos dos ciudades por cada país miembro del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay<sup>1</sup>) y una de cada país asociado (Bolivia, Chile, Perú); (c) al menos una ciudad fronteriza; (d) ciudades de diferentes regiones del país y de distintos tamaños; (e) al menos una ciudad que esté relativamente hace poco tiempo en Mercociudades; (f) ciudades que presentan políticas destacadas en el área de inclusión social; (g) al menos una ciudad que es miembro desde la formación de Mercociudades; (h) al menos una ciudad con prefeita/intendenta/alcaldesa; y (i) la ciudad que coordina actualmente la Unidad Temática Desarrollo Social.

Algunas dificultades fueron encontradas en la obtención de respuestas o del cuestionario completado por las ciudades. En ese caso, ciudades suplentes fueron contactadas. En el caso específico de Paraguay, fue obtenido sólo el retorno de una ciudad, Asunción.

---

<sup>1</sup> Sólo una ciudad venezolana participó del estudio, ya que en el momento en que el mismo fue realizado el país no había sido aceptado como miembro pleno del bloque, y también debido al escaso número de ciudades participantes en la Red.

#### **4. Cuestionarios**

La aplicación de cuestionarios para la obtención de datos cualitativos tuvo como principales objetivos: entender el punto de vista de los actores involucrados en las políticas locales de inclusión social; relevar los objetivos y metas de las políticas locales de inclusión social; conocer los mayores desafíos y dificultades para la implementación de estas políticas; verificar los resultados alcanzados con la implementación de las políticas locales de inclusión social; entender la relación entre gobiernos locales y nacionales y entre gobiernos locales y sociedad civil en el área de la inclusión social; investigar qué aspectos, a partir de los propios gestores y actores involucrados con las políticas, son más innovadores para la inclusión social.

Tres cuestionarios distintos fueron elaborados, en español y en portugués, y fueron enviados por correo electrónico, con acompañamiento por teléfono. El primer modelo de cuestionario fue enviado a los gestores locales de políticas de inclusión social, el segundo fue enviado a las organizaciones sociales indicadas por los gestores locales y un tercer cuestionario fue elaborado y enviado a los coordinadores de Unidades Temáticas directamente vinculadas a la inclusión social. Este último modelo fue enviado no solamente para los coordinadores en 2011, sino también para las ciudades que coordinaron tales Unidades Temáticas en el año 2010, buscando de esa forma trazar un panorama de lo que fue realizado.

#### **5. La inclusión social**

La inclusión social está muy relacionada a la pobreza, pero permite expresar elementos más ricos, como también más complejos y problemáticos. Aunque la pobreza es considerada por los analistas como un fenómeno mayor que el acceso a un conjunto de consumos en una visión puramente economicista, teniendo también en cuenta los aspectos culturales, demográficos, sociopolíticos, territoriales o ambientales, la inclusión social permite mirar a la misma problemática desde una lógica diferente.

En primer lugar, para algunos estudiosos del tema, mientras la pobreza es un fenómeno estático, la inclusión social tiene una naturaleza procesal. Ella representa de hecho el recorrido de una existencia de pobreza hacia una condición de no-pobreza, de una existencia de discriminación hacia una condición de no-discriminación. Si se toma desde el punto de vista de las políticas públicas, se trata de un conjunto de acciones que ofrecen oportunidades de acceso a bienes y a servicios, desde una perspectiva económica, pero también social y cultural. Hablar de inclusión social significa, por lo tanto, referirse al proceso de conquistas de derechos, como por ejemplo, el acceso al servicio de salud o educación o el acceso al trabajo.

En segundo lugar, la inclusión social se refiere no solamente a cuestiones económicas, sino también a las esferas culturales y políticas como, por ejemplo, la desigualdad de género, la discriminación de raza o etnia, la cuestión de los derechos humanos, la ciudadanía y el tema de los inmigrantes. Por otra parte, la idea de la inclusión social es pensar el proceso que permite a los individuos conquistar mayor autonomía y mayor autoestima, y que ofrece condiciones para que las personas puedan sentirse más felices en el lugar donde viven.

Por lo tanto, cuando se trata de inclusión social, es necesario discutir las acciones de desarrollo que permitan la construcción de una sociedad más justa y ciudadana. El simple crecimiento económico y el aumento de la productividad global no son suficientes para la promoción de la inclusión social. La idea de desarrollo debe articular las actividades económicas a las dimensiones humanas, ambientales, culturales, a la justicia social y a la ciudadanía.

De esa manera, la economía solidaria es una estrategia de inclusión social y de combate a la pobreza, y se basa en la actuación de cooperativas, asociaciones, emprendimientos autogestionados, redes y otras formas de emprendimientos colectivos. Los gestores y defensores de la economía solidaria actúan en favor de un desarrollo incluyente, sustentable y solidario. A partir de una concepción más amplia de desarrollo, la economía solidaria se afirma como una vía alternativa de generación de trabajo e ingreso.

Las políticas públicas no deben separar el desarrollo económico, social y cultural. El desarrollo y la inclusión social pasan por la cultura. América Latina ofrece bienes culturales, pero gran parte de la población aún no tiene acceso a esos bienes, acervos, equipos y espacios de cultura, los llamados excluidos culturales. A partir del momento en que el Estado pasa a valorar la cultura y su acceso a todos los ciudadanos, se torna más simple la implementación de programas transversales que buscan el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia.

En materia de educación, el actual sistema educativo sudamericano reproduce la pobreza. Investigaciones realizadas comprueban que los niños y jóvenes repiten los comportamientos (o no) de sus padres. Ribeiro (1999) presenta resultados de investigaciones realizadas en Brasil: para los hijos de padres sin instrucción, la posibilidad de repetir este nivel de escolaridad es del 34%, mientras que para llegar a concluir la enseñanza superior es de apenas 1%. Por otro lado, los hijos de padres con escolaridad de nivel superior tienen 60% de chances de concluir un curso universitario. La determinación de las oportunidades de escolaridad es causada por la distribución desigual del capital escolar (Ribeiro, 1999: 57). La realidad es similar en otros países de América Latina, en los cuales el sistema educativo termina fortaleciendo la segregación social. El sistema educativo tiene un doble desafío. Por un lado, el aumento del acceso a la educación no basta para promover el desarrollo incluyente; y por el otro, la calidad de la escuela pública es fundamental para romper con el proceso reproductivo de la exclusión social. Además, la escuela es también generadora de las bases del capital social individual, como indica Ribeiro (1999:58).

En este escenario, entender e implementar políticas públicas de inclusión social dirigidas a la juventud requiere entender las diferentes exigencias de este sector de la población, sin dejar de mantener una visión integrada y amplia sobre sus personas. Es fundamental, en ese proceso, superar la visión negativa sobre los jóvenes y generar políticas centradas en la noción de ciudadanía (juventud ciudadana como sujeto de las políticas) (Guerra, Cazzuni y Coelho, 2007: 120).

Inclusive en los países industrializados, el acceso de las mujeres a los recursos productivos, al poder, a las oportunidades y a la participación en la vida política, es inferior al de los hombres. En el caso de América Latina, las desigualdades de género son aún mayores. Algunas acciones para combatir las diferencias de acceso, remuneración, ascensión y permanencia en el empleo ya están siendo implementadas en países de América Latina, con alianzas entre el poder público y el poder privado, y las empresas están comenzando a estimular prácticas para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres dentro de sus organizaciones.

## **6. Las ciudades como protagonistas internacionales**

En el mundo entero, los gobiernos locales tienen cada vez más responsabilidades y atribuciones. Hoy, ellos continúan siendo responsables por la oferta de bienes y servicios públicos, como educación, salud, saneamiento y vivienda. Pero el final del siglo XX planteó una serie de nuevos desafíos para los gobiernos municipales. Con el escenario marcado por el fenómeno de la globalización, las ciudades asumieron (o retomaron, en alguna medida) también el rol de protagonistas del desarrollo local.

