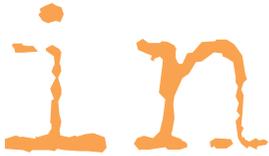


La inclusión social y los gobiernos locales del MERCOSUR

Diagnóstico Situacional

Mercociudades



Innovación y cohesión social:
capacitación metodológica y
visibilidad de buenas prácticas

Intendencia de Montevideo

Ana Olivera, Intendente de Montevideo

Ricardo Prato, Secretario General

Luis Polakof, Director del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional

Ruben García, Director de la División Relaciones Internacionales y Cooperación

RACINE

Claude Bapst, Director de Racine

Fernanda Mora, Coordinadora de Programas

Clarisse Krasa, Encargada de proyectos

IHEAL-LOCAL

Bernard Pouyet, Presidente

Jean François Claverie, Director de la Cooperación

Fundación TIAU

Clara Braun, Presidenta

Hugo Chamorro, Integrante de equipos de trabajo

Colaboradores

Consejo General de los Altos Pirineos, Francia

Mairie de Poitiers, Francia

Unión Europea

Geoffrey Barrett, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay

Clelia de la Fuente, Asesora - Sector Cooperación

Coordinación General

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades

Equipo de Proyecto

Jorge Rodríguez

Director

Sebastián Valdomir

Gerente

Mayki Gorosito

Asesora Técnica

Sabrina Crovetto

Responsable de Comunicación

Claudia Martínez

Tecnologías de la Información

Mariela Couto

Secretaría

Tania Fernández

Secretaría

Gissela Acosta

Finanzas

Oficina Sede

Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades

División Relaciones Internacionales y Cooperación
Intendencia de Montevideo

Teléfono: (598) 2 410 66 57

Fax: (598) 2 410 23 38

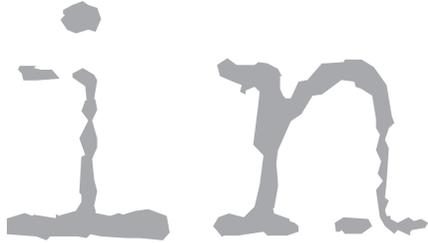
proyecto@inmercociudades.org

Luis Piera 1994 Oficina de Mercociudades

Edificio Mercosur, CP 11200, Montevideo, Uruguay

Web: www.mercociudades.org

Innovación y cohesión social es financiada en un 90% por el programa “Autoridades No Estatales y Actores Locales para el Desarrollo - Acciones Multipaís” de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan aquellas de la Unión Europea.



Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas es un proyecto de Mercociudades que surge de la necesidad de fortalecer el ámbito local en el MERCOSUR, es un programa de capacitación construido con el objetivo de generar desarrollo sostenible que integre a las ciudades de la región.

Esta iniciativa conforma un espacio de aprendizaje entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, destinado al desarrollo de propuestas regionales que prioricen la integración productiva, la ciudadanía regional, y la inclusión social. Estas temáticas son transversalizadas por otros tópicos prioritarios para la Red: participación y equidad de género, cooperación público privada y objetivos de desarrollo del milenio.

Dos veces por año, bajo una convocatoria temática, se postulan representantes de organizaciones de la sociedad civil y gobiernos locales de la Red, con una propuesta de proyecto que a lo largo de dos instancias de capacitación (presencial y virtual) alcanzan su formulación total, gracias al apoyo de expertos en el desarrollo, gestión e implementación de proyectos.

Al finalizar su capacitación y asesoramiento, los participantes cuentan con un proyecto listo para ser financiado, todas las propuestas formuladas integran un Banco de Proyectos, alojado en el sitio web de IN, y de ese total, durante la extensión de este emprendimiento, se seleccionarán 9 que serán asesorados a través de un seguimiento personalizado y específico, para conseguir financiamiento, y 3 serán total o parcialmente financiadas por Innovación y cohesión social.

A dos años de su inicio, Innovación y cohesión social cuenta con 36 proyectos formulados, prontos para ser financiados. Ha culminado la capacitación de 72 participantes y 18 más están en proceso, con propuestas de Integración Productiva Regional, Ciudadanía Regional e Inclusión Social.

Es una propuesta de Mercociudades, Fundación Tiau, Iheal Local y Racine, cofinanciada por la Comisión Europea en el marco del programa Autoridades No Estatales y Actores Locales para el Desarrollo - Acciones Multipaís.

Tercer diagnóstico

Este estudio sobre inclusión social y los gobiernos locales del MERCOSUR, es el tercero y último de una serie que realiza el proyecto de Mercociudades “Innovación y Cohesión Social”. Su objetivo es alimentar el ámbito de referencia temático para la formulación de proyectos regionales y promover el debate y su difusión entre los actores locales y regionales.

Asimismo esta publicación es uno de los instrumentos de difusión y conocimiento sobre las políticas públicas de inclusión social que llevan adelante los gobiernos locales del MERCOSUR.

También se aborda conceptualmente la inclusión y la cohesión social, así como su evolución en el tiempo, e incorpora elementos para la reflexión acerca de los avances y experiencias con que han contribuido las ciudades, junto a otros actores territoriales y regionales, en esta materia.

Los gobiernos locales miembros de Mercociudades han manifestado su voluntad en desarrollar políticas públicas que permitan la inclusión social, la participación, la equidad, la construcción conjunta de ámbitos que garanticen el pleno ejercicio de los deberes y derechos que sustentan a la integración regional.

Esperamos que el presente estudio sea un aporte para abordar esta temática desde diversas dimensiones y visiones. Además de dar cuenta de las variadas iniciativas de los actores locales comprometidos con la profundización de la dimensión social de la integración regional.

Mercociudades ha sido un firme impulsor de la “Agenda Social del MERCOSUR”, promoviendo instrumentos y herramientas que sustenten políticas regionales con participación de los actores locales (gobiernos y sociedad civil). Este anhelo comienza a hacerse realidad con la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), así como el Estatuto Ciudadano y la puesta en funcionamiento del Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

Por ello, Innovación y Cohesión Social se desarrolla en el marco de una estrategia que promueve Mercociudades a través de líneas prioritarias para la generación de políticas públicas locales con alcance regional.

Los tres diagnósticos situacionales realizados en el marco de IN se articulan y muestran el desarrollo de una política regional de cohesión social con participación de los actores locales.

Finalmente mencionamos que las opiniones vertidas en el presente diagnóstico expresan la visión y opinión de sus autores, y no necesariamente expone las de Mercociudades, sus gobiernos locales, ni la de los socios participantes de este proyecto.

Agradecemos especialmente a quienes colaboraron y participaron en su realización.

Índice

1. Resumen ejecutivo	9
1.1. Introducción	10
2. Metodología	12
2.1 Ciudades elegidas y criterios para la selección	12
2.2 Cuestionarios	14
3. Los conceptos de inclusión y cohesión social	15
3.1 Las dimensiones de la inclusión social	22
4. EL MERCOSUR	25
4.1 Veinte años de MERCOSUR	28
4.2 El MERCOSUR Social	32
5. La inclusión social en la Unión Europea	36
5.1. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina	37
6. Sociedad civil	44
7. Las ciudades como protagonistas internacionales	47
7.1. Mercociudades	49
7.2 Las Unidades Temáticas	50
7.2.1. La inclusión social en las Unidades Temáticas	50

8. Ciudades analizadas	59
8.1. Comparativo de las ciudades y organizaciones	64
9. Análisis de datos	72
10. Recomendaciones	75
11. Siglas utilizadas	79
12. Bibliografía	80
13. Adjuntos	87
13.1. Adjunto A - Resumen de las experiencias de gobiernos locales	87
13.2. Adjunto B - Resumen de las experiencias de organizaciones sociales	109
13.3. Adjunto C - Cuestionarios aplicados	118
Autores	125

1. Resumen ejecutivo

A partir del diálogo entre teoría y práctica, fue elaborado el Diagnóstico Situacional “La Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR”, documento que presenta el debate actual sobre el concepto de Inclusión Social, la estructura del MERCOSUR, los principales avances del MERCOSUR, como también de la Unión Europea, con programas que estimulen la inclusión social, el rol de los gobiernos locales, visiones contemporáneas sobre alianzas entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, la experiencia de Mercociudades —red de municipios del MERCOSUR— en especial, con relación a programas que incentiven la inclusión social, el resultado de una investigación realizada en algunos municipios del MERCOSUR sobre experiencias innovadoras de inclusión social, y reflexiones y recomendaciones para gestores locales sobre políticas y programas dirigidos a la inclusión social.

La investigación priorizó un relevamiento de acciones realizadas por **Mercociudades**, Red que tiene como objetivos favorecer la participación de los gobiernos locales en la estructura del MERCOSUR; impulsar la creación de redes de ciudades por medio de unidades técnicas operativas; crear mecanismos de comunicación entre las ciudades; y establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las diversas intendencias. Con 14 **Unidades Temáticas** (UTs), además de las Comisiones de Trabajo específicas dentro de las UTs, fueron seleccionadas para el estudio las siguientes UTs: Desarrollo Social, Educación, Género, Juventud, y también las Comisiones de Derechos Humanos (de la UT Desarrollo Social) y Economía Social y Solidaria (de la UT Desarrollo Económico Local). El estudio contó también con la participación de **gobiernos locales** y de **organizaciones de la sociedad civil** y 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, Sucre), Bolivia (La Paz), Chile (Valparaíso) y Perú (Jesús María). Esta investigación presenta experiencias que comprueban que el poder local, a partir de alianzas con organizaciones de la sociedad civil y de otros niveles de gobierno, pueden generar resultados muy destacados en la vida de las personas, en lo que se refiere a una mayor autonomía, autoestima y empoderamiento de la población. Las acciones son diversas y dirigidas a la mejoría de las condiciones de vida de los niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, ancianos, desempleados, excluidos de la sociedad tanto por motivos socioeconómicos como por cuestiones de discriminación.

La investigación demuestra una gran disposición de los gobernantes y gestores locales para intercambiar experiencias, capacitarse y buscar nuevos conocimientos. La apertura que los gobiernos locales han mostrado en relación a diferentes tipos de alianzas ha demostrado que existe una nueva manera de pensar y de organizar las políticas públicas: el trabajo en red. Sea a nivel local, como a nivel regional, hay una oportunidad de crear proyectos regionales e integrados para la inclusión social. Un nuevo camino y una nueva perspectiva se abren para organizaciones más integradas entre gobiernos y sociedad civil.

1.1. Introducción

El presente documento es el resultado del estudio situacional sobre la inclusión social y los gobiernos locales del MERCOSUR realizado por INCIDE - Instituto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como respuesta a la convocatoria de la iniciativa “Innovación y Cohesión Social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas”. Ésta tiene como objetivo la capacitación de autoridades locales y actores de organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de proyectos de carácter regional en varios temas, entre ellos, la inclusión social. Este estudio forma parte de un proceso más amplio de investigación, capacitación e intercambio de información sobre esta temática en el MERCOSUR y a partir de su perspectiva local (gobiernos locales y sociedad civil).

El Diagnóstico Situacional “La Inclusión Social y los Gobiernos Locales del MERCOSUR” es un estudio elaborado en el año 2011 (entre los meses de enero y mayo), cuya propuesta es el relevamiento de acciones, programas y políticas públicas innovadoras volcadas a la inclusión social en el ámbito local, el análisis de esas experiencias y la presentación de algunas recomendaciones. Para ello, se realizó una investigación en diversas ciudades miembros de la Red Mercociudades, y también un relevamiento de las principales decisiones y acciones que el MERCOSUR y sus países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) y asociados (Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador), tomaron en los últimos años en ese sentido.

Para abordar la temática, el presente trabajo asume 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 varias 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 otro lado, se tiene una dimensión más subjetiva relacionada al sentimiento personal de pertenencia a la comunidad, a la sociedad, a la ciudad, al país.

Este estudio toma en consideración la inclusión social como tema afirmativo, reforzando las acciones que los gobiernos, desde los nacionales hasta los locales, han desarrollado no sólo para combatir la pobreza y la exclusión social, sino también para la construcción de una sociedad más justa, más igualitaria, con una población participativa, conocedora de sus derechos, poseedora de una alta autoestima. Mientras los gobiernos nacionales son capaces de implementar acciones y programas redistributivos y que buscan mejorar la macroeconomía, son los gobiernos locales los que deben implementar proyectos y políticas públicas que favorezcan la inclusión social, por ser el nivel más próximo a la vida de los ciudadanos, a sus realidades y a sus necesidades. Esta investigación presenta experiencias que comprueban que el poder local, a partir de alianzas con organizaciones de la sociedad civil y de otros niveles de gobierno, pueden generar resultados increíbles en la vida de las personas, en lo que se refiere a una mayor autonomía, autoestima y empoderamiento de la población. Las acciones son diversas y dirigidas a la mejoría de las condiciones de los niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, ancianos, desempleados, excluidos de la sociedad, tanto por motivos socioeconómicos, como por cuestiones de discriminación.