De hecho, el proceso de redemocratización contempló, además de una mayor articulación de la sociedad civil por medio de varios canales de participación, una descentralización de actividades gubernamentales en relación a la prestación de servicios públicos (Fachin & Chanlat, 1998). El grado de descentralización varía en los países latinoamericanos. Hay casos donde el poder municipal es más consolidado -como en los casos de Argentina y Brasil, que tienen sus gobiernos locales con atribuciones y recursos reconocidos en sus constituciones desde hace muchos años-, y hay experiencias más recientes de autonomía local, como por ejemplo Venezuela y Perú, que conquistaron la democracia a nivel local con elecciones para sus alcaldes hace menos tiempo.

La descentralización, tan discutida y debatida en la década de 1990 e inicio de los años 2000, involucraba la transferencia de responsabilidad de los gobiernos nacionales para los gobiernos locales, pero también incluyó una discusión sobre el fortalecimiento de un tejido social más amplio



(Spink, Clemente & Keppke, 1998). De hecho, este proceso fue fruto de un movimiento por mayor autonomía de los gobiernos subnacionales, estados, provincias, departamentos y municipios.

Aunque la descentralización de poderes y responsabilidades desde la autoridad nacional hacia las autoridades locales continua siendo uno de los temas más polémicos, y sea normalmente criticada por “problemas de competencias, de culturas y estilos patrimonialistas o tradicionalistas, elites locales, líderes personalistas, ausencia de capacidad o estructura fiscal y corrupción”, es importante mencionar que hubo un “agotamiento” de la capacidad de tratar problemas complejos del gobierno nacional, llevando a transferir problemas a los gobiernos subnacionales, principalmente los municipales (Spink, 2001).

Principalmente en Sudamérica, “la descentralización de poderes y gastos, así como la democratización, transformó radicalmente el terreno político provocando lo que algunos llaman de ‘revolución silenciosa’”. (World Bank, 1997:14). Según Caccia Bava, “la descentralización en los gobiernos de las ciudades y la creación de mecanismos innovadores de gestión y participación ciudadana es un proyecto político de socialización de poderes, inclusión social y mayor eficiencia en la ejecución de servicios públicos” para construir ciudades sostenibles y democráticas (2001:18).

Al mismo tiempo que los procesos de descentralización y democratización redefinieron el rol de los gobiernos locales, muchos obstáculos hicieron que los gobernantes de las ciudades comenzaran a buscar alternativas para cumplir con las nuevas responsabilidades y lidiar con la inclusión social.

Para asegurar la integración social, la mejor calidad de vida e infraestructura económica, las ciudades comenzaron a tomar contacto con otros gobiernos locales para poder intercambiar ideas políticas, experiencias de gestión y buenas prácticas en políticas públicas, y aún atraer la financiación internacional. De esa forma, la internacionalización de los gobiernos locales significó, una ruptura del monopolio del estado-nación y de la esfera estatal en las relaciones internacionales, produciendo relaciones directas de los municipios con las agencias internacionales, elaboración de redes e intercambios locales (entre gobiernos municipales, agencias

regionales, empresas, sindicatos, ONGs y universidades), además de una redefinición de roles, acceso a fondos nacionales e internacionales, un nuevo posicionamiento en los flujos globales y aprendizaje e innovación por medio de las relaciones internacionales.

Una de las formas de obtener cooperación internacional son las redes de ciudades. Esas redes tienen una estructura asociativa, objetivos específicos -que son directamente relacionados con las necesidades y problemas enfrentados por los gobiernos locales-, y una coordinación horizontal por la cual todas las ciudades tienen derecho y son incentivadas a participar activamente compartiendo experiencias y modelos exitosos de políticas públicas. La infraestructura de red permite que las ciudades desarrollen más proyectos y encuentren ciudades con los mismos deseos y objetivos, realizando proyectos conjuntos en áreas específicas de interés común. Existe un contacto directo entre las ciudades en encuentros periódicos, capacitaciones, visitas técnicas y captación de recursos para proyectos.

En ese modelo, los gobiernos locales más involucrados en las redes son los que obtienen más beneficios. Por el contrario, en convenios de hermanamiento, el intercambio en muchas áreas como cultura, salud, educación y políticas urbanas, tiene menores chances de concretarse por una ausencia de contacto directo entre las partes involucradas (Boulos, 2005:23).

Además de la naturaleza de los acuerdos entre ciudades hermanas y redes de ciudades, existe una diferencia importante con respecto a la forma como la cooperación ocurre: la existencia de una coordinación central para informar y conectar los diversos miembros parece ser una ventaja para la cooperación. La gran cantidad de miembros en una red de ciudades puede propiciar una articulación política e intercambios de ideas mayores, además de no depender de un interlocutor.

El hecho de tener diversos interlocutores, o socios, en la consolidación de un proyecto, aumenta las chances de viabilización del mismo. Si tenemos en consideración que cada ciudad tiene sus problemas específicos, los cuales a veces impiden el seguimiento de un proyecto (como cortes de presupuesto y cambios políticos), la existencia de otros socios dispuestos a implementarlo ayuda para no estancar su ejecución.

Entre las redes de ciudades, Mercociudades es la mayor referencia de participación de autoridades locales en el proceso de integración regional en América del Sur, esforzándose, desde su creación en 1995, para desarrollar la cooperación horizontal entre las ciudades de los países miembros del bloque. Hoy, la Red cuenta con la asociación de ciudades de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia y Perú, donde viven más de 80 millones de personas.

Históricamente, Mercociudades fue también la gran protagonista del proceso de integración de las ciudades al MERCOSUR, participando del bloque desde la fundación de la REMI (Reunión Especializada de Municipios del MERCOSUR), siendo la mayor motivadora de la creación e instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, y por eso, la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades coordina, desde su creación, el Comité de Municipios (COMÚN), que es el órgano oficial de representación de las ciudades en el MERCOSUR.

## **7. Mercociudades**

Activa hace más de 17 años, Mercociudades es una organización presente en los países del MERCOSUR y sus asociados, que desde su creación sigue apostando a un MERCOSUR más justo y accesible al ciudadano.

Mercociudades surgió en marzo de 1995, fecha en la cual se celebró en la ciudad de Asunción el seminario "MERCOSUR: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades", organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas / subregional Cono Sur. En esa ocasión, las ciudades capitales del Cono Sur firmaron la Declaración de Asunción en la cual expresaban la voluntad de crear una red de ciudades del MERCOSUR denominada Mercociudades.

Hoy la Red tiene como objetivos favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR; impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal adecuados al proceso de integración; crear mecanismos de comunicación

en redes, entre las ciudades, a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones, como también al acceso de los ciudadanos a los centros municipales de investigación, desarrollo tecnológico y cultural; establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas intendencias y las redes que hayan de formarse; entre otros.

Con 14 Unidades Temáticas (UTs) además de las Comisiones de Trabajo específicas dentro de las UTs, la Red lleva a cabo un trabajo técnico de desarrollo de políticas comunes e intercambio de ideas e iniciativas entre sus ciudades miembro. En el ámbito político, Mercociudades representa la voz internacional de las ciudades, con acuerdos con otras redes internacionales, agencias de la ONU y otros organismos a fin de proporcionar un mayor desarrollo en las ciudades sudamericanas.

#### **8. La inclusión social en las Unidades Temáticas**

Las Unidades Temáticas seleccionadas para el estudio fueron: Desarrollo Social, Educación, Género, Juventud, así como también las Comisiones de Derechos Humanos (de la UT Desarrollo Social) y Economía Solidaria (de la UT Desarrollo Económico Local). A partir de conversaciones con coordinadores de las referidas Unidades Temáticas y sus respuestas al cuestionario, fue posible percibir especificidades y puntos en común entre ellas.

Las Unidades Temáticas (UTs) analizadas para este estudio tienen un promedio de 23 ciudades participantes cada una, siendo que catorce de ellas tienen participación activa en las discusiones y actividades desarrolladas (61%). Sin embargo, de las seis UTs (o Comisiones de Trabajo), tres desarrollan actividades con otras comisiones o Unidades Temáticas (50%), dos planean desarrollar actividades conjuntas en el futuro (33%) y una no desarrolla (17%). Aún en el mismo cuadro, se puede percibir que apenas dos UTs o comisiones (33%) realizan alguna forma de debate sobre inclusión social en el MERCOSUR y/o en Mercociudades, y tres (50%) tienen alguna alianza nacional o internacional en el área de inclusión social.

En todos los casos la falta de recursos financieros para viajes es la mayor dificultad de la participación de las ciudades en las actividades de las

Unidades Temáticas y Comisiones de Trabajo. En el 84% de los casos eso es considerado como una gran dificultad.

La falta de recursos humanos para acompañar la Unidad Temática aparece como una dificultad mediana, pero importante en el 43% de los casos e inexistente en el 8%. La falta de conocimiento sobre Mercociudades y la función de la Unidad Temática aparece como una dificultad de menor importancia o pequeña y el desinterés es citado como una dificultad presente en el 17% de los casos, pero es de menor importancia o inexistente. Vale mencionar que la falta de institucionalización del área y la superposición de actividades en la agenda local, fueron citadas como dificultades presentes.

El intercambio de ideas y el conocimiento sobre la Red de Mercociudades es mencionado como un resultado totalmente consolidado y presente para el 42% de las respuestas. El desarrollo de alianzas concretas en la formulación de programas y el intercambio de experiencias exitosas, también es un resultado presente casi siempre en las Unidades Temáticas según el 34% y el 42% de los coordinadores respectivamente. El desarrollo de alianzas concretas en la implementación de programas ocurre algunas veces para el 34% de quienes responden y nunca ocurre para otros 34%. También el 34% de los que responden creen que la expansión de la red de contactos ocurre con gran frecuencia.

El conocimiento técnico sobre las políticas del MERCOSUR comprende al 25% de los casos, pero las opiniones son bastante divergentes debiendo, de esa forma, ser más común para algunas temáticas que para otras. Casi la mitad de las respuestas (42%) afirma que la financiación de programas nunca sucede. Sin embargo, los coordinadores de la Comisión de Derechos Humanos mencionan que eso ocurre con gran frecuencia. Es importante comentar que fue mencionado por la Comisión de Economía Solidaria, que un resultado presente es la articulación con la sociedad civil y con el gobierno nacional.

La investigación muestra que existen acciones importantes en el área de inclusión social que ocurren en el marco de Mercociudades. Más que intercambio de experiencias, el desarrollo de alianzas concretas entre las

ciudades ha sido frecuente, así como la expansión de la red de contactos. Entre las dificultades, las restricciones financieras parecen estar en la cumbre y se puede deducir que quizás sean ellas unas de las razones de la no participación activa en las actividades desarrolladas. Falta, también, una mayor proyección de las Unidades Temáticas hacia afuera, realizando más alianzas con otras UTs, buscando obtener mayor conocimiento de las acciones del MERCOSUR y proporcionando más discusiones sobre las acciones en el área de inclusión social realizadas en el ámbito del bloque.

### **9. Ciudades analizadas**

Como ya fue resaltado, no se propuso con este estudio construir una receta para que municipios, por medio de sus gobiernos locales, en alianza con otros niveles de gobierno y con organizaciones de la sociedad civil, puedan implementar acciones de combate a la exclusión social. La idea central es estudiar y organizar una serie de informaciones de políticas públicas, programas y proyectos municipales dirigidos a la inclusión social para la promoción del debate y de la reflexión sobre las capacidades y las limitaciones de los municipios.

El estudio contó con la participación de gobiernos locales y de organizaciones de la sociedad civil de municipios de Argentina (Buenos Aires, Neuquén, Rosario y Santa Fe de la Vera Cruz), Brasil (Bagé, Belo Horizonte y Osasco), Paraguay (Asunción), Uruguay (Montevideo y Paysandú), Venezuela (Barquisimeto-Iribarren y Sucre), Bolivia (La Paz), Chile (Valparaíso) y Perú (Jesús María). Fueron enviados cuestionarios y, a partir de sus experiencias, fueron estudiados los puntos de reflexión y análisis para ser distribuidos entre otros gestores públicos.

Por un lado, las experiencias relatadas y presentadas son diferentes en lo que respecta a sus objetivos y para quien están dirigidas. En ese sentido, la investigación fue muy rica por haber sido capaz de estudiar programas y políticas dirigidas a las familias -Belo Horizonte (Brasil), Iribarren (Venezuela), Santa Fe de la Vera Cruz (Argentina), Valparaíso (Chile); para mujeres -Asunción (Paraguay); para adultos mayores -Bagé (Brasil) y Jesús María (Perú); para niños -Montevideo (Uruguay), Neuquén y Rosario (Argentina); para jóvenes -Rosario (Argentina) y Jesús María

(Perú). La mayoría contempla programas de diferentes áreas: educación, salud, cultura, derechos humanos, seguridad alimenticia y deportes. Otros consiguen atender a diferentes perspectivas de un mismo tema, como es el caso de Osasco (Brasil) que se preocupa en unir la transferencia de ingreso con programas de generación de trabajo e ingreso como un proceso de autonomía del ciudadano. Por otro lado, los programas en sus diversidades y especificidades muestran aspectos muy parecidos: alianza con organizaciones de la sociedad civil, intersectorialidad, valoración del ser humano, promoción de sus derechos.

Los gobiernos municipales han desarrollado cada vez más experiencias con organizaciones de la sociedad civil. Pero algunas áreas de actuación terminan favoreciendo y estimulando la alianza con ONGs y otras organizaciones civiles, como es el caso de la inclusión social. Las políticas sociales locales y, consecuentemente, las políticas de inclusión social, ya sea por mayor control social, sea por la tentativa de optimización de recursos, o sea debido al proceso de democratización y descentralización, son desarrolladas por los gobiernos locales, pero siempre en alianza con actores de la sociedad civil. Por ejemplo, el municipio de Asunción (Paraguay) desarrolla programas dirigidos para mejorar el ingreso de mujeres, abordando temas como desarrollo personal y autoestima, fomento de emprendimientos económicos, productivos y solidarios, salud, educación, relación entre mujeres y hombres, derechos de las mujeres, violencia doméstica y formación profesional. Para la ejecución de estos programas, la Dirección de Políticas de Género (de la Dirección General del Área Social) cuenta con el apoyo de las siguientes organizaciones: Alter Vida; Proyecto Pares Equidad entre Mujeres y Varones; Asociación Trinidad; FEDEM; Federación de Comisiones Vecinales del Paraguay; Decidamos expresión Ciudadana; y Mujeres por la Democracia. Estas organizaciones representan una complejidad de propósitos, de miradas, de culturas organizacionales, de temáticas y de modos de gestión. Esta complejidad también se traduce en una riqueza que permite al gobierno de Asunción trabajar con más alternativas de acción. Para que se tenga una idea, Alter Vida, una de las organizaciones aliadas, es un Centro de Estudios y Formación para el Desarrollo Sostenible, que surgió como una iniciativa de un grupo de profesionales universitarios de ingeniería

y arquitectura. Su propuesta de acción es implementar proyectos de agricultura sostenible, gestión ambiental, democracia, comunicación, desarrollo local, género, biodiversidad, salud, educación, descentralización e incidencia en políticas públicas en Paraguay.

La Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingreso de Osasco (Brasil) es una iniciativa de la municipalidad de articulación de programas de transferencia de ingreso y políticas de generación de trabajo e ingreso. La idea central es crear condiciones para que los beneficiarios de programas de ingreso mínimo conquisten independencia económica a partir de la capacitación profesional y del acceso al trabajo y al ingreso (como trabajador autónomo, como empleado de alguna empresa o como empresario, individual o a través de una cooperativa). Esa estrategia cuenta con la alianza de varias organizaciones civiles: Asociación EREMIM; Asociación Museo Afro Brasil; Banco Bradesco; Centro de Integración Empresa-Escuela; Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos; Instituto de Tecnología Social; Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (Senac); Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (Senai) y UNICEPAN. El Instituto de Tecnología Social (ITS), por ejemplo, está preocupado con el proceso transformador que la tecnología social puede generar. La tecnología social es el resultado de la unión entre el conocimiento popular y el académico para la resolución de problemas de la población. Para el ITS, la tecnología social es dirigida a la generación de trabajo e ingreso, a la promoción de los derechos humanos y a la comprensión del mundo por parte de la academia. El ITS promueve varios debates con el objetivo de identificar qué valores de la tecnología social traerá e indicadores para su medición. Por ejemplo, para promover la inclusión social, es necesario verificar si genera participación, si el problema es de relevancia social, si los resultados son eficaces y sólidos, si tiene sostenibilidad económica y ambiental, si la accesibilidad, en especial a personas con discapacidad, está garantizada. Todo este proceso es realizado con las personas que aprenden a organizar y sistematizar, a partir de sus propias historias. Esta metodología permite que las personas comprendan la necesidad y encuentren soluciones juntas.

No solo la alianza con la sociedad civil es una característica fuerte de los programas y políticas de inclusión social, sino que también la



intersectorialidad o la alianza entre diferentes áreas de los gobiernos municipales son aspectos intrínsecos de las experiencias gubernamentales de inclusión social. De hecho, la inclusión social contempla diversas dimensiones y los programas dirigidos a esta temática no podrían ser desarrollados si no abordan varias áreas de actuación. Los objetivos son específicos, pero las acciones son multitemáticas. La Paz (Bolivia) desarrolla una línea estratégica (La Paz Equitativa e Inclusiva) bajo la responsabilidad del área de Desarrollo Humano del Gobierno Autónomo del municipio, pero también contempla las áreas de Seguridad Ciudadana, Salud, Grupos Vulnerables y Deportes, con énfasis en infraestructura educativa y de salud. Valparaíso (Chile) desarrolla un programa (Programa Puente) que tiene como objetivo el apoyo psicosocial a las familias pobres del municipio y desarrolla acciones en las siguientes áreas: identificación, salud, educación, dinámica familiar, vivienda, trabajo e ingreso.

Rosario (Argentina) organizó un Gabinete Social responsable por la conducción de los programas de inclusión social, en especial dirigidos a mujeres, niños y adolescentes, compuesto por la Secretaría General, Secretaría de Promoción Social, Secretaría de Salud Pública y Secretaría de Cultura y Educación. Los programas tienen como objetivo la promoción de los derechos de los niños y adolescentes y de la equidad de género, por medio de acciones de prevención de la violencia, de talleres de capacitación, de la oferta de becas, del estímulo a la escolarización y del fortalecimiento de los lazos familiares.

Belo Horizonte (Brasil) de la misma forma que Rosario, instituyó una Cámara Intersectorial de Políticas Sociales. Esta Cámara es coordinada por la Secretaría Municipal de Políticas Sociales, compuesta por gestores de las Secretarías Municipales de Administración Regional y Secretarías Municipales de Salud, Educación, Asistencia Social, Abastecimiento, Deportes, Derechos de Ciudadanía y por la Fundación Municipal de Cultura y tiene como responsabilidad la ejecución del Programa BH Ciudadanía. Esta experiencia fue creada en julio de 2002, funciona en 27 núcleos habitacionales de la zona urbana del municipio de Belo Horizonte, a partir de diversas acciones desarrolladas de acuerdo con los siguientes ejes de trabajo: educación, salud, asistencia social, deportes,

abastecimiento, derechos de la ciudadanía, cultura, transferencia de ingreso, inclusión productiva, inclusión digital e intervenciones urbanas.

La riqueza de esa articulación es tan grande que los impactos en la vida de las familias beneficiarias son enormes. Para tener una idea, en el eje de abastecimiento, son varios los programas de seguridad alimenticia que involucran, además de todo, socios de la sociedad civil: REDESAN (Red Integrada de Equipos Públicos de Seguridad Alimenticia y Nutricional), que comprende restaurantes populares, bancos de alimentos, cocinas comunitarias, Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y Agricultura Urbana (programa ligado al Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre); Red Metropolitana de Bancos de Alimentos, que es una articulación entre los municipios de Belo Horizonte, Sabará, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Contagem y Betim; Proyecto Ciudades Cultivando para el Futuro (CCF), que tiene como objetivo la formulación de una política pública para la agricultura urbana, por medio de la actuación de la Red Internacional de Centros de Recursos en Agricultura Urbana y Seguridad Alimenticia (Fundación RUAF), en alianza con el IPES – Promoción del Desarrollo Sostenible (en Brasil, la ciudad elegida para participar del Programa CCF fue Belo Horizonte)<sup>2</sup>; Proyecto Gobernanza Urbana para la Seguridad Alimenticia, conjuntamente con la Universidad de Ryerson, Toronto, Canadá; Espacio de Agricultura Urbana de Belo Horizonte (EAU-BH), creado para profundizar el debate, diagnosticar el sector en la ciudad y planear acciones para organizar los pequeños productores, promoviendo su capacitación y obteniendo recursos (este programa agrega representantes de la Municipalidad de Belo Horizonte, de la Universidad Federal de Minas Gerais y de organizaciones de la sociedad civil, como el Instituto de Tierras (INTER) y la Red de Intercambio de Tecnologías Alternativas).

La Secretaría de Desarrollo, Trabajo e Inclusión de Osasco (Brasil) también cuenta con la alianza de varios otros órganos municipales para

---

<sup>2</sup> Las instituciones aliadas responsables por la implantación del Programa son la Municipalidad de Belo Horizonte (PBH), representando el poder público, y la Red de Intercambio de Tecnologías Alternativas (REDE), considerada socia local, representando la sociedad civil.

desarrollar su política de inclusión social: entre estos órganos están las Secretarías Municipales de Cultura, Educación, Asistencia y Promoción Social, Deportes, Habitación, Salud y Medio Ambiente y Coordinadora de la Mujer y Promoción de la Igualdad Racial. El municipio de Barquisimeto-Iribarren (Venezuela) también desarrolla 35 programas inclusivos dirigidos a la salud y ciudadanía de los adultos mayores, salud y educación de los niños, y actividades de deportes para adultos mayores, niños y portadores de deficiencia. Estos programas son desarrollados a partir de varios órganos municipales: Instituto Municipal para el Desarrollo Social, Fundación Municipal del Niño, Instituto Municipal para el Deporte y Recreación, Consejos Locales de Derechos y Protección de los Niños y Adolescentes, Oficina Municipal de Protección a la Mujer, Instituto Municipal de Educación e Instituto Municipal de Vivienda.

Las universidades son aliadas muy interesantes para los gobiernos locales y viceversa. Es una unión que sólo tiende a sumar. Unir la teoría a la práctica es una combinación muy feliz. Una de las actuaciones posibles es la participación de estudiantes universitarios (con supervisión de profesores universitarios) y de los propios investigadores y profesores en programas locales. Además de la actuación directa de estudiantes y profesores, la universidad puede contribuir con estudios para relevamiento de diagnósticos, con la discusión sobre la formulación de políticas públicas y el apoyo en la evaluación de esas políticas. La Universidad de Georgetown (Washington/EUA), por intermedio del Instituto de Políticas Públicas -Public Policy Institute (GPPI)- presentó a la Municipalidad de Belo Horizonte una propuesta de evaluación de impacto del Programa BH Ciudadanía, con énfasis en el Proyecto Familia Ciudadana: Ciudad Solidaria. La participación de un doctorando hizo posible implementar en Belo Horizonte una metodología de atención integral a las familias en situación de gran vulnerabilidad social.

La educación aparece en todas las experiencias investigadas. Algunos programas tienen actividades que son realizadas en las escuelas públicas, como es el caso de Rosario (Argentina) donde se desarrollan talleres de capacitación sobre derechos sexuales/estereotipos de género, trata de personas, abuso sexual, embarazo en la adolescencia en escuelas

secundarias; Belo Horizonte (Brasil), con la Escuela Integrada, Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Infantil - educación de niños de cero a seis años; Osasco (Brasil) donde se registró un aumento de la escolaridad; Barquisimeto-Iribarren (Venezuela), donde desarrollan actividades deportivas en las escuelas municipales.