Vale mencionar que este estudio no pretende 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, este diagnóstico no tiene 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 diversos actores para decidir qué acciones y programas son más apropiados 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.

Este estudio está estructurado en 10 capítulos. Además de esta presentación, el segundo capítulo presenta una introducción sobre el tema de la inclusión social y la importancia del protagonismo local en el combate a la pobreza y otras dimensiones de la exclusión social. El tercer capítulo presenta la metodología utilizada en la investigación y los criterios de selección de los municipios entrevistados. El cuarto capítulo presenta una discusión actualizada sobre los conceptos de inclusión social y cohesión social. El quinto capítulo muestra la importancia de la cooperación entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. El sexto capítulo presenta el MERCOSUR y el debate sobre la inclusión social en este bloque regional. Para un análisis comparativo, el séptimo capítulo presenta el mismo debate en la Unión Europea, sus avances y límites.

El octavo capítulo presenta los gobiernos locales y su actuación en el MERCOSUR. En este sentido, el noveno capítulo ofrece la visión de la inclusión social a partir de las ciudades, de sus gestores y de sus socios de la sociedad civil. Un análisis sobre estas experiencias y recomendaciones para gestores locales que trabajen con inclusión social, son los temas del capítulo 10.

2. Metodología

El primer criterio metodológico fue que el estudio de naturaleza cualitativa fuera realizado 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.

En ese sentido, inicialmente hubo un trabajo conceptual y teórico, buscando profundizar en los conceptos de inclusión y cohesión social, y luego se recopiló la información. Datos de dos especies fueron recolectados: de origen amplio y práctico, para informarnos qué se está haciendo en materia de inclusión social en el MERCOSUR y en la Unión Europea a partir de sus documentos oficiales; y la recopilación de declaraciones de gestores locales, gestores de organizaciones y coordinadores de las Unidades Temáticas, con el fin de encontrar algunas experiencias locales exitosas en el área de inclusión social.

La metodología de investigación basada en casos, en nuestra opinión, 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.

De hecho, los datos teóricos y conceptuales recogidos llevaron a la percepción del escenario actual en el campo de la inclusión social en América del Sur y en Europa. Los cuestionarios enviados a gobiernos locales y coordinadores de Unidades Temáticas presentaron informaciones interesantes. 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 y en las decisiones, actas y documentos oficiales del MERCOSUR. Recomendaciones a las ciudades, organizaciones sociales, Unidades Temáticas y otros actores del MERCOSUR, fueron formuladas.

2.1. 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) y una de cada país asociado (Bolivia, Chile, Perú). Sólo una ciudad venezolana participó del estudio, ya que el país aún no fue aceptado como miembro pleno del bloque, y también por el poco número de ciudades participantes en la Red;
- 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/intendente/alcaldesa;
- 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.

Cuadro I. Ciudades seleccionadas

País	Ciudad	¿Ciudad fronteriza?	Año de ingreso a Mercociudades	¿Coordina o sub coordina alguna UT?	¿Intendente?	Población
Argentina	Neuquén	No	2008	Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Sub: Comisión de Derechos Humanos; y Sub: Desarrollo Urbano	No	224.000 hab
Argentina	Rosario	No	1995	Sub: Desarrollo Urbano; y Sub: Educación	No	907.844 hab
Argentina	Santa Fe	No	2001	No	No	369.587 hab
Brasil	Belo Horizonte	No	1996	No, pero es la actual Secretaría Ejecutiva	No	2.232.747 hab
Brasil	Bagé	Si	2009	Sub: Ambiente y Desarrollo Sustentable; Sub: Desarrollo Social; y Sub: Turismo	Si	114.408 hab

Continúa

País	Ciudad	¿Ciudad fronteriza?	Año de ingreso a Mercociudades	¿Coordina o sub coordina alguna UT?	¿Intendenta?	Población
Brasil	Osasco	No	2005	No	No	666.469 hab
Uruguay	Montevideo	No	1995	Desarrollo Social	Si	1.338.408 hab
Uruguay	Canelones	No	2005	Ambiente y Desarrollo Sustentable	No	485.240 hab
Uruguay	Paysandú	No	2000	No	No	113.244 hab
Paraguay	Asunción	No	1995	Género y Municipio	No	502.426 hab
Bolivia	La Paz	No	1999	No	No	1.552.156 hab
Perú	Jesús María	No	2008	Juventud	No	70.000 hab
Chile	Valparaíso	No	1997	Sub: Desarrollo Social	No	282.212 hab
Venezuela	Barquisimeto (Iribarren)	No	2006	No	Si	895.989 hab

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

2.2. 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 ligadas 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.

3. Los conceptos de inclusión y cohesión social

Inclusión social, equidad y cohesión social, son conceptos en construcción y en torno de los cuales diferentes visiones de la problemática social parecen actualmente en disputa en cuanto a su propia precisión y a la relevancia del cuerpo de ideas a ellos asociados, sea en el debate académico, sea en el campo de las orientaciones normativas para el establecimiento de prioridades y de los cambios necesarios para que pueda avanzar el enfrentamiento de los principales desafíos a ellos relacionados.

La inclusión social emerge en el debate académico y posteriormente en el ámbito de las agendas gubernamentales y de las agencias internacionales al principio de los años 80, a partir de la crisis del modelo regulatorio que, de una u otra forma, se formó después de la II Guerra. Esta crisis que, a grosso modo, atacó en menor medida a los países centrales, y que afectó de forma más inmediata y profunda el modelo heredado del desarrollismo y de los sucedáneos regímenes militares latinoamericanos en amplia medida anclados en el elevado endeudamiento externo, lanzó al escenario las reformas de cuño neoliberal justamente en el momento en que el inicio de los procesos de redemocratización albergaba una enorme esperanza sobre el rescate de la deuda social en el continente latinoamericano.

El escenario de inflación y el recetario de estas reformas parecían entonces, en gran medida, incompatibles con la emergencia de una agenda que fuera pautada por la garantía de nuevos derechos sociales y por la reducción de nuestra histórica y persistente desigualdad social. En el viejo continente, la reestructuración del modelo de acumulación capitalista amenazaba (o echaba por tierra) algunas de las conquistas de la afluencia impulsada por los preceptos keynesianos del pleno empleo y por la consolidación del *welfare state*. Por allá emergía una “nueva pobreza”, y por aquí, al legado histórico de elevados índices de pobreza y profundas desigualdades, se sumaba ahora la agrura del aumento del desempleo y del subempleo, en un escenario en el cual las fórmulas casi “mágicas” de “combate a la pobreza” a partir de políticas altamente selectivas y focalizadas, ofrecían una solución precaria, muchas veces inocua, para el combate de la problemática social.

En este contexto (al que en este caso se hace referencia de manera muy superficial), también avanzaba la llamada globalización de la economía, y pronto se derrumbaba la experiencia del socialismo autoritario en los países del Este, se extendía lógicamente un “desorden general” de las corrientes de pensamiento, tanto en el campo de la teoría social como en el de las grandes líneas del devenir político, de forma que la propia comprensión de las nuevas realidades pareció también carecer de orientaciones teóricas y de instrumentos adecuados para la explicación del mundo y de los nuevos desafíos en él emergentes¹.

Un ejemplo en el campo de las ciencias sociales fue el debate, que aún perdura, en torno de las normas clásicas de comprensión del subdesarrollo, de la marginalidad y de la pobreza. El debate sobre la construcción de nuevos conceptos y

de la búsqueda de referentes analíticos en torno de las referidas temáticas se desencadenó, aunque es aún ampliamente inconcluso, pero el binomio “exclusión/inclusión social” emerge, de cierta forma, como crítica a los límites de la restricta comprensión de la pobreza mensurada simplemente a partir de un nivel de ingreso o de la mera “satisfacción de necesidades básicas”. Para muchos estudiosos, la posibilidad de una comprensión del carácter multidimensional de la pobreza proporcionado por la noción de exclusión social, otorga a ésta mayor potencial que la visión tradicional anclada en los indicadores de ingreso y consumo.

El hecho es que una amplia gama de estudios, anclados en diferentes concepciones teóricas y limitados por diversos abordajes, está haciendo avanzar entre nosotros el debate sobre la problemática social en sus múltiples dimensiones. Por un lado, este debate está buscando así construir mayor precisión conceptual en torno de nociones tales como la pobreza, la exclusión y la inclusión social, la vulnerabilidad, el riesgo personal y social, la justicia social, la desigualdad y la equidad, el desarrollo social y, más recientemente, la cohesión social.

Al mismo tiempo, la expansión cuantitativa de los estudios está siendo acompañada de una apertura del abanico de ejes temáticos que apunta a una diversificación cualitativa, en cuanto a las posibilidades de comprensión sobre cada una de estas nociones o conceptos. Es así, que el debate en torno del tema social está cada vez más conectándose a múltiples aspectos. Si no imposible, sería exhaustiva la tarea y, nos parece, innecesario listar aquí la enorme cantidad de indicadores empíricos y de estudios que sedimentan esta percepción².

Como ejemplos de este debate pueden ser citados Schwartzman, que “trata del contraste entre modernización y crecimiento económico por un lado, y pobreza y exclusión social por otro” (2004, 7); a través de un análisis en perspectiva histórica, Kowarick (2003), que discute la emergencia de la noción de exclusión social a partir de finales de los años 60 en los escenarios norteamericano y francés; y Lavinias (2002) que analiza comparativamente la visión europea y de los países

2 Quizá valga la pena mencionar apenas que, a juzgar por las estadísticas que pueden ser obtenidas en un rápido relevamiento de algunas palabras clave en el SciELO regional, la producción académica con respecto a la última década está creciendo continuamente en términos absolutos (número de publicaciones), así como también la proporción del conjunto de publicaciones constantes en esta base de datos, y en una magnitud considerable. Si aceptamos como base 100 la producción del bienio 2001-02 (actualmente disponible en esta base de datos), y comparamos su evolución con los bienios siguientes, es posible observar que el total de artículos indexados evolucionó de acuerdo a las siguientes proporciones: 143 en el bienio 2003-2004, 197 en 2005-2006, 247 en 2007-2008, y 251 en 2009-2010. Utilizando la misma forma de cálculo, pero contabilizándose sólo publicaciones seleccionadas a partir de algunas palabras clave correlativas a la temática de la desigualdad, se verifica el siguiente crecimiento: 169 (2003-2004), 256 (2005-2006), 414 (2007-2008) y 350 (2009-2010). En estos diez años, estas expresiones aparecen en el título o en el resumen de no menos que 2.190 publicaciones.

No pretendemos, con este estudio, afirmar categóricamente que, en términos estadísticos, el debate sobre los temas en cuestión se han incrementado, pero sí buscar evidencia, basado en la amplia base de datos sobre la producción latinoamericana, acerca de ese probable incremento. El SciELO - *Scientific Electronic Library Online* (<http://search.scielo.org/index.php>), según las estadísticas que disponemos, ya reúne un poco más de 300 mil artículos en periódicos en los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela, además de España y Portugal, y actualmente está en fase de expansión para seis países más (Sudáfrica, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú y Uruguay). La búsqueda a partir de palabras clave que resultó en los números referidos fue realizada en los índices “título” y “resumen”. En el relevamiento que resultó en los citados 2.190 textos publicados a lo largo de la última década, la base fue estudiada de forma de identificar la frecuencia, para cada año, de los términos “pobreza” y de las siguientes expresiones siempre seguidas de la palabra “social”: exclusión, inclusión, desigualdad, igualdad, equidad, desarrollo, justicia, vulnerabilidad, cohesión, y riesgo (en este caso, adoptándose las variaciones “riesgo social” y “riesgo personal y social”). Estos mismos términos fueron buscados también en el idioma español. Los números muestran que en la última década la expresión “pobreza” fue predominante (1.172 ocasiones) comparativamente al conjunto de todas las demás términos referidos (1.128 ocasiones), aunque la tendencia de crecimiento en la utilización de estos últimos sea más acentuada en los últimos años. En 110 casos, los textos contienen en sus resúmenes y títulos tanto la expresión “pobreza” como alguna de las demás. Cabe resaltar que estos números no excluyen los casos de repetición en la base de datos, que infelizmente suceden con bastante frecuencia, principalmente en las publicaciones indexadas entre las ciencias de la salud, como son los casos, por ejemplo, de los “Cadernos de Saúde Pública” (Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro), de “Ciencia & Saúde Coletiva” (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva), y de la “Revista de Saúde Pública” (Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo), justamente las tres publicaciones que presentaron el mayor número de artículos con los términos en estudio. El relevamiento fue realizado el 4 de marzo de 2011.

del Cono Sur en torno a la pobreza y a la exclusión como categorías analíticas y avanza en la discusión sobre la creciente importancia de las “esferas locales de gobierno en el combate de la problemática social”.