Montevideo (Uruguay) con su programa Nuestros Niños, busca instrumentar un modelo de intervención socioeducativo para atenuar los efectos psicosociales de la pobreza que afectan la primera infancia y su contexto familiar. Así, anualmente, aproximadamente 1.600 niños y niñas de seis meses a tres años en situación de vulnerabilidad social, reciben atención integral diaria en los Centros Comunitarios de Educación Infantil y Centros de Modalidad de Becas del Programa Nuestros Niños, desarrollado en cogestión con asociaciones de la sociedad civil y en coordinación permanente con autoridades y técnicos de la descentralización municipal.

Aproximadamente 200 personas provenientes de las comunidades donde se aplica el Programa, en su mayoría mujeres, se desempeñan como educadoras, educadoras alimentarias y maestras en los Centros Comunitarios de Educación Infantil. Fueron desarrolladas de forma sistemática actividades de formación permanente y de promoción comunitaria con los grupos de trabajo, asociaciones civiles, familias y comunidades, realizadas por los grupos de trabajo municipales en alianza con distintas organizaciones o instituciones relacionadas a los temas trabajados.

Otras experiencias de gobiernos locales realizan actividades de capacitación profesional (Asunción, Paraguay; Belo Horizonte, Brasil; Osasco, Brasil), educación para la paz (La Paz, Bolivia), educación dirigida a la ciudadanía (Rosario, Argentina y Valparaíso, Chile), escuelas de deportes (Belo Horizonte, Brasil) y capacitación de la sociedad civil para el adulto mayor (Bagé, Brasil). Santa Fe de la Vera Cruz (Argentina) desarrolla varias iniciativas de inclusión social, como la capacitación y el apoyo técnico a emprendimientos productivos sociales – modalidades de organizaciones económicas dirigidas a personas excluidas del mercado de

trabajo o que trabajen en el sector informal de la economía. El objetivo del gobierno local es generar empleo y trabajo por medio del fomento al desarrollo de microemprendimientos, favoreciendo la inclusión en el marco productivo y estimulando la innovación y la creatividad en experiencias de empresas autogestionadas.

Así como las iniciativas de gobiernos locales refuerzan la educación, las organizaciones de la sociedad civil también priorizan mucho la capacitación como instrumento para la autonomía de los ciudadanos. La Fundación Vivienda Popular, del municipio de Sucre (Venezuela), desarrolla programas de capacitación, incluso en sociedad con la Universidad Metropolitana (programas de capacitación en materia de habitación y vivienda). La Fundación PLEMUU de Montevideo (Uruguay) trabaja con mujeres adolescentes que abandonaron la escuela formal, con intención de reintegrarlas en el sistema educativo, insertarlas en el mercado de trabajo y evitar el embarazo precoz.

La organización Tierra Nueva de Asunción (Paraguay) también desarrolla programas de capacitación, como por ejemplo el programa Formación Ciudadana Campesina, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de la sociedad civil campesina, en especial, sus jóvenes. Esta organización paraguaya trabaja para personas y comunidades de las zonas urbana y rural, con dificultades en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.

Otra experiencia de organización de la sociedad civil que enfatiza la educación para la inclusión social es la del Instituto Yara Tupynambá. Esta organización de Belo Horizonte (Brasil), aliada de la Municipalidad, tiene como principales funciones: (a) la asistencia social, (b) la calificación profesional, (c) la restauración y conservación de patrimonios históricos y artísticos, y (d) la promoción de la artesanía. En lo que se refiere a la capacitación profesional, el Instituto promueve cursos en las áreas de artesanía, construcción civil, moda y administración. Así, en conjunto con la Municipalidad de Belo Horizonte, el Instituto promueve el programa de calificación de profesionales en el área de la construcción civil. El subproducto es la reforma de casas de una comunidad. Durante el curso,

los alumnos reciben una beca mensual de R\$ 300 (el curso tiene duración de tres a cuatro meses; son seis a ocho horas diarias de clase), merienda a la mañana y a la tarde, almuerzo, un set de equipamiento de protección individual y una remera del programa.

## **10. Análisis de datos**

Los datos estudiados por esta investigación nos llevan a algunos puntos de reflexión:

- Integración y coordinación de varias áreas / departamentos dentro de la estructura de los gobiernos locales para la acción dirigida a la inclusión social:

Los gobiernos municipales han mostrado cada vez más la capacidad de crear estructuras interrelacionadas y con una estrategia de coordinación única para desarrollar programas matriciales. La idea básica es juntar esfuerzos y recursos para combatir la exclusión social a partir de varios enfoques (desarrollo económico, social, cultural, ambiental). Los casos de los municipios de Belo Horizonte (Brasil) y Barquisimeto - Iribarren (Venezuela) nos presentan de forma bien clara la importancia de acciones sociales que consiguen articulaciones de varias secretarías y departamentos de la gestión municipal dirigidos a una misma política de inclusión social. Además de evitar doble esfuerzo y la administración municipal garantizar una mayor eficiencia en los gastos públicos, las familias atendidas son vistas en su totalidad, sin perder las especificidades de cada público (mayores, niños, jóvenes, mujeres, portadores de deficiencia).

- Alianza con organizaciones de la sociedad civil:

Cada vez más los gobiernos locales precisan de organizaciones de la sociedad civil para apoyarse en la formulación y ejecución de programas sociales. Queda claro a partir de la investigación que son los gobiernos municipales quienes tienen las condiciones de ver la ciudad en su conjunto, definir prioridades de acciones públicas de acuerdo a las necesidades de la población, universalizar los servicios públicos o priorizar el público que será atendido, pero a partir de una mirada

amplia de la ciudad y de su población, formular e implementar políticas para cada segmento de la sociedad. Aunque las *prefeituras*, alcaldías y municipalidades aún sean los actores capaces de saber las necesidades de la ciudad en su conjunto, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para concretar los planeamientos públicos. Eso se debe a que los gobiernos locales no tienen, la mayoría de las veces, recursos humanos suficientes (ya sea en cantidad o en formación) para ejecutar todos los programas y proyectos planificados, siendo necesario el establecimiento de alianzas con otras organizaciones. Las alianzas entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil fortalecen aún más los programas, en el sentido de ser más difícil su culminación cuando terminan los mandatos municipales y cambian los *prefeitos*, alcaldes e intendentes.

En este mismo sentido, la investigación no presentó alianzas entre los gobiernos locales y universidades e institutos de investigación para la promoción de políticas de inclusión social. Queda claro que esta aproximación debe ser fortalecida en el sentido de traer a la práctica la discusión conceptual y de investigaciones para la discusión del combate a la pobreza, de la conquista de derechos y de la mayor autonomía y empoderamiento de los individuos y familias.

- Participación de la población en la formulación e implementación de los programas:

Uno de los aspectos que tornan los programas de inclusión social más innovadores a nivel de los gobiernos locales, es la capacidad que ellos tienen de involucrar a la población, en especial los propios beneficiarios, en su formulación e implementación. Como ya fue mencionado en el ítem de la investigación titulado “Sociedad Civil”, cuanto más son discutidos y negociados los programas y proyectos con otros actores que no solamente son los gestores gubernamentales, más chances existen que tengan una continuidad que va más allá de los mandatos de los *prefeitos*, alcaldes e intendentes. En lo que respecta a la participación de la población, en especial, esta relación próxima y este diálogo fortalecen aún más los resultados, una vez que los beneficiarios dejan de ser

meramente “clientes” de los servicios para ser actores colaboradores. Las posibles dificultades generadas por diferencias culturales son reducidas sustancialmente, una vez que el diálogo y la participación efectiva conquistan de forma más rápida la aceptación de las personas y estimulan su involucramiento con el programa.