Más específicamente sobre los términos “inclusión” y “exclusión social”, es notorio como en el período reciente los mismos están siendo adoptados en diferentes contextos, lo que ha provocado entre los investigadores diversos esfuerzos en el sentido de rescatar su origen tanto por medio de balances bibliográficos, como por la búsqueda del debate teórico en torno a los autores considerados como importantes referencias al respecto, como por ejemplo los estudios de Lopes (2008) y de Lavinias (2002).

A nivel conceptual, Silva (2010) analiza como emerge el término exclusión social relacionado más directamente a los procesos vividos en los últimos treinta años en los países de capitalismo avanzado (“reestructuración capitalista”, desempleo, “trabajo precario”, “debilitamiento de la protección social”), pero para el análisis del cuadro social en países como Brasil continúa considerando como más adecuado el empleo del término “pobreza” ya que entre nosotros no se trata de un desarrollo derivado de aquellos procesos, sino de la estructura de una sociedad marcada, sobre todo, por la profunda desigualdad y por formas de acumulación e inserción en la economía capitalista que mucho nos separan de aquellos países.

Para Vieira, el propio Estado de Derecho debe ser pensado como “grados de inclusión” (2007, 36). El autor cita a Guillermo O’Donnell, para quién “la mayoría de los países de América Latina no fueron capaces de consolidar sistemas de Estado de Derecho después de la transición a la democracia” (Vieira, 2007, 42), ya que en el continente la exclusión social y económica, oriunda de niveles extremos y persistentes de desigualdad, causa la invisibilidad de aquellos sometidos a la pobreza extrema, la demonización de aquellos que desafían el sistema y la inmunidad de los privilegiados, socavando la imparcialidad de la ley. En síntesis, la desigualdad profunda y duradera genera la erosión de la integridad del Estado de Derecho (idem).

Menos preocupados con el debate teórico sobre estos conceptos, otros autores buscan discutir los principales desafíos y alternativas para que los países latinoamericanos avancen rumbo a sociedades con mayor inclusión social. Para Pérez-Díaz (2007:64), la extrema desigualdad latinoamericana es la principal explicación de la exclusión o de la marginalización de amplios sectores de la población, Cetrángolo & Sabaini (2007) establecen su foco analítico sobre las políticas públicas de ámbito nacional para que se tornen más equitativas desde el punto de vista fiscal en relación a la distribución de los costos y el acceso universal a determinadas estándares mínimos de beneficios. A su vez, aclarando que lo que denominan como “situaciones periféricas”, tema central de su análisis, “no se refiere a un estado de exclusión, sino a contextos sociales donde hay acceso precario a mejorías materiales y a recursos simbólicos”, Almeida et al (2008, 111) alertan sobre los efectos contradictorios de políticas habitacionales muchas veces implementadas en nuestras ciudades: “Al promover políticas sociales de habitación en un lugar extremadamente distante de las centralidades y de los principales espacios urbanos dotados de beneficios públicos y oportunidades de trabajo, el poder público realiza una política de inclusión al mismo tiempo en que refuerza la segregación ya existente en la ciudad” (idem, 124).

Entre algunos autores que debaten la realidad latinoamericana contemporánea, la idea de inclusión social aparece fuertemente asociada a procesos políticos que garanticen de hecho una ciudadanía universal, como es el caso de Fleury

(2010), por ejemplo. La autora señala que los necesarios avances en los procesos de inclusión social constituyen una condición necesaria para avanzar también a la democracia en América Latina, señalando los límites, entre otros, de las propias propuestas cepalinas, que aunque comprometidas con la “expansión de la ciudadanía”, apuntan con mayor énfasis en la necesidad de un pacto fiscal para su viabilidad, limitando así, en la práctica, las posibilidades de “ensanchamiento de la esfera pública a las condiciones pragmáticas derivadas del monto de los recursos fiscales” (Fleury, 2010, 72).

Otros autores establecen discusiones con una mirada analítica en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno para la promoción de la inclusión social. En el contexto predominante de descentralización de las políticas sociales en América Latina observado en las dos últimas décadas, el rol de los gobiernos locales y la importancia de su articulación con los demás niveles de gobierno, principalmente el federal o nacional, es destacado como de fundamental importancia para alcanzar niveles más amplios de inclusión social. Una reciente publicación de la CEPAL (Cecchini & Martínez, 2011), que analiza un conjunto de experiencias desarrolladas en varios países latinoamericanos, deja en evidencia que diferentes diseños de políticas y programas pueden ser adoptados y adaptados, considerándose siempre los diferentes contextos nacionales e institucionales, de forma que el continente avance en la dirección de una “protección social inclusiva”, no pudiendo ser ignoradas las potencialidades (y tampoco las limitaciones) de las múltiples realidades locales y de los recursos a ellas accesibles. La intersectorialidad, ya sea a nivel nacional o local de gobierno, también es considerada como una estrategia privilegiada en ese sentido.

Bebbington, Delamaza & Villar (2005) discuten las posibilidades de progreso y los límites de diversas experiencias de concertación local desarrolladas en América Latina, analizando en qué medida y de qué formas estas experiencias pueden fomentar una mayor inclusión social y algunos de los riesgos que resulten en sentido opuesto.

El potencial y los límites de los gobiernos locales en el combate al “carácter desequilibrante y excluyente del sistema capitalista mundial” acentuado por el contexto de globalización, con énfasis en la capacidad de articulación a nivel nacional e internacional y de innovación de estos gobiernos, son aspectos discutidos por Maffezoli (2004), que destaca la Conferencia Habitat 2 realizada en 1996 en Turquía como marco a partir del cual se inició un importante proceso de unificación de las dos principales redes internacionales de ciudades, la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA). Esas acciones fueron consolidadas, posteriormente, con la implementación de los Foros de las Autoridades Locales por la Inclusión Social, en el marco de la realización de los tres eventos del Foro Social Mundial, en la ciudad de Porto Alegre (Maffezoli, 2004:54).

Lavinias sitúa en la esfera nacional de cada sociedad el enfrentamiento de la pobreza, dada su fuerte asociación “a la dinámica macroeconómica y al régimen de protección social existente” en cada país, aunque las estrategias necesarias al respecto puedan ser “fortalecidas y consolidadas por las gestiones locales” (2002:52).

Si la exclusión significa la ruptura de vínculos sociales básicos, empobrecimiento no sólo del individuo sino de las relaciones que definen su lugar y su identidad social, nos parece posible que será mejor enfrentada a través de estrategias locales de inclusión. Si pobreza es carencia y puede ser estimada en función de un cuadro de necesidades, que evoluciona

simultáneamente al grado de desarrollo de una sociedad, exclusión es no-pertenencia, quiere decir, pérdida de identidad, pérdida de valor intrínseco, desocialización con chances remotas de resocialización. Los gobiernos locales están mejor preparados para actuar, de manera preventiva, contra la ruptura de lazos de pertenencia (segregación espacial, deterioro urbano, reducción del espectro de oportunidades) y fomentar trabajos de resocialización, tanto una como otra de carácter fuertemente territorializado. Los gobiernos locales están mejor preparados para identificar las diferentes combinaciones que tornan procesos excluyentes, pues estos asocian: a) características individuales -sexo, edad, origen, etnia, nivel de instrucción; b) tipo de inserción o no-inserción profesional; c) formas de apropiación de la ciudad y de la interacción entre sus habitantes —vivienda, tipo de transporte, espacio de recreo y ocio, participación comunitaria, redes locales de asistencia, grado de movilización de la sociedad civil; d) historia de la ciudad— su lugar en la división regional del trabajo, su perfil productivo, formas de cooperación y valores (ídem, 52-3).

En la Declaración de Porto Alegre, resultante de la II Cumbre de Mercociudades, los signatarios apuntaron a una dirección similar, reivindicando mayor autonomía para los gobiernos locales a partir de esta idea: “en el contexto actual, la realización de una integración que contribuya para el fortalecimiento de la democracia, del combate a las desigualdades y exclusión social y la mejora de calidad de vida de las poblaciones depende decisivamente de que las ciudades pasen a desarrollar un papel de protagonismo en el escenario internacional. Eso requiere plena autonomía política, económica y de gestión de los gobiernos locales y el rechazo de todo tipo de discriminación que pueda limitar la capacidad de servicio de las municipalidades”.

Por otro lado, no puede ser ignorado que la desigualdad latinoamericana se expresa también, de manera muy profunda, en las enormes diferencias interregionales en el ámbito de cada país. Un estudio conjunto de Cepal y de Unicef (Cepal & Unicef, 2010) que tiene como foco la pobreza infantil en América Latina, presenta datos detallados sobre como la incidencia de la pobreza afecta en diferentes niveles a los niños y adolescentes en cada localidad, sean estas localidades países, regiones, estados/provincias, municipalidades o barrios. Además, las diferentes condiciones para la oferta y garantía de servicios, entre otros factores, afectan de forma más o menos profunda la niñez latinoamericana, apuntando al desafío de que la garantía de derechos no puede quedar a cargo sólo del nivel local de gobierno.

Al mismo tiempo, la descentralización de políticas sociales para los niveles subnacionales de gobierno puede resultar en restricciones en la prestación de servicios si esto no ocurre con la correspondiente transferencia de recursos fiscales desde el nivel federal (Adelantado & Scherer, 2008), o en ofertas con cobertura y calidad muy asimétricas entre regiones —e incluso dentro de un mismo municipio— en cuanto a prestación en diversas áreas como salud y educación, por ejemplo (Terigi, 2009), que a veces puede conducir a la profundización de las desigualdades y al agravamiento de los procesos de exclusión social.

Cetrángolo, Goldschmit & Jiménez (2009) ilustran con un amplio número de ejemplos la variedad de posibilidades de los diseños de diferentes programas sociales y fiscales desarrollados en América Latina en lo que respecta a la división de competencias entre los niveles central y subnacionales, dejando en evidencia que no ocurre una conexión necesaria entre descentralización y niveles mayores de inclusión o cohesión social, y destacando el rol del financiamiento de las políticas

públicas por parte del nivel central de gobierno como aspecto fundamental que no puede ser descuidado en los diferentes procesos de descentralización en curso.

Otros estudios están más específicamente dirigidos a la comprensión acerca de la reciente evolución de los indicadores de pobreza en los países latinoamericanos, como es el caso de Altimir (2008), que evalúa el impacto del “ajuste” de los años 80 en la evolución de la pobreza en los países latinoamericanos, y de Cecchini & Uthoff (2008), que aborda la reciente disminución de la pobreza en el continente con una amplia utilización de datos relativos al período de 1990 a 2005.

Otro de los temas estrechamente relacionados al campo analítico de la cuestión social es la desigualdad/equidad. Con respecto a esto, lo que seguramente es consenso, es que América Latina es el continente más profundamente marcado por la desigualdad. Una amplia gama de estudios, basados en datos empíricos de diverso orden, parece fortalecer este consenso. Pero también son varios los enfoques y temas privilegiados, y al final, surge siempre la pregunta: ¿desigualdad de qué? No sólo en ingreso monetario, sino también género, raza, generaciones, vivienda, sexualidad y núcleos familiares, entre otros, parecen proporcionar algunas de las respuestas. Pero también, además de éstas, la pregunta admite otras tantas, tales como las relativas a la desigualdad de acceso a las políticas públicas y a los sistemas de protección social, a la desigualdad de oportunidades, a la desigualdad en cuanto a los recursos de poder, a las posibilidades de ejercicio democrático, a la ciudadanía política y al usufructo de los derechos humanos.

De cualquier forma, la vasta producción académica con respecto de la desigualdad, que no es reciente, seguramente introdujo en el ámbito de los organismos internacionales una mayor preocupación sobre este tema en el período reciente. También en este caso una amplia y variada gama de estudios deja en evidencia la emergencia, en el centro de los debates, de las más diversas cuestiones y temas de reflexión directamente relacionados a la búsqueda de alternativas para revertir nuestro legado histórico de profundas desigualdades en sus más variadas dimensiones. Para el caso latinoamericano, es fundamental mencionar por lo menos a CEPAL, el Banco Mundial y el PNUD. Entre los múltiples ejemplos de estudios fuertemente amparados en datos estadísticos y de perfil comparativo entre los países y regiones, pueden ser citados PNUD (2005), que discute la relación entre desigualdad y desarrollo humano; y el Banco Mundial, que dedicó al tema de la equidad su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2006 (Banco Mundial, 2006). A su vez, Bértola & Ocampo analizan la relación entre desarrollo y desigualdad para el caso latinoamericano, cubriendo todo el período histórico que va desde la independencia (alrededor de 1820) hasta la actualidad. Y la CEPAL, con mayor tradición en el tema, publicó recientemente un extenso estudio que sitúa la temática de la equidad como el principal desafío contemporáneo del continente latinoamericano (CEPAL, 2010). En su capítulo IV, este estudio analiza también la desigualdad a partir de una perspectiva territorial, argumentando que para que el continente consiga converger, quiere decir, disminuir sus enormes disparidades territoriales, es necesario articular un amplio espectro de políticas regionales, nacionales, subnacionales y locales.

Con relación a la idea de cohesión social, parece estar ocurriendo el movimiento inverso, es decir, es la emergencia del tema en el debate con respecto a las relaciones internacionales y de los organismos internacionales que parece estar impulsando en el período reciente la producción académica al respecto. CEPAL (2007) y BID (2007), son ejemplos de estudios

empíricos que, para el caso latinoamericano, discuten el tema desde un punto de vista conceptual, buscando relacionar la cohesión social a las temáticas de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión social.

Rescatando el empleo clásico del término en la sociología, Sorj y Tironi (2007:120) alertan que la contracara de la cohesión social es la desintegración social o la anomia, y no la exclusión social: “La anomia y la desintegración —así como su antítesis, la cohesión— son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo. Esto es diferente a la inclusión social —y su opuesto: la exclusión—, con el cual muchas veces se confunde la cohesión social. La inclusión o exclusión se refieren a un asunto más limitado, como es el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social”.

De cualquier forma, hay diferentes percepciones entre los autores participantes de este debate tanto al respecto de la adecuación conceptual del término cohesión social para fines analíticos como acerca de su aplicabilidad práctica para hacer avanzar el enfrentamiento de las desigualdades en los países del continente. Ejemplo en este sentido es el texto de Sorj & Tironi, que aunque consideren oportuno introducir en el debate latinoamericano la reflexión estimulada por la Unión Europea de los temas que gravitan en torno de la idea de cohesión social, colocan en duda la aplicabilidad del instrumental conceptual y operacional desarrollado por la UE a la realidad latinoamericana (2007: 110-11). Después de situar variados factores, algunos de ellos incluso relacionados a nuestra herencia cultural como fundamentales en la formación histórica de las naciones latinoamericanas —diferenciándolas, a grosso modo, de la trayectoria basada en el modelo europeo más volcado a la gran relevancia del rol del Estado, y del modelo norteamericano, en el cual el mercado asume la centralidad—, los autores llaman la atención hacia algunas características impulsadas o aceleradas por transformaciones recientes en la realidad latinoamericana. Entre éstas, podemos destacar a título de ejemplo, la urbanización y la formación de nuestras ciudades marcadas por una profunda segregación socioespacial y altos niveles de violencia, las enormes dificultades enfrentadas por las familias monoparentales pobres comandadas por mujeres (que viene creciendo proporcionalmente) en la provisión económica, la crisis del sistema escolar y de la expectativa en torno de su papel como principal agente de socialización, y también lo que denominaron como “pobreza legal”, “que se relaciona con la negación de derechos civiles a los grupos más desfavorecidos, tales como protección contra la violencia o el acceso igualitario a las agencias de gobierno y a la justicia. Lo que hay, en resumen, es una severa desigualdad de derechos y de garantías por parte del Estado” (2007: 117).

Para otros, la preocupación principal recae sobre los sistemas de protección y el esbozo o diseño de las políticas sociales como mecanismos —considerados siempre inadecuados o insuficientes— para hacer avanzar la cohesión social en los países latinoamericanos. Poco preocupado con el debate semántico, pero sin dejar de señalar la ambigüedad del término (un problema que también afecta la noción de inclusión social), Figueira (2007) argumenta que las especificidades del caso latinoamericano (frente al caso europeo), sobre todo en lo que respecta al mercado de trabajo, al perfil demográfico, la estructura familiar y la urbanización, colocan para el continente diversos desafíos relacionados a la necesidad de diversas reformas de sus sistemas de protección social, como viene ocurriendo en los últimos treinta años, pero que no pueden asumir como ideales los modelos, aún siendo exitosos, adoptados en los países del viejo continente. Además, aunque existan puntos en

común entre los países de la región, las herencias históricas y las diferencias institucionales de los sistemas de protección, muestran desafíos bastante específicos para cada uno de ellos.³

De todos modos, la cohesión social es una idea que ha sido ampliamente utilizada en el ámbito de las relaciones bilaterales entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE). En general, en los espacios de debate de las Reuniones Cumbre, la cohesión social es vista como un concepto que, en muchos aspectos, parece pretender englobar características procesales y finalísticas de diversas órdenes.

Ciertamente, el debate involucrando estos temas es amplio e inconcluso, pero de cualquier forma parece al menos converger, aunque de diferentes maneras, para un consenso de que precisamos avanzar rumbo a los estándares civiles que permitan la superación de la pobreza, la disminución de la profunda desigualdad en sus diferentes formas, y el combate de los diversos mecanismos de exclusión social que aún marcan profundamente nuestras sociedades, de forma que podamos avanzar en la construcción de sociedades más inclusivas y coherentes.

3.1. Las dimensiones de 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 servicios, sean desde el punto de vista económico, como 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 dere-

3 Sólo para referirnos al plan económico y al clásico indicador del producto *per cápita* como evidencia de las desigualdades entre las economías latinoamericanas, vale mencionar que Brida et al. (2010) calcularon la diferencia considerable entre los países latinoamericanos en términos de PIB *per cápita*, que en torno del 2003 se situaba, en dólares americanos de 1990, entre el mínimo de \$992,29 en Haití y el máximo de \$9.310,72 en Venezuela, quiere decir, más de nueve veces. Además, mostraron que el crecimiento medio anual del PIB *per cápita* en la segunda mitad del siglo pasado (1951 a 2003) también varió considerablemente entre los países del continente, valiendo mencionar aquí, a título ilustrativo, en orden creciente los datos para los ocho países representados en la Red Mercociudades: -0,02% en Venezuela; 0,65% en Bolivia; 0,81% en Uruguay; 0,94% en Argentina; 1,17% en Perú; 1,24% en Paraguay; 2,22% en Chile; y 2,35% en Brasil.

chos 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. Este nuevo modo de mirar a la economía es fruto, en gran medida, de las condiciones de trabajo. En América Latina, el empleo asalariado ha disminuido y una gran parte de la población consigue trabajo irregular (“en negro”). El contexto económico actual no requiere más el empleo integral. No obstante, estas formas de trabajo son fruto también de una nueva mirada para el trabajo y de nuevas prácticas y costumbres que se van fortaleciendo cada vez más. Así, van creciendo experiencias en América Latina, muchas de ellas exitosas, de cooperativas de producción, de prestación de servicios, de comercialización y de crédito, de grupos solidarios, de asociaciones, de empresas de autogestión recuperadas por sus trabajadores después de la quiebra, redes solidarias, etc.

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 (los excluidos culturales) aún no tiene acceso a esos bienes, acervos, equipos y espacios de cultura. 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 implantación 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 (2005) presenta resultados de investigaciones realizadas en Brasil: para los hijos de padres sin instrucción, la posibilidad de repetir este nivel de escolaridad es de 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 chances de escolaridad es causada por la distribución desigual del capital escolar (Ribeiro, 2005: 57). La realidad es similar en otros países de América Latina, en los cuales el sistema educativo acaba fortaleciendo la segregación social. Como ya hemos visto y destacado, hace parte de las políticas de inclusión social el aumento del acceso a servicios públicos y de calidad. En este sentido, el servicio de educación tiene un doble desafío. Por un lado, el aumento del acceso a la educación no basta para promover el desarrollo incluyente; y por 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 (2005: 58): “En sociedades complejas como las nuestras, dependemos crecientemente de verdaderos sistemas de relaciones sociales y la experiencia de la educación es el primer paso de inserción en esos sistemas”.

En este escenario, entender e implementar políticas públicas de inclusión social dirigidas a la juventud requiere entender las diferentes exigencias de esta franja de la población, sin dejar de mantener una visión integrada y amplia sobre sus personas. Es decir, se hace necesario superar la idea de que las políticas dirigidas a los jóvenes son dirigidas a la educación (juventud como período preparatorio para la vida adulta), o al combate al embarazo precoz, a las enfermedades sexualmente transmisibles, a la violencia y a las drogas (juventud como etapa problemática), o al desarrollo económico (juventud como actor estratégico del desarrollo, jóvenes como actores dinámicos de la sociedad). 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).

Incluso 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 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.

En este contexto, ¿cuál es el rol del Estado en relación a la inclusión social? Por un lado, es importante que se creen e implementen políticas de desarrollo inclusivo que objetiven la generación de trabajo y la distribución del ingreso. Por otro lado, y de forma complementaria, es necesaria una actuación del Estado con políticas dirigidas directamente para los niveles más pobres y excluidos de la sociedad. De este modo, tanto el nivel nacional como el subnacional, tienen responsabilidad de las acciones para la inclusión social. En el campo de los gobiernos locales, se pueden discutir políticas públicas dirigidas a la generación de trabajo e ingreso —a partir de programas dirigidos al estímulo y apoyo a micro y pequeñas empresas, cooperativas y asociaciones autogestionarias y profesionales autónomos, integración productiva y cadenas productivas, microcrédito y acceso a la financiación— y políticas públicas dirigidas específicamente a la inclusión social —combate a la pobreza— y políticas dirigidas a la educación, juventud, mujeres. De toda forma, es vital la articulación del nivel local de gobierno con el nivel nacional, así como la relación Estado y sociedad civil.

4. EL MERCOSUR

La apertura democrática en América Latina, así como la mayor predisposición internacional para formar amplios espacios comunes, como por ejemplo el Mercado Común Europeo y el Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA), favorecieron un acercamiento entre Brasil y Argentina a mediados de los años 80. En ese momento, para ambos países la integración dejaba de ser una simple alternativa para tornarse una opción estratégica fundamental: reforzar los vínculos bilaterales se constituía en parte de un proyecto nacional que, a partir de la transformación del sistema regional, definiría en un futuro la posición política de estos países tanto en el continente como en el mundo.

Los primeros pasos en este sentido fueron dados en 1985, cuando los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, respectivamente, expresaron su firme decisión de acelerar los procesos de integración bilateral para constituir “un espacio económico regional latinoamericano” (Fundación Grupo de Montevideo, 2008:4). Esta aproximación fue entonces resultado de una decisión política que colocaba los intereses comunes sobre las posibles desventajas de la integración. La consigna escogida en aquella oportunidad ilustra este espíritu integrador: “Unirse para crecer” (Romero, 2004: 416). Un año después, esta aproximación de los dos países fue formalizada con el “Programa de Integración y Cooperación Económica”, un acuerdo que incluía negociaciones sectoriales en siderurgia, automóviles, energía y tecnología. Esta orientación estratégica fue reforzada, dos años más tarde, con el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo”, que tenía como propósito la formación de un mercado común en el plazo de diez años. Estos acuerdos, sin embargo, eran sumamente limitados y se centraban sólo en el área económica.

A partir de 1986, aquello que nació como una aproximación bilateral, se tornó trilateral. En la ocasión de la visita oficial del presidente José Sarney a Argentina, el presidente uruguayo Julio María Sanguinetti aceptó una invitación para participar de la ronda de negociaciones. Desde entonces, fueron realizados varios encuentros que tenían como objetivo profundizar la cooperación entre los tres países. En este sentido, las reuniones de Brasilia (1986 y 1988), Montevideo (1987), Estancia San Juan de Anchorena (1988), Buenos Aires (1989) y Uruguayana (1989) fueron delineando una agenda de integración que debía ser realista, equilibrada, gradual y flexible.