- Nueva agenda pública:

Muchos de los programas sociales locales son innovadores debido a que resuelven problemas de personas que jamás fueron atendidas por el Estado. Mientras las políticas sociales eran vistas como responsabilidad de los niveles nacionales y regionales de gobierno, muchas de las prioridades locales no eran atendidas, o por falta de interés o por puro desconocimiento de los gestores. Una vez que los gobiernos locales asumen la responsabilidad por los programas sociales y por políticas de inclusión social, los programas llegan realmente a quienes los necesitan. Como consta en la declaración del gestor público de Iribarren (Venezuela): “Estamos llegando a los lugares donde jamás se sintió la acción del gobierno local”. Los gestores municipales conocen mejor que los técnicos y gobernantes de otras esferas de gobierno la realidad local. Además del público atendido, temas nuevos aparecen en la agenda pública. Como es el caso de programas dirigidos para mujeres adolescentes de Rosario (Argentina) o de economía solidaria de Osasco (Brasil).

- Construcción de ciudadanía:

La visión de los programas sociales de los gobiernos locales es dirigida a la construcción de ciudadanía basada en la igualdad, participación y solidaridad. No se habla más de asistencialismo social, sino de programas y políticas que ven a las personas como sujetos de derecho. Es así como los programas dirigidos a niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, toman en consideración una perspectiva integral del sujeto y tienen a la familia y la comunidad como lugares más adecuados para el desarrollo de estos ciudadanos. Así también es el caso de programas que unen la transferencia de ingreso (fundamentales para garantizar una seguridad financiera básica para las familias pobres y



trabajadores desempleados) y políticas de generación de trabajo y renta (decisivas en el proceso de emancipación social y económica de estas mismas familias y trabajadores), como nos enseña Osasco (Brasil).

Por fin, es importante estudiar algunos aspectos que no sólo los municipios de forma aislada, sino también la experiencia coordinada y colectiva de ellos a partir de Mercociudades, han mostrado. De una forma general, es posible percibir una gran disposición de los gestores públicos locales, así como de los gestores de organizaciones de la sociedad civil, en intercambiar experiencias, en capacitarse y desarrollar más su aprendizaje y de buscar nuevos conocimientos. Este interés en nuevos descubrimientos crea oportunidades para intercambios de experiencias entre los gobiernos entre sí, entre diferentes niveles de gobiernos, entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y entre gobiernos y universidades o centros de investigaciones que permiten una mayor integración regional. Las tareas diarias y las innumerables responsabilidades cotidianas dificultan una acción más estratégica en términos regionales, pero si hay un estímulo externo (como por ejemplo, una convocatoria de Mercociudades), todos los gestores locales presentan interés y voluntad en participar de un proyecto regional.

Se percibe, en este sentido, que las acciones desarrolladas en el marco de Mercociudades se conectan con el camino seguido por el MERCOSUR, principalmente en lo que concierne a la construcción de una ciudadanía regional. Un ejemplo fue, en 2006, el intercambio organizado por la Unidad Temática Educación (coordinada por Santo André, Brasil) de directores de escuelas municipales del MERCOSUR. Ese mismo tipo de intercambio fue mencionado como directriz del bloque e incentivado por los Tercero y Cuarto Planes Estratégicos de Educación del MERCOSUR para ese período.

La apertura que los gobiernos locales han presentado en relación a diferentes tipos de alianzas es otra característica que permite afirmar que las oportunidades de diseñar proyectos regionales con el involucramiento de varios actores son muy fuertes. Los gobiernos locales no trabajan más de forma aislada y centralizada. Fruto del proceso de democratización que

América del Sur vivió a finales del siglo pasado y también del aumento de responsabilidades y límite de recursos, las redes de diferentes actores trabajando en función de objetivos comunes es una manera de trabajo y organización que los gobiernos locales han estimulado cada vez más en sus municipios. El trabajo en alianza trae nuevas miradas para la organización y para la gestión pública local que favorece una apertura cada vez mayor y un centralismo cada vez menor.

Con respecto a la diversidad, se presentan dos caminos para un trabajo más amplio: por un lado, los gobernantes y gestores públicos están más abiertos para escuchar lo que la sociedad quiere y necesita, y, por otro lado, las políticas públicas implementadas favorecen la construcción de ciudades más estructuradas: no sólo más inclusivas, sino también más coherentes. Esto significa que los gestores consiguen dialogar con diferentes segmentos de la sociedad civil, escuchar y respetar sus deseos y necesidades y percibir la diversidad que sus municipios tienen. Al mismo tiempo, esos gestores consiguen mirar para fuera de su municipio, buscar nuevas soluciones, crear alianzas y redes para trabajar en favor de una ciudad más equilibrada y estructurada. Proyectos regionales que impactan en los locales, en el sentido de construcción de nuevas bases de acción, son muy bienvenidos por gobernantes y gestores locales. Esta mirada es traducida por muchas declaraciones que expresan la importancia de llevar a lugares donde el Estado jamás llevó, políticas y servicios públicos, sociales.

### **Recomendaciones**

Este estudio permitió hacer un análisis estructurado sobre diferentes políticas y programas que los gobiernos locales, conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil, ejecutan para la promoción de la inclusión social. Además, la alianza entre los gobiernos locales y la sociedad civil fue pensada en el estudio como un todo, a medida que se considera este tema como prioritario en el campo de las políticas públicas sociales a nivel local. Se percibió que los gobiernos municipales han buscado, cada vez más, alianzas con organizaciones no gubernamentales para conseguir mejorar la calidad de vida de la población. Pero no es

sólo con organizaciones de la sociedad civil que los gestores públicos locales han dialogado: toda la población es invitada a escuchar, hablar y contribuir con las acciones gubernamentales a nivel municipal. Los gobiernos locales tienen esta responsabilidad: la de crear instrumentos y mecanismos para promover la verdadera participación social, para que las políticas de desarrollo local, a partir de sus diversas dimensiones (económica, social, política y cultural) apoyen la inclusión social.

En este sentido, este trabajo tiene como objetivo contemplar algunas ideas operativas para que los gobiernos locales, la Red de Mercociudades y el MERCOSUR, de forma solidaria y cooperativa, alcancen resultados cada vez mayores en la inclusión social de toda la región.

Los gestores públicos locales pueden, pensando en la inclusión social, mapear cuáles son los actores que pueden ayudarlos en esta tarea. En primer lugar, ¿cuáles son las políticas regionales (estatales, provinciales o departamentales) y nacionales que se dirigen a este área? ¿Y los municipios vecinos? ¿Será que un trabajo intermunicipal entre municipios vecinos no puede movilizar más recursos para la ejecución de programas y políticas que se ocupen de mejorar la calidad de vida de la población local? En este sentido, las redes internacionales y nacionales de municipios, las asociaciones de municipios y otras instancias de cooperación intermunicipal pueden contribuir con la inclusión social en aquella localidad específica a partir de intercambios de informaciones y experiencias, de capacitaciones y hasta de captación de recursos. Pero es necesario que no tengan como único objetivo la captación de recursos al entrar en una red o asociación, pues éste no es el propósito primordial de esas articulaciones.

¿Y las organizaciones de la sociedad civil? ¿Quiénes son y qué hacen? ¿Cómo vincular una red en la ciudad para la formulación y la implementación de una política de inclusión social que consiga abordar varias de sus dimensiones? Un gobierno local debe examinar las organizaciones presentes en su municipio para pensar en recursos y oportunidades de desarrollo de nuevos proyectos. Este examen puede ser simple, sin necesidad de grandes estudios. Según Spink (2001), el simple

intercambio de información entre los secretarios municipales es suficiente para saber cuántas organizaciones pueden ser aliadas: siempre hay más organizaciones de las que imaginamos. Es importante también saber que hay diferencias entre las organizaciones, así como entre los gobiernos locales y ellas. Muchas veces esta diferencia queda en evidencia con el tiempo (tiempo de reuniones, tiempo de aprendizaje, tiempo político y tiempos institucionales) que cada uno necesita para colocar en práctica acciones y recoger resultados (Spink, 2001). Pero no se debe confundir contratos para servicios con asociaciones y alianzas. Por competencia, una organización puede asumir una determinada actividad y función por remuneración. Eso es realizado por medio de un contrato de servicio, que debe ser monitoreado. Esto es diferente a la participación de una organización, por ejemplo, en un consejo, ayudando y apoyando en la elaboración de las políticas de inclusión social del municipio.