Sin embargo, esa cooperación aún se limitaba a círculos reducidos de la sociedad política y del mundo empresarial, especialmente del sector automotriz, y su influencia era muy tenue en otros segmentos de la vida política, social y económica de estos países. Para poder ganar en términos de dinámica, eficiencia y agilidad, los formuladores de la integración dejaron de lado la participación de los partidos políticos, sindicatos, parlamentos, gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil. Todas estas instituciones participaron del proceso sólo por medio de las instancias propias del Estado Nacional. Por lo tanto, a los poderes legislativos se les asignó el rol de ratificación de los acuerdos, y a los gobiernos subnacionales,

tanto provinciales-estadales-departamentales como municipales, la participación en las comisiones parlamentarias dedicadas a temas federativos (Vigevani, 2005). La intervención del sector privado y de los sindicatos, a su vez, dependió de la capacidad de lobby dentro de las instancias estatales que participaban de la dinámica de integración.

Los cambios que sucedieron en el mundo al inicio de los años noventa dieron al proceso de integración un nuevo sentido. Con la caída del campo socialista y el fin del mundo bipolar, se observa el surgimiento de un nuevo orden mundial apoyado en dos pilares: la democracia liberal y la economía de mercado. La aceleración del proceso de globalización, la competencia entre las economías desarrolladas y la formación de bloques económicos, son ejemplos de este nuevo contexto internacional.

En este sentido, los gobiernos de la región, ahora influenciados por la ideología neoliberal, utilizaron el proceso de integración como una plataforma a partir de la cual podían acelerar sus estrategias de liberación económica, de estabilización macroeconómica y de combate a la inflación. Se trataba del abandono de la idea de construir una integración que incluirá políticas de desarrollo industrial y de incentivo a la modernización productiva, adoptando un modelo que tenía como meta principal la reducción de las barreras arancelarias.

Esta nueva realidad resultó en el Tratado de Asunción, que dio origen, el 26 de marzo de 1991, al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este acuerdo fue firmado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, que acordaron la formación de un mercado común (que suponía la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos), la adopción de una política comercial externa común, la coordinación de políticas económicas y sectoriales, el establecimiento de un Arancel Externo Común (TEC) y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes (http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=661&site=1&channel=secretaria&seccion=2, accedido en enero de 2011). En 1996, Bolivia y Chile se asociaron al bloque, que actualmente integran Perú, Ecuador y Colombia en la condición de estados asociados, y con la incorporación de Venezuela como miembro pleno en curso; México es considerado observador.

Para poner en práctica las medidas mencionadas anteriormente, los países miembros fundadores establecieron un plazo de cuatro años y crearon un Programa de Liberalización Comercial. Este último tenía como metas la eliminación de los aranceles del comercio de bienes, la implementación de un régimen general de origen y la creación de algunos mecanismos que funcionarían como “válvula de seguridad” contra eventuales incrementos imprevistos de las importaciones (Fundación Grupo de Montevideo, 2008).

A pesar de su carácter eminentemente económico y de abandonar en parte del rol intervencionista que el Estado desempeñaba en los acuerdos de finales de los años ochenta, el MERCOSUR fue una experiencia de integración única en la historia del continente. El funcionamiento en bloque fortaleció la capacidad de negociación de los Estados miembros. Eso quedó más evidente en la “Iniciativa para las Américas”, propuesta de liberalización económica en la

escala hemisférica impulsada por la administración Bush en el comienzo de los años noventa (Lozano, 1993). En esa ocasión, los países del MERCOSUR garantizaron que el bloque regional negociaría directamente con los Estados Unidos (Vigevani, 2005). Al mismo tiempo, en lo que se refiere a la parte operativa, la estructura del bloque, centrada en los poderes ejecutivos de sus integrantes, demostró eficacia en el trazado de las líneas principales del proceso de integración.

A partir de 1994, con la firma del protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR consiguió su institucionalización definitiva, abandonando el carácter provisorio que había presentado en su etapa de fundación. En términos económicos, comenzaba lo que algunos autores denominaron la “era del mercado”, en la cual se observa una fuerte interdependencia económica entre los miembros del bloque (Fundación Grupo de Montevideo, 2008). En lo que se refiere a la organización, gracias a una red de gestión articulada en diversas escalas (con órganos decisorios, ejecución de políticas, asistencia técnica y representación) se empezaron a tratar dos temas centrales: los aspectos de común acuerdo y los vinculados a las decisiones.

Incluso cuando las fallas de implementación de las políticas parecían aumentar, en esta segunda etapa había una idea de que el MERCOSUR ya caminaba solo. Esta percepción no estaba basada apenas en la confianza creada a partir de la consolidación del acuerdo, sino también en el interés que despertó en diferentes sectores de la sociedad civil. Hasta este momento en que el destaque era para la participación de los sectores empresariales, dueños de los canales privilegiados de interlocución en defensa de sus intereses, al funcionamiento del Foro Consultivo Económico y Social se adhirieron otros actores como sindicatos, entidades de consumidores y universidades. Por más que la representatividad de las instituciones participantes era baja y que muchas de sus propuestas no se concretaron, la sociedad civil fue lentamente integrando este espacio.

Estructura (Cuadro II)

El Consejo Mercado Común (CMC), órgano supremo del bloque, tiene la función de conducir políticamente el proceso de integración, siendo compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda de los cuatro Estados miembros, que se reúnen dos veces por año y se manifiesta por medio de decisiones. El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano decisorio ejecutivo, que está compuesto por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y de los Bancos Centrales, reuniéndose cuatro veces por año y manifestándose por medio de resoluciones. Dentro del GMC están ubicados los Subgrupos de Trabajo (SGT) y Reuniones especializadas (RE). Es dentro del GMC que se ubica el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).

Sin embargo, la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) es el tercer órgano de carácter decisorio del MERCOSUR, o sea, las decisiones tomadas en esos órganos son de aplicación obligatoria en los países miembros y deben ser

realizadas por consenso. La CMC tiene carácter técnico y apoya el GMC en la política comercial del bloque, pronunciándose por directivas.

4.1. Veinte años de MERCOSUR

A pesar de haber sido creado con un objetivo económico (construcción de una zona de libre comercio entre los países miembros), con el paso del tiempo y la consolidación de los cambios políticos en América del Sur, el bloque fue ganando una nueva apariencia, transformando la integración económica en social, política y productiva, creando diversos órganos y tomando decisiones en pro de una unión más completa y la reducción de asimetrías en los países miembros, siendo que esto último ha ocupado una posición “relevante y transversal” en la agenda interna.

A pesar del estancamiento y crisis financiera de los años 90, en estos 20 años el MERCOSUR ha dado pasos en dirección de la consolidación de mecanismos institucionales que fortalecen las agendas social, política y productiva, creando una ciudadanía regional que pueda incluir las diferencias. La convergencia de políticos progresistas con el deseo de trabajar en pro de la unidad y de la unión sudamericana en el inicio de ese siglo, trajeron las discusiones sociales a la agenda mercosureña fortaleciendo, poco a poco, la institucionalización del bloque.

Un importante episodio que impulsó ese proceso fue la creación de un órgano de dirección política del MERCOSUR: la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) en junio de 2003. Inspirada en la COREPER de la Comisión Europea, ella pretendía fortalecer las relaciones económicas parlamentarias y sociales en el MERCOSUR y representarlo en las relaciones con otros países y organismos internacionales (Decisión N° 11/03). Otro episodio fundamental ocurrió en octubre del mismo año: la elaboración del Consenso de Buenos Aires. El documento, contrapunto al Consenso de Washington, está compuesto por 22 puntos que reafirman la importancia del proceso de integración regional, de la soberanía de los países miembros del MERCOSUR, del rol del Estado en ese proceso y de la participación activa de la sociedad civil en ese escenario. El Consenso de Buenos Aires enfatizó el rol del MERCOSUR que no es “solamente un bloque comercial, por lo contrario, constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido” (2003: art 15). El Programa de Trabajo 2004-2006 también fue una gran conquista, creando una nueva agenda para la integración regional con grupos de trabajo *ad hoc*, abordando temáticas esenciales de la integración como el reconocimiento mutuo de diplomas.

En 2004 fue creado el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), un órgano independiente y autónomo, representando la “pluralidad política e ideológica de la región” (www.parlamentodelmercosur.org) con el principal objetivo de fortalecer el proceso de integración en todas sus instancias. La creación del Parlamento es esencial como mecanismo de fortalecimiento institucional del bloque, presentándose también como una herramienta para la construcción de un MERCOSUR más plural e inclusivo. También en ese mismo año, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) fue creado y, en 2005, establecido. El Fondo tiene como objetivo financiar proyectos en beneficio de las economías menores del MERCOSUR, constituyendo el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados partes —no reembolsables— con el monto anual de US\$ 100 millones. Algunos proyectos ya fueron aprobados y están en fase de ejecución.

El 16 de diciembre de 2010 fue firmado el Estatuto de la Ciudadanía, que prevé la consolidación e implementación durante 10 años de importantes mecanismos sociales en el MERCOSUR, como la libre circulación de personas y la integración de registros laborales. La creación de dicho Estatuto es esencial pues crea oficialmente la idea de “ciudadano del MERCOSUR”, dando al bloque una cara más social. Los anteriores logros son un buen ejemplo de que durante los últimos años el MERCOSUR se ha movido hacia una integración más plena. Otro importante éxito para el proceso de integración mercosureña ocurrió en agosto de 2010, con la tan esperada aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR, eliminando la doble tributación de productos que circulan por los países del bloque.

Los desafíos, como la transposición de las normas del MERCOSUR a la legislación nacional de cada país “según el procedimiento correspondiente” todavía representan una traba para la integración. El Documento de Estrategia Regional 2007-2013 elaborado por la Comisión Europea sobre el MERCOSUR (2007:17) cita que ese hecho “constituye un enorme obstáculo al proceso de integración. Actualmente, solamente cerca del 48% de las normas adoptadas por los órganos legislativos del bloque están en vigor”. La consolidación del Parlamento del MERCOSUR también es un importante paso para el fortalecimiento institucional regional y desburocratización de las acciones, como es el caso de la adhesión de Venezuela, que ya fue aprobada por los parlamentos de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, pero no aún por el de Paraguay.

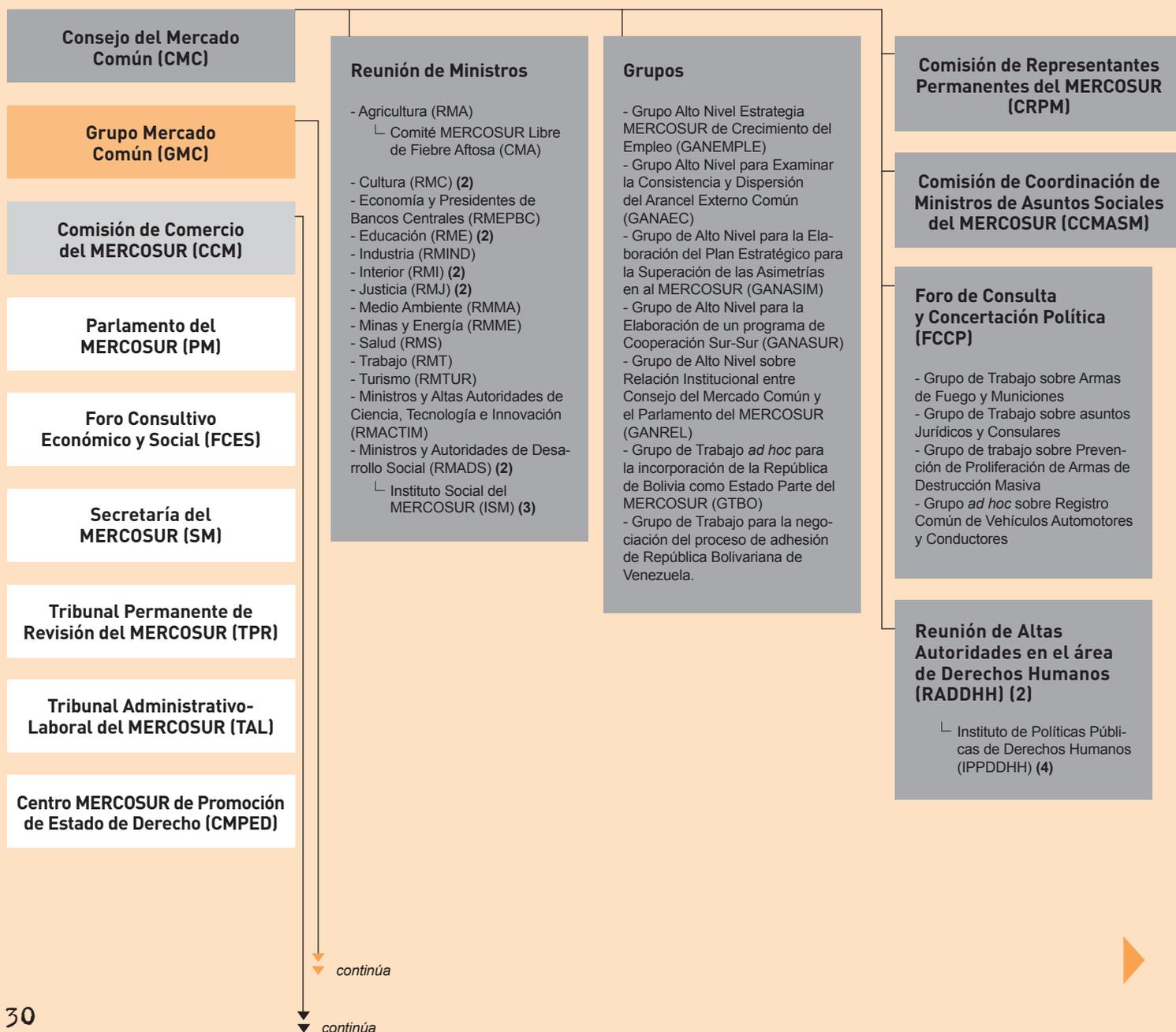
Estatuto de la Ciudadanía – un importante paso para la integración en práctica

Aprobado en diciembre de 2010, el Estatuto de la Ciudadanía tiene la promesa de facilitar e impulsar la ciudadanía regional en el MERCOSUR. Acciones como el reconocimiento de diplomas, modelo único de cédula de identidad y creación de una patente única de vehículos, previstas por el Estatuto, pueden facilitar la integración.

En síntesis, los mercosureños y mercosureñas, independiente del país de origen, tendrán derechos comunes establecidos por el Estatuto, quiere decir, los derechos jubilatorios y de los consumidores, por ejemplo, serán los mismos. En la práctica, se podría comprar un producto en Argentina y reclamar sobre el mismo en Uruguay.

Además, se gana el derecho a migración. El ciudadano o ciudadana del MERCOSUR podrá elegir el país donde desea vivir. El Estatuto promete, de esa forma, traer la integración regional a lo cotidiano de las ciudades del bloque.

Cuadro II. Estructura del MERCOSUR



Subgrupos de trabajo

SGTN°1: Comunicaciones
SGTN°2: Aspectos Institucionales
SGTN°3: Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad
SGTN°4: Asuntos Financieros
SGTN°5: Transporte
SGTN°6: Medio Ambiente
SGTN°7: Industria
SGTN°8: Agricultura
SGTN°9: Energía
SGTN°10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social
SGTN°11: Salud
SGTN°12: Inversores
SGTN°13: Comercio Electrónico
SGTN°15: Minería

Reuniones Especializadas

- Agricultura Familiar en el MERCOSUR (REAF)
- Autoridades Cinematográficas y Audiovisuales del MERCOSUR (RECAM)
- Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Recuperación de Drogodependientes (RED) (2)
- Ciencia y Tecnología (RECyT)
- Comunicación Social (RECS)
- Cooperativas (RECM)
- Defensores Públicos Oficiales del MERCOSUR (REDPO) (2)
- Infraestructura de la Integración (REII)
- Juventud (REJ)
- Mujer (REM) (2)
- Ministerios Técnicos del MERCOSUR (REMPM) (2)
- Organismos Gubernamentales de Control Interno (REOGCI) (2)
- Promoción Comercial Conjunta del MERCOSUR (REPCCM)
- Turismo (RET)
- Entidades Gubernamentales para Nacionales Residentes en el Exterior (REEG) (2)
- Estadísticas del MERCOSUR (REES)
- Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU) (2)
- Análisis Institucional del MERCOSUR (RANAIM)

Grupos AD HOC

- Expertos FOCEM (GAHE-FOCEM) (1)
- Código Aduanero del MERCOSUR (GAHCAM)
- Concesiones (GAHCON)
- Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Sistema Global de Preferencias entre Países en Desarrollo (SGPC) (GAH OMC-SGPC)
- Relacionamento Externo (GAHRE)
- Sanitario y Fitosanitario (GAHHSF)
- Sector Azucarero (GAHAZ)
- Biotecnología Agropecuaria (GAHBA)
- Comercio de Cigarrillos en el MERCOSUR (GAHCC)
- Integración Fronteriza (GAHIF)
- Biocombustibles (GAHB)
- Política Regional de Neumáticos, inclusive Reformados y Usados (GAHN)
- Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (GAHFPM E)
- Sectores de Bienes de Capital y de Bienes de Informática y Telecomunicaciones (GAH BK/BIT)
- Grupo de Trabajo *ad hoc* Dominio MERCOSUR (GAHDM)

Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) (1)

Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM) (1)

Observatorio del Mercado de Trabajo del MERCOSUR (OMTM)

Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR)

Grupos

- Contrataciones Públicas (GCPM)
- Grupo de Trabajo sobre asuntos Jurídicos y Consulares
- Grupo de Inegración Productiva del MERCOSUR (GIP)
- Servicios (GS)
- Asuntos Presupuestarios (GAP)

Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR (CSLM)

Comités

- Comité Automotor (CA)
- Comité de Cooperación Técnica (CCT)

Reunión Técnica de Incorporación de la Normativa (RTIN)

Comités Técnicos

CT N°1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías
CT N°2: Asuntos Aduaneros
CT N°3: Normas y Disciplinas Comerciales
CT N°4: Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad
CT N°5: Defensa de la Competencia
CT N°6: Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR
CT N°7: Defensa del Consumidor
(CDCS) Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias

Referencias

- (1) Coordinado por la CRPM
- (2) Coordinada por el FCCP
- (3) Coordinado por la RMADS
- (4) Coordinado por la RAADDHH

4.2. El MERCOSUR Social

El Tratado de Asunción, como fue mencionado anteriormente, no estableció órganos o instancias de discusión y decisiones de temas relacionados a la inclusión social en el MERCOSUR. En ese primer momento, la integración era básicamente económica. Fue solamente en el año 2000 que la integración social dio sus primeros pasos con la “Carta de Buenos Aires sobre el Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile”, en la cual los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, abordaron los problemas sociales y decidieron “instruir a las respectivas autoridades nacionales competentes a fortalecer el trabajo conjunto entre los seis países, como también el intercambio de experiencias e informaciones con el fin de contribuir con la superación de los problemas sociales más agudos que los afectan, y a la definición de los temas o áreas donde sea viable una acción coordinada o complementaria que tienda a su solución” (2000:02).

En ese mismo año, fue creada la Reunión de Ministros y Autoridades del Desarrollo Social del MERCOSUR (RMADS), en el Grupo Mercado Común, con la función de proponer medidas relacionadas a las políticas y acciones conjuntas entre los miembros dirigidas al desarrollo social, y en esa primer reunión fueron establecidas sus prioridades como proyectos comunes y aperturas de nuevos espacios de trabajo. Según Cortes (2007), hubo tres momentos de la RMADS que fueron de fundamental importancia para la consolidación de la institucionalización de la Reunión: un primer período de “construcción conceptual de la identidad del MERCOSUR social”, que fue un momento de reconocimiento de los actores y del escenario, de negociación y creación de objetivos comunes y desvinculación de la dimensión económica, pensando en todas las dimensiones de la inclusión social; la institucionalización de la Reunión (un gran paso en ese sentido fue la creación de su Secretaría Permanente en 2004); y finalmente Cortes destaca la presentación de proyectos al FOCEM.

En 2003, el Consenso de Buenos Aires mencionado anteriormente, fue definido dando apertura a la concepción e implementación de nuevas medidas ligadas al desarrollo social en el MERCOSUR a partir del fortalecimiento del rol central del Estado y del protagonismo de la sociedad civil llevando, en el año siguiente, a la definición de ejes de acción como la “promoción de actividades socio productivas; la creación de espacios de convergencia con otros actores institucionales y sociales; la cooperación entre los Estados parte para garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los temas de trabajo infantil y explotación sexual infantil” (Vázquez, 2010:10).

Un importante paso para la consolidación del desarrollo social en el MERCOSUR fue, en diciembre de 2005, el refuerzo de la “cláusula democrática”, con el Nuevo Protocolo de los Derechos Humanos, permitiendo la suspensión de un Estado miembro en el caso de la existencia de pruebas de acciones sistemáticas de violencia. Un plan de trabajo bienal 2005-2007 fue elaborado, incluyendo la constitución de una secretaría social permanente, destacando el segundo período mencionado por Cortes (2007). En ese mismo año, la Secretaría Pro Tempore uruguaya lanzó, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR), el Programa “Somos MERCOSUR”, con el objetivo de involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios de participación y toma de decisión. Somos MERCOSUR aún pretende articular las agendas gubernamentales y de la sociedad civil por medio de acciones políticas, sociales y culturales (www.somosmercosur.net). El primer encuentro por un MERCOSUR social y productivo ocurrió en julio de 2006, buscando una mayor participación de la sociedad civil en el bloque. En ese momento, la dimensión social del MERCOSUR definitivamente entró

en la agenda y el 29 de noviembre del mismo año 2006, en la XI Reunión de Ministros y Autoridades del Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados, fue mencionada la necesidad de “fortalecer la interlocución y cooperación entre Gobiernos y Sociedad Civil para la obtención de los objetivos”.

También en 2006, surgió la propuesta de creación del Instituto Social del MERCOSUR, y el combate a la explotación sexual infantil, la seguridad alimenticia, la economía solidaria y la generación de trabajo e ingreso fueron considerados ejes prioritarios (Vázquez, 2010:13). En 2007, el Instituto Social del MERCOSUR fue finalmente creado por el Consejo Mercado Común con las funciones de “prestar colaboración técnica en la elaboración y planificación de proyectos sociales; indagar y presentar a la RMADS líneas y modalidades de financiación disponibles para la ejecución de los proyectos; promover la investigación con la finalidad de apoyar la toma de decisiones en la elaboración y la aplicación de políticas y programas sociales; promover la realización de encuentros internacionales, regionales y nacionales sobre temas sociales; sistematizar y difundir las mejores experiencias y prácticas en materia social del MERCOSUR, del continente y extracontinentales; recoger información sobre la situación social en la región; presentar un informe cada año de sus actividades a la RMADS; y consultar el FCES sobre aquellos aspectos de su competencia y recibir los proyectos que éste pueda presentar” (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 03/07). Fueron definidos cinco ejes de trabajo de los ministerios de desarrollo social de cada país y del Instituto: economía solidaria, infancia, juventud, mayoría de edad y seguridad alimenticia. Y este fue finalmente instalado en 2009, consolidando aún más la agenda social en el MERCOSUR.

Otro importante mecanismo social del MERCOSUR es el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS). En la Cumbre de Córdoba de 2006, los presidentes del MERCOSUR manifestaron su apoyo a la creación de dicho plan y en la XXXVI Reunión Ordinaria ocurrida en 2008 en Costa del Sauípe, el Consejo del Mercado Común adoptó el documento conteniendo ejes y directrices para la elaboración del Plan y creó la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS) para coordinar la elaboración del documento que en diciembre de 2010 fue finalmente aprobado.

Creado para combatir las desigualdades sociales y garantizar derechos humanos, económicos, sociales y culturales, el PEAS está compuesto por diez ejes principales y 27 directrices que tienen como objetivo funcionar como una guía de oportunidades de cooperación entre las políticas públicas de los países del MERCOSUR: Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales; Garantizar los derechos humanos, la asistencia humanitaria y la igualdad étnica y de género; Universalizar la salud pública; Universalizar la educación y erradicar el analfabetismo; Valorizar y promover la diversidad cultural; Garantizar la inclusión productiva; Asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos previsionales; Promover la sustentabilidad ambiental; Asegurar el diálogo social; Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiación de políticas sociales. La aprobación del PEAS es un importante paso, sobre todo si consideramos que los diez ejes anteriores son, en realidad, recomendaciones provenientes de las Cumbres Sociales para la armonización de las políticas sociales del bloque.

Además de los esfuerzos de consolidación para el desarrollo social en el MERCOSUR por la Reunión de Ministros y de Autoridades del Desarrollo Social y del Instituto Social del MERCOSUR, otras instancias del bloque han desarrollado

políticas sociales, tales como las reuniones especializadas de género, juventud, esfuerzos de la sociedad civil y otras dimensiones, como la educación.