Otra recomendación para todos aquellos que se responsabilizan con la promoción de la inclusión social, es saber que existe un pasado. Gobiernos pasados, acciones pasadas, programas pasados, no pueden ser simplemente descartados. Deben ser respetados y considerados en las nuevas acciones. Por más que existan diferencias ideológicas, las personas involucradas y beneficiadas con programas pasados deben ser escuchadas e incorporadas en las nuevas políticas, de forma igualmente participativa. Escuchar personas de la propia localidad con experiencias es también importante. En el mismo sentido, vale la pena escuchar y aprender sobre experiencias desarrolladas en otras localidades. Conocer proyectos desarrollados en otros municipios, participar de redes de ciudades (como Mercociudades) puede ser una manera de ayudar a la formulación de un programa específico para aquella localidad.

Es importante también que los gestores públicos locales y los actores de la sociedad civil entiendan conceptos como la inclusión y exclusión social, ciudadanía, pobreza, desigualdad, equidad. Este entendimiento ayuda a comprender la realidad local en relación al proceso de inclusión social. Muchas personas aún confunden políticas de inclusión social con políticas de asistencia social, pero ésta es apenas una de las dimensiones posibles de la inclusión social. Otra confusión aún recurrente es pensar que inclusión

social se resume a la cuestión del ingreso; es decir, actuar para la inclusión social es actuar en el combate de la pobreza. La cuestión económica es sólo una de las dimensiones de la inclusión social. Tener claro lo que significa la inclusión social, debatir entre los actores involucrados, los gestores públicos, de organizaciones de la sociedad civil y la población, es una manera de comenzar bien una política de inclusión social a nivel local.

Otra recomendación para antes de iniciar una acción para la inclusión social es reflexionar y discutir sobre la realidad local. La comprensión sobre el significado de conceptos relacionados a la inclusión social es también importante para la realización de un diagnóstico local. Esta interpretación sobre la localidad se hace necesaria porque cada lugar tiene sus características. No es posible que un gobierno municipal simplemente copie o imite un programa de inclusión social considerado *Best Practice* porque probablemente habrá algunos elementos o características locales que terminen impidiendo o dificultando la implementación de determinado programa sin sus debidas adaptaciones. Temas como recursos, movilización social, actores interesados y también público a ser atendido, varían según el lugar. Por lo tanto, es importante que los gobiernos locales y la sociedad civil comprendan el contexto actual, su historia y sus tendencias. ¿Cuáles son los indicadores sociales y económicos del municipio? ¿Qué significa eso? ¿Qué es necesario priorizar? Iniciar una política de inclusión social con una discusión de los conceptos y de la realidad local, permite alcanzar más éxito.

En este proceso, la aproximación a universidades es un aspecto muy interesante. Para el entendimiento sobre inclusión social, para la realización de un diagnóstico y para el relevamiento de experiencias ya existentes, las universidades y centros de investigación pueden auxiliar y orientar a los actores locales. Son actores importantísimos en la elaboración y ejecución de políticas públicas y pueden contribuir mucho con los gobiernos municipales.

Los gobiernos locales pueden y deben involucrarse más con las decisiones y acciones del MERCOSUR. Pese a que las agendas de los países mercosureños convergen en diversos ámbitos, es necesario

un esfuerzo mayor para el fortalecimiento de la institucionalización del MERCOSUR. Organismos como el Parlamento del MERCOSUR deben ser empoderados y “salir del papel”. Además, y de fundamental importancia, la transposición de estándares debe concretarse en los países del MERCOSUR para garantizar la efectividad y construcción de la identidad regional. Finalmente, el MERCOSUR puede dar apoyo en la financiación de los gobiernos locales.

Aún las instancias sociales del MERCOSUR han trabajado bastante en la consolidación de proyectos como el Instituto MERCOSUR de Formación, capacitando gestores para trabajar en un escenario mercosureño; o los Planes Estratégicos de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía, planeando y creando un escenario más inclusivo en el MERCOSUR de los próximos años. Hay que recordar que, para que ocurra la real aplicación de esas políticas, serán necesarios años de trabajo. En la Unión Europea, ese proceso demandó más de medio siglo. En ese sentido, es necesario involucramiento y planeamiento.

Debe haber, principalmente, mayor interacción entre las Unidades Temáticas de la Red Mercociudades y del MERCOSUR. Las UTs son canales importantes de diálogo entre el bloque regional y los gobiernos locales. Las Unidades Temáticas y Comisiones de Trabajo parecen estar más dirigidas para el trabajo interno, entre las ciudades participantes, olvidándose un poco las dimensiones externas. Acompañar de cerca las decisiones de los gobiernos nacionales y del MERCOSUR y transferirlas a los gobiernos municipales es tarea que las UTs pueden y deben asumir, principalmente si tomamos en consideración el rol de Mercociudades en la coordinación del Comité de Municipios. En ese marco, la elaboración de proyectos comunes entre miembros de una misma UT o entre UTs diferentes para presentar a la Unión Europea (como Urb-A1) y al MERCOSUR (como el FOCEM), pueden viabilizar alianzas y fomentar la inclusión social en las ciudades del MERCOSUR. Un buen ejemplo a ser seguido en ese ámbito es el Proyecto E+D, que reunió el esfuerzo de ciudades y Unidades Temáticas, el trabajo de organizaciones sociales y fondos de la Unión Europea y apoyo del Parlamento del MERCOSUR; o el Proyecto de Intercambio de Directores desarrollado por la Unidad

Temática Educación en 2006, poniendo en práctica las directrices propuestas por el MERCOSUR en ese marco.

Es fundamental también que las autoridades locales, los gestores públicos locales y otros actores involucrados (organizaciones de la sociedad civil, población beneficiaria) hagan un planeamiento de lo que se pretende realizar. No es necesario que sea un planeamiento sofisticado, en el sentido de uso de tecnologías avanzadas, pero sí es fundamental que quede claro cuáles son los objetivos, plazos y recursos necesarios a corto, mediano y largo plazo, cuales son las oportunidades y amenazas, los puntos fuertes y débiles. Sin esta información, programas y proyectos pueden comenzar, pero no alcanzarán los resultados soñados, siempre teniendo en cuenta que los resultados soñados para unos podrían ser diferentes de los resultados soñados por otros. De ahí la importancia de la transparencia y del diálogo en el proceso de formulación y de planeamiento de las acciones. En caso contrario, se invertirían recursos de forma ineficaz.

Una vez discutido el concepto de inclusión social, realizado un diagnóstico local y un relevamiento de los actores locales, nacionales y también del MERCOSUR que pueden contribuir y participar del proceso, elaborado un plan y acciones realizadas y programas implementados, es necesario un acompañamiento. Es decir, una vez planeada e iniciada una política de inclusión social en el municipio, el monitoreo y acompañamiento tienen que ser permanentes, para no perder el rumbo, no desperdiciar recursos, no demorar más de lo que se pretendía y para, principalmente, corregir caminos. Este monitoreo debe ser realizado por el propio equipo del gobierno local con apoyo de organizaciones codirectoras, pero puede y debe ser comunicado y discutido con todos los actores interesados.

Una última recomendación es el diálogo con la sociedad. Aunque en todas las etapas de la política de inclusión social, se ha manifestado a favor de la participación de la sociedad civil, es importante reforzar que este diálogo, aunque a veces puede tornar el proceso más lento, permite que sea más firme, fuerte y consolidado. Los resultados aparecerán de forma más eficiente. Además, como ya se ha registrado en este estudio, con los cambios de mandato, las chances para el fin de una política pública

o programa que tenga la participación efectiva de la sociedad civil es mucho menor que programas desarrollados a partir apenas de la iniciativa del gobierno local.