La educación es considerada en todas las discusiones del MERCOSUR Social, desde la equivalencia de diplomas, propuesta en el Estatuto de la Ciudadanía, hasta la creación de mecanismos de reducción de asimetrías sociales por inversiones en educación, como en el caso del FOCEM.

Sin embargo, este sector se ha discutido desde el principio del bloque, siendo probablemente la primera dimensión social a ser considerada cuando el MERCOSUR aún era casi puramente económico. El MERCOSUR Educativo (Sector Educativo del MERCOSUR), creado en 1991 (menos de un año después de la firma del Tratado de Asunción) surgió con la propuesta de movilizar e integrar a los estudiantes y políticas educacionales de los países mercosureños. El Sector Educativo parece ser un buen instrumento de análisis de los avances sociales en el MERCOSUR en la medida en que surgió enseguida del inicio del bloque y los planes de acción demuestran la prioridad dada al sector al pasar de los años. El Primer Plan Trienal (1992-1994 y en seguida prorrogado hasta 1998) incorporaba temas ligados a la concientización sobre el proceso regional, la armonización y compatibilidad de los sistemas educacionales y la capacitación de recursos humanos para el desarrollo. En ese período, también fue aprobado el documento MERCOSUR 2000 que proponía metas para las políticas educacionales de la región, priorizando la “renovación educacional; la evaluación educacional; la evaluación y trabajo; la cooperación universitaria; el sistema de información; y temas multidisciplinarios transversales”(MERCOSUR, 1996). Además de esto, fueron firmados protocolos para el aprendizaje de los idiomas portugués y español en las escuelas. Se percibe que la estrategia en ese período era la incorporación de contenidos del MERCOSUR y la implementación de la cooperación entre las universidades e instituciones de enseñanza mercosureñas como los intercambios de la Asociación de Universidades “Grupo de Montevideo” formada por instituciones de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile.

El Segundo Plan Trienal, desde 1998 a 2000, propuso la expansión de áreas prioritarias reforzando la importancia del desarrollo de una estrategia regional con la intención también de contribuir a la productividad, y el Tercer Plan Estratégico cubre el período de 2001 a 2005 y propone la creación de centros educativos regionales e intercambios para el desarrollo profesional y refuerza la garantía de la educación básica de calidad. En este sentido, en 2003 fue firmado un acuerdo para la creación de escuelas bilingües en las fronteras argentino-brasileñas para la realización de un modelo común e intercultural de enseñanza. El Cuarto Plan, de 2006 a 2010, apunta a la necesidad de desarrollar una ligazón entre las instituciones de enseñanza superior y el sector productivo, incorporando diversas dimensiones sociales como la consolidación de la ciudadanía regional y educación para el medio ambiente, cultura de paz y derechos humanos, entre otros. En ese sentido, es incentivada la formación de redes de “cooperación solidaria” y de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), como centro de integración.

En julio de 2006 fue aprobada la creación del Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) que tiene el objetivo principal de “contribuir para la construcción de la integración regional a través de la consolidación del mercado común y de la colaboración en el proceso de formación de una cultura comunitaria”. En 2007, el IMEF fue creado (MERCOSUR, CMC N°4/7), determinando que las actividades del Instituto serán coordinadas por un comité que debe contar con dos representantes de

cada país miembro, siendo que uno de ellos debe ser presidente de un instituto o escuela de capacitación para administración pública.

Por lo tanto, el Instituto MERCOSUR de Formación tiene la misión de contribuir a la formación y especialización de funcionarios públicos en temas ligados a la integración regional. Algunos temas específicos fueron considerados prioritarios. Son ellos: Arancel Externo Común del MERCOSUR; Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM); Gestión Pública de Proyectos de Integración; las matrices energéticas de los países del MERCOSUR; Solución de controversias en el MERCOSUR y; el proceso de integración del MERCOSUR.

Obviamente, si tenemos en cuenta, como fue mencionado anteriormente, el crecimiento y la profundización del MERCOSUR y la necesidad de una mayor institucionalización del mismo, es cada vez más clara la necesidad de capacitar funcionarios de los gobiernos de la región, promoviendo debates y espacios de reflexión acerca del escenario de integración regional. Además, las becas prácticas y las organizaciones y gobiernos europeos, ayudan a tener una dimensión del proyecto de integración.

Recientemente, en mayo de 2011, acaba de entrar en vigor el Fondo de Financiación del Sector Educacional del MERCOSUR (FEM) para financiar iniciativas de fortalecimiento de la integración regional en el marco educativo, como becas de intercambios de profesores y estudiantes.

Aunque diversos esfuerzos estén siendo dirigidos a la dimensión social y esos esfuerzos muestran el camino a seguir, cabe resaltar que el MERCOSUR aún hoy enfrenta muchos obstáculos para que el desarrollo de políticas sociales efectivas se concrete, desafíos estos bastante relacionados con la necesidad de mayor institucionalización del bloque, como se ha mencionado. La existencia de una carta sociolaboral especificando los derechos de los trabajadores, por ejemplo, no garantiza su efectividad en los países mercosureños. El actual grado de institucionalización del bloque aún no asegura la completa implementación de políticas propuestas. En ese sentido, vale recordar que el escenario político convergente en los países del MERCOSUR ha tenido un gran peso, y es necesario tanto para fortalecer el MERCOSUR como un bloque supranacional, como para consolidar la identidad mercosureña.

Iniciativas como la creación del Instituto Social del MERCOSUR, del Instituto MERCOSUR de Formación, del Estatuto de la Ciudadanía, PEAS, FOCEM y otros mecanismos de incentivo a la inclusión social en el MERCOSUR, muestran que el bloque ha avanzado considerablemente en lo que respecta a las políticas de inclusión social, principalmente si comparamos el escenario de un MERCOSUR como el propuesto en 1991 por el Tratado de Asunción. El Sector Educacional, a su vez, ha mostrado los progresos de estos 20 años de MERCOSUR por medio de acciones concretas como las Escuelas de Frontera y la reciente implementación del Fondo Educacional del MERCOSUR.

De esa forma, los avances sociales son claros y coherentes, pero hay que repensar mecanismos para fortalecer el bloque, principalmente en el ámbito jurídico. Es aún necesario recrear su identidad para poder visualizar los desafíos que se tienen por delante.

5. La inclusión social en la Unión Europea

Aunque el concepto de cohesión social no haya sido utilizado en Europa antes de 1997, acciones de inclusión y cohesión social se iniciaron mucho tiempo antes con la introducción de fondos sociales europeos específicos como el Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza 1975-80. Ese primer programa fue revisado en 1985 y su tercera edición ocurrió en 1989, finalizando en 1991. En 1995 más países ingresaron a la Unión Europea y nuevas estrategias sociales fueron incorporadas.

En su segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en 1997, el Consejo Europeo incorporó el concepto de cohesión social como estrategia política para sus esfuerzos de apoyo al desarrollo, creando en el año siguiente el Comité Europeo para la Cohesión Social, y aprobando en el año 2000 y revisando en 2004, por medio de su Consejo de Ministros, lo que denominó como una Estrategia de Cohesión Social (Council of Europe, 2008: 7).

Vale mencionar que reconociendo la existencia de diferentes interpretaciones para la idea de cohesión social, en la revisión de 2004 el Consejo destacó como elementos clave de su propia estrategia que las negociaciones deben priorizar avances en la democracia y en el Estado de derecho, el establecimiento de un conjunto de políticas volcadas al crecimiento económico, al bienestar general y al desarrollo sustentable, el apoyo activo a los grupos sociales vulnerables, y también que los esfuerzos sean modelados por la responsabilidad de acciones públicas de las cuales participen los diferentes actores (ídem, Box 2, p.11).

En esta revisión, el Consejo Europeo entiende que la estrategia basada en la idea de cohesión social, presenta como ventajas el caracterizarse como un enfoque transversal y global (en la medida en que plantea y opera a partir de una perspectiva que considera no sólo los factores sociales, sino también los económicos, los políticos y los culturales), que valoriza la concertación de actores y consecuentemente la distribución de responsabilidades (lo que es destacado como especialmente importante con respecto a la diversidad en una Europa marcada por diferentes formas de marginación y discriminación), que propicia la valorización de la democratización de los procesos decisorios a nivel internacional, nacional y local, y por fin, por ser un concepto bastante más amplio comparativamente al de inclusión social en lo que respecta a las “soluciones políticas” en la medida en que, este último, parece más específicamente dirigido a las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, de acuerdo con lo que percibe el Consejo Europeo a partir de la evaluación del fuerte énfasis dado a este campo de actuación por la Estrategia de Lisboa⁴.

.....
4 Síntesis basada en *Council of Europe*, 2008, especialmente párrafos 26 y 30. Adoptada por el Consejo Europeo en 2000, la denominada Estrategia de Lisboa tenía como objetivo “transformar Europa ‘en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico sustentable, acompañado de la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de mayor cohesión social” (<http://www.estrategiadelisboa.pt/>; consultado el 9 de marzo de 2011).

La Estrategia de Lisboa propuso la elaboración de dieciocho indicadores comunes y de un Plan Nacional de acción para cada país, a ser cumplidos hasta 2010, con base en la relación entre las reformas económicas, la creación de empleos y la cohesión social. Eso llevó a la implementación de un proceso de monitoreo y evaluación europeo de políticas nacionales de inclusión social a partir de un abordaje descentralizado e informes conjuntos.

En 2005, la Estrategia fue renovada, centrándose en el crecimiento, creación de empleos y en la coordinación entre las políticas micro y macroeconómicas.

A pesar de la crítica a la Estrategia de Lisboa que ha sido considerada procedente por causa del excesivo énfasis en las temáticas de trabajo y empleo, el referido documento de 2008 parece transferir el problema para el reduccionismo del mal uso del concepto de inclusión social y no para el reduccionismo de la Estrategia en sí, ya que el concepto de inclusión social es mucho más amplio y no se agota sólo en las cuestiones relativas al acceso y a la regulación del mercado de trabajo.

En este sentido, si esa percepción integral de la cohesión social tal como es promovida por el Consejo Europeo, puede presentar la ventaja de ampliar el abanico de posibilidades de actuación y de elevada adaptabilidad para la elección de acciones según el momento y la realidad de cada región y país, ella puede también llegar a enfrentar serias dificultades de enraizamiento en la medida en que corre el riesgo de generalizaciones, pudiendo hacer fracasar el establecimiento de consensos sobre la elección de prioridades en términos de acciones, políticas e instituciones a ser implementadas o reformadas. Al respecto, parece que la adopción oficial por el Consejo Europeo de la idea de cohesión social como una especie de fuerza motriz orientadora del establecimiento de pactos, líneas de financiación, resoluciones y acuerdos bilaterales y multilaterales en Europa y en relación del viejo continente con otros países y regiones, puede estar perdiendo fuerza o, por lo menos, siendo profundamente cuestionada.

Con el fin de los programas sociales en 2006, fue creado, en 2007 el Progres, un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social, con la finalidad de apoyar la creación de empleos, la inclusión social y la igualdad de oportunidades. El Programa debe terminar en 2013 y tiene un presupuesto total de 743,25 millones de euros.

5.1 Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina

Las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR se iniciaron oficialmente en los inicios del MERCOSUR, en 1992, para asesoría en el área de negociación económica y comercial. El primer proyecto de cooperación de los dos bloques fue firmado en 1993, para la “estructuración de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR” (Portella de Castro 2003:05), transformándola en una secretaría de característica más técnica.

Algunos años después, en diciembre de 1995, se firmó en Madrid el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comisión Europea y el MERCOSUR. El acuerdo fue amplio y tenía como objetivo ser un instrumento para la liberación

comercial gradual, contemplando importantes tópicos como medio ambiente, ciencia y tecnología, transportes, etc. Se creó un equipo de trabajo compuesto por una comisión mixta, una subcomisión comercial, un grupo de trabajo y un mecanismo de diálogo político, y fueron realizados algunos encuentros de naturaleza política y económica. En ese mismo año, diversos programas horizontales, principalmente en el área de la educación, fueron lanzados por la Comisión Europea para los países mercosureños: @LIS, ALBAN, AL-INVEST, URB-AL ALURE y ALFA.