### **Bibliografía**

- Barros, E. R. (2000). “*Desenvolvimento Territorial Sustentável: elementos de reflexão*”.
- Bértola, Luis; Ocampo, José Antonio (2010). *Desarrollo, Vaivenes y Desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- BID – Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible (2007). *La cohesión social en América Latina y el Caribe: análisis, acción y coordinación*. Washington: BID.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel (1997). *Local y Global – La Gestión de las Ciudades en la Era de la información*. Madrid: Santillanas.
- Boulos, Renata (2005). *Networking – the internationalisation of local governments in South America*. (Tesis de maestría presentada en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex).
- Caccia Bava, Silvio (2001). “A Reapropriação das Cidades”, *Cadernos Le Monde Diplomatique – Um Outro Mundo Urbano e Possível*, Ene., vol. 2.
- Castells, Manuel (1996). *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I – The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- COMISSÃO EUROPEIA – MERCOSUL (2007). Documento de Estratégias Regional 2007-2013, Ago.
- Cox, Robert (1989). “Production, The State and Change in World Order”, in Czempiel & Rosenau (ed.) *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics*. Lexington, Lexington Books.



- Dagnino, Evelina (2003). "Citizenship In Latin America – An Introduction" in *Latin American Perspectives*. Issue 129, vol. 30, N° 2, March 2003. pp. 211-225.
- Dowbor, Ladislau (2001). "Os Limites da Sociedade de Mercado", *Cadernos Le Monde Diplomatique – Um Outro Mundo Urbano e Possível*, Jan., vol. 2.
- Draibe, Sônia Miriam (2007). "Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cad. Saúde Pública*, vol.23, suppl.2, pp. S174-S183. ISSN 0102-311X. Disponible en: <<http://www.scielosp.org/pdf/csp/v23s2/06.pdf>>. Acceso en: 25 Feb. 2011.
- Fachin, Roberto; Chanlat, Alain (1998). "Introdução Geral. A problemática do governo municipal na América Latina e a necessidade de (re) inventar as práticas administrativas e políticas." *In*: Fachin, Roberto; Chanlat, Alain (org.). *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina / Editora da Universidade / UFRGS.
- Farah, Marta (2000). "Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Publicas Locais", *Cadernos Gestão Publica e Cidadania*, vol. 18.
- Filgueira, Fernando (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 135, Jul. Disponible en: <<http://www.cepal.org/>>. Acceso en: 26 Feb. 2011.
- Fundación Grupo de Montevideo (2008). *El Mercosur: historia y perspectivas*, Libro 4-Español. Disponible en: <http://www.circulodemontevideo.com>.
- Guerra, Alexandre; Cazzuni, Dulce; Coelho, Rodrigo (org.) (2007). *Atlas da Exclusão Social de Osasco: alternativas de desenvolvimento e inclusão*. Osasco, SP: SDTI/PMO.
- Mercociudades (1996). *II Reunión de la Cumbre de Mercociudades* (Anexo I Declaración de Porto Alegre). Acta N° 01/96. Porto Alegre.

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2009). *Manual para apresentação de Estudos de Viabilidade Socioeconômica com vistas à apresentação para a obtenção de recursos do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM)*. Brasília.
- Pérez-Díaz, Víctor (2007). Elites y sociedad en la crisis de América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid. Disponible en: <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/>>, N° 1, 2ª época, pp. 59-84.
- Perren, Joaquín; Tedeschi Cano, Gabriela (2010). “El Mercosur desde los gobiernos locales. Una aproximación a la historia de la Red de Mercociudades”. In: Laurin, Alicia (directora). *La política subnacional y la integración regional*. Neuquén, Argentina, EDUCO.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz (1999). *Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras*. Cadernos Metrópole / Grupo de Pesquisa PRONEX – São Paulo, EDUC, N° 1.
- Romero, María (2004). “Poder local y relaciones internacionales en contexto de integración regional”. In Vigevani, Tullo e outros (Org.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, São Paulo, EDUC/UNSP/EDUSC/FAPEST.
- Sorj, Bernardo; Tironi, Eugenio (2007). Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación. *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid: N° 1, 2ª época, pp. 105-27. Disponible en: <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.
- Spink, Peter; Clemente, Roberta; Keppke, Rosane (1998). *Governo local no Brasil: velhos mitos e novos processos*. Paper apresentado ao Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. FEA-USP, 18-21 Mayo.
- Spink, Peter K (2001). Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: SPINK, P., CACCIA BAVA, S., PAULICS, V. *Novos Contornos da Gestão Local*. São Paulo, FGVSP/Instituto Pólis.

- Stuart, Ana Maria (2002). Regionalismo e Democracia: uma construção possível. (Tesis de doctorado).
- Terigi, Flavia (2009). Segmentación Urbana y Educación en América latina. Aportes de Seis Estudios sobre Políticas de Inclusión Educativa en Seis Grandes Ciudades de la Región. *REICE – Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*: disponible en: <<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art2.pdf>>, 7(4): 29-47.
- Vázquez, Mariana (2010). “La nueva construcción conceptual del MERCOSUR social ¿Una nueva definición del modelo de integración?
- Ventura, Deisy (2003). *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação interregional*. Barueri, Manole.
- Vigevani, Tullo (2005). “História da integração latinoamericana: MERCOSUL e questões subnacionais”. In: WANDERLEY, Luiz y VIGEVANI, Tullo (Org.), *Governos subnacionais e sociedade civil. Integração regional e MERCOSUL*, São Paulo, PUC-SP/UNESP.

### **Sítios acessidos de dezembro de 2010 a mayo de 2011**

Agência Brasileira de Cooperação: <http://www.abc.gov.br>

E+D: <http://estadomasderechos.org>

Focem: <http://www.mercosur.int/focem>

MERCOSUR: <http://www.mercosur.int/>

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://www.mp.gov.br/>

Parlamento del MERCOSUR: <http://www.parlamentodelmercosur.org>

Programa MERCOSUR Social y Solidario: <http://www.mercosur-socialsolidario.org>

Red Mercociudades: <http://www.mercociudades.org/>

Somos MERCOSUR: <http://www.somosmercosur.net>

## Anexo

### Cuadro I – ciudades seleccionadas:

País	Ciudad	¿Ciudad fronteriza?	Año de ingreso en Mercociudades	¿Coordina o subcoordina alguna UT?	¿Intendenta?	Población
Argentina	Neuquén	No	2008	Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Sub: Comisión de Derechos Humanos; y Sub: Desarrollo Urbano	No	224.000 habitantes
Argentina	Rosario	No	1995	Sub: Desarrollo Urbano; y Sub: Educación	No	907.844 habitantes
Argentina	Santa Fe	No	2001	No	No	369.587 habitantes
Brasil	Belo Horizonte	No	1996	No – pero es la actual Secretaría Ejecutiva	No	2.232.747 habitantes
Brasil	Bagé	Sí	2009	Sub: Ambiente y Desarrollo Sustentable; Sub: Desarrollo Social; y Sub: Turismo	No	114.408 habitantes
Brasil	Osasco	No	2005	No	No	666.469 habitantes
Uruguay	Montevideo	No	1995	Desarrollo Social	Sí	1.350.000 habitantes

Uruguay	Canelones	No	2005	Ambiente y Desarrollo Sustentable	No	485.240 habitantes
Uruguay	Paysandú		2000	No	No	113.244 habitantes
Paraguay	Asunción	No	1995	Género y Municipio	No	502.426 habitantes
Bolivia	La Paz	No	1999	No	No	1.552.156 habitantes
Perú	Jesús María	No	2008	Juventud	No	70.000 habitantes
Chile	Valparaíso	No	1997	Sub: Desarrollo Social	No	285.212 habitantes
Venezuela	Barquisimeto (Iribarren)	No	2006	No	Sí	895.989 habitantes

**Fuente: Elaboración propia, con base en los datos contenidos en el Portal de Mercociudades ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org))**