Cuadro III. Programas de cooperación entre Unión Europea y países del MERCOSUR

Programa	Descripción y principales objetivos	Presupuesto
@Lis	<p>@LIS es un Programa de la Comisión Europea que busca la promoción de la Sociedad de la Información y de la inclusión digital en América Latina. Sus objetivos son de continuar promoviendo, y al mismo tiempo mejorar y extender el diálogo y las aplicaciones de la Sociedad de la Información en América Latina, impulsando interconexiones entre redes de investigación y comunidades en ambas regiones, reduciendo la brecha digital e integrando a América Latina en la Sociedad de la Información Global.</p> <p>En 2008, fue creado el @LIS 2 con proyectos a ser implementados entre 2009 y 2012 y se organiza en tres líneas de acción: diálogo político y regulatorio, redes de investigación y redes de reguladores</p>	Para la segunda fase del proyecto, 31,25 millones de euros de los cuales 22 millones (70,4%) serán financiados por la Comisión Europea.
Alban	Fueron realizadas cinco convocatorias anuales, para inicio de estudios entre 2003 y 2007, seleccionando candidatos oriundos de los 18 países de América Latina para recibir una beca Alban y realizar estudios de Maestría, Doctorado o Especialización avanzada en instituciones en los Estados miembros de la Unión Europea.	113,5 millones de euros, de los cuales 88,5 millones fueron financiados por la Comisión Europea.
Alfa	<p>El programa ALFA pretende reforzar la cooperación en materia de enseñanza superior, por medio de la cofinanciación de proyectos dirigidos al desarrollo de la capacidad de individuos e instituciones (universidades y otras organizaciones competentes) y la promoción de la cooperación académica entre las dos regiones.</p> <p>El proyecto tiene tres fases: 1994-1999, 2000-2006 y 2007-2013.</p>	<p>Alfa I: 31 millones de euros</p> <p>Alfa II: 54,6 millones de euros</p> <p>Alfa III: 23,2 millones de euros en la primer llamada de los cuales 19,34 millones fueron financiados por la Comisión Europea.</p>

Programa	Descripción y principales objetivos	Presupuesto
AI- Invest	<p>AI-Invest busca apoyar la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PME) de América Latina, en colaboración con sus asociados europeos, a fin de contribuir para la cohesión social de la región.</p> <p>El programa AI-Invest facilita el proceso de internacionalización de las pequeñas y medianas empresas con implementación de proyectos conducidos por organizaciones que favorecen el desarrollo del sector privado como cámaras de comercio, agencias y asociaciones industriales.</p>	50 millones de euros de la Comisión Europea para el período entre 2010 y 2012.
Alure	El programa duró pocos años y fue creado para repensar y modernizar las políticas energéticas regionales por medio del apoyo a proyectos de cooperación entre operadoras de energía europeas y entidades sudamericanas, estudios específicos, diseño de políticas, intercambios, seminarios, etc.	14 millones de euros.
Copolad	El COPOLAD es un Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea referente a políticas de combate a las drogas, lanzado en 2010, que tiene como objetivo contribuir en la mejora de la coherencia, el equilibrio y el impacto de las políticas de lucha contra las drogas en América Latina. El programa tiene cuatro componentes: consolidación de mecanismos de coordinación y de cooperación UE-AL y el Caribe en materia de lucha contra la droga a través del apoyo a las políticas y del diálogo; consolidación de los observatorios nacionales de lucha contra las drogas; refuerzo de capacidades para la disminución de la demanda y; refuerzo de capacidades para disminución de la oferta.	Seis mil euros.
Erasmus Mundus	Erasmus Mundus es un programa de cooperación de nivel superior para promover la calidad de la enseñanza europea. En esa segunda fase (2009-2013), el Programa busca crear asociaciones por medio de la financiación de intercambio de académicos y estudiantes.	
EUrocLIMA	El Programa, aprobado en diciembre de 2009, busca reducir la vulnerabilidad de la población ante los efectos de las alteraciones climáticas ligadas a la lucha contra la pobreza y al incentivo del desarrollo sustentable, por medio de una mejor comprensión de las consecuencias de las intervenciones nacionales para el conjunto de la región.	Cinco millones de euros
Euro-solar	El programa, lanzado en 2006, está focalizado en los países más pobres de América Latina e incentiva la utilización de energías renovables en comunidades aisladas suministrando kits de energía solar o eólica.	35,84 millones de euros de los cuales 28,7 millones son de la Comisión Europea.

Programa	Descripción y principales objetivos	Presupuesto
Eurosocial	El programa se centra en el fortalecimiento institucional de las administraciones públicas, mediante la realización de actividades de sensibilización política y de intercambio de experiencias entre administraciones públicas de los países de la Unión Europea y de América Latina. La segunda fase del programa va de 2010 a 2014.	31,3 millones para la primera fase, recién concluida.
LAIF	LAIF funciona por medio de subsidios no reintegrables y préstamos para cofinanciación de proyectos de infraestructura pública, asistencias técnicas y operaciones de capital de riesgo latinoamericanas.	
Ralcea	Lanzado en diciembre de 2009, el programa tiene como objetivo promover asociaciones sur-sur en el sector del agua.	2,5 millones de euros de los cuales 2 millones serán concedidos por la Unión Europea.
Urb-AI	<p>Urb-AI es un programa de cooperación descentralizada entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos que trabaja políticas urbanas, basado en el intercambio de experiencias entre los participantes resultando en beneficios mutuos.</p> <p>El programa fue creado en 1995 y en su primer fase, hasta 1998, incorporó proyectos en el área de droga y ciudad; conservación de patrimonios urbanos; democracia; la ciudad como promotora del desarrollo económico; políticas sociales urbanas; ambiente urbano; gestión y control de la urbanización y; control de la movilidad urbana.</p> <p>En la segunda fase el programa incorporó también los temas de financiación local y presupuesto participativo; lucha contra la pobreza urbana; promoción del rol de la mujer en los órganos de toma de decisión local; ciudades y la sociedad de la información y; seguridad ciudadana.</p> <p>La tercera fase del proyecto (2007-2013) procura aumentar el grado de cohesión social y territorial.</p>	50 millones de euros para la tercera fase.

Fuente: Elaboración propia con base en las informaciones contenidas en el sitio de la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation>

En mayo de 1998, en Bruselas, en la reunión de la subcomisión comercial, fue realizado un diagnóstico en el sentido de profundizar los objetivos del Acuerdo Marco. En julio del mismo año, la Comisión Europea aprobó la profundización de la cooperación, desarrollo de una asociación política y creación de una zona de libre comercio, siendo que este último tema fue bastante polémico y generó debates dentro de la Unión Europea, sobre todo de Francia debido al sector agrícola. No hubo menciones específicas a la inclusión social. La discusión fue aplazada para el año 2000.

El próximo encuentro y quizás el verdadero lanzamiento de la cooperación entre los dos bloques, ocurrió en la Cumbre de Rio de Janeiro en 1999. Ella marcó el inicio de una asociación más puntual y concreta entre la Unión Europea y América Latina con encuentros y reuniones ministeriales que ocurren cada dos años para discutir asuntos de naturaleza política entre los dos continentes. La asociación continúa, mostrando la convergencia de intereses y el deseo mutuo de cooperación.

En julio de 2001, un Memorando de Entendimiento fue firmado por los dos bloques referente a la Estrategia Regional 2002-2006, estableciendo tres áreas prioritarias de cooperación: “apoyo a la integración del mercado interno y a la aceleración de los flujos comerciales interregionales (21 millones de euros); apoyo a la institucionalización del MERCOSUR (12,5 millones de euros); y apoyo a la sociedad civil en el MERCOSUR (14,5 millones de euros)”. (Comisión Europea 2007:15).

En 2002 se efectuó la Cumbre de Madrid y los documentos de ese encuentro (Declaración Política “Compromiso de Madrid” y su Adjunto I, denominado “Valores y Posiciones Comunes UE-ALC”), tampoco parecen representar un gran avance. Nuevamente la expresión “cohesión social” no es en ellos mencionada. En la misma línea de la Cumbre anterior, la Declaración de Madrid y su Adjunto reafirman como compromisos generales la “erradicación de la pobreza” (Declaración, preámbulo) y la “promoción de la equidad social” (Anexo, § 2). Las referencias al combate a la pobreza aparecen, además, con mayor abundancia y de forma un poco más incisiva.

Entre la Cumbre de Madrid (2002) y la de Guadalajara (2004), la temática más general aquí en discusión pasó a ocupar el centro del debate. En febrero de 2004 el Comité Económico y Social Europeo aprobó, con 94 votos favorables, 5 en contra y 11 abstenciones, el Parecer titulado “La Cohesión Social en América Latina y el Caribe” (Comité, 2004) que, seguramente, subsidió el encuentro en Guadalajara. A partir de entonces, no sólo la expresión “cohesión social” pasa a ser parte del vocabulario de las reuniones de Cumbre, sino también pasa a ser evidente la centralidad y el énfasis en la temática del combate a la desigualdad, a la exclusión social y a la pobreza.⁵ Es importante resaltar que la Declaración de Guadalajara es el primer momento en que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) son mencionados.

.....

5 El documento del Comité (Comité, 2004) está compuesto por una síntesis inicial y siete partes más o capítulos (“Introducción”; “El concepto de cohesión económica y social”; “El déficit social en América Latina”; “Las raíces del desequilibrio social en América Latina”; “Las debilidades de las sociedades latinoamericanas frente al proceso de cohesión social”; “Los posibles vectores de la cohesión social en América Latina y el Caribe”; “Las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe: incidencia en la cohesión social”), totalizando 156 párrafos. La expresión “cohesión social” predomina en el vocabulario empleado, estando presente en 58 de estos párrafos, en cuanto los términos “desigualdad”, “pobreza” y “exclusión” referidos, respectivamente, en 29, 18 y 11 de ellos. Para el cálculo no fueron consideradas las veces que las expresiones aparecen en los títulos y subtítulos, y tampoco fueron consideradas los casos de repeticiones dentro de cada párrafo.

La Cumbre de 2004 marcó un significativo salto cualitativo pues amplió el abanico de temas que pasó a ver como directamente relacionados a la reducción de las diversas formas de desigualdad y al enfrentamiento de la pobreza, destacando las políticas sociales, la necesidad de cambios en el ámbito de las relaciones entre los países, e incluso con respecto a las relaciones capital-trabajo, atribuyendo mayor énfasis a la relación entre éstas y otras temáticas afectadas a la problemática social, abordándolas desde la visión europea y latinoamericana.

La declaración resultante de la Cumbre de Viena no muestra ningún avance considerable en términos de su cobertura a partir de una perspectiva de combate a las diferentes formas de desigualdad y de superación de la pobreza. Quizás la única excepción sea la novedad de una breve mención a la problemática del mercado informal de trabajo.

Aunque el documento no muestre ninguna especie de retroceso en cuanto a las posiciones acordadas en el encuentro anterior, si consideramos las amplias perspectivas elevadas en Guadalajara, y el hecho de que la Cumbre de Viena haya ocurrido apenas algunos meses después la realización de una Conferencia en Bruselas titulada “Promoción de la Cohesión Social: las experiencias de UE y de ALC”⁶, es notable que ningún otro avance efectivo pueda ser observado en el contenido de la declaración de esta Cumbre, aunque uno de los subtítulos del documento se haya denominado “Lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión” (§s 36 la 38)⁷.

Comparativamente al de Viena, el documento resultante de la Cumbre de Lima (la quinta entre ALC y UE), realizada en 2008, parece dar mayor altura a la discusión sobre la “erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión”. Bajo este subtítulo, el documento dedicó específicamente 19 de sus 57 párrafos (ver §s 11 a 29).

En ese momento fue también mencionada la necesidad de una asociación más estratégica en el área de libre comercio que incluyera a todos los países de la región. Aún en ese año, la Unión Europea lanzó también su Estrategia de Respuesta 2007-2013 (Comisión Europea 2007:25) centrada en tres prioridades: apoyo a la institucionalización del MERCOSUR; apoyo a la profundización del MERCOSUR y a la aplicación de futuro y; fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, conocimiento del proceso de integración regional, comprensión y visibilidad mutuas.

Para el primer período de 2007 a 2010, fueron destinados siete millones de euros para un proyecto de inclusión digital en el MERCOSUR; tres millones de euros para un programa de educación superior en movilidad; un millón y medio de euros para fortalecer los sectores audiovisual y cinematográfico en el MERCOSUR; y 12 millones para el apoyo al desarrollo sustentable aumentando la calidad y las normativas de los productos mercosureños.

6 Ver la referencia a la misma en el § 38 (Declaración de Viena, 2006). No conseguimos ubicar ningún documento específico que presente los resultados de la mencionada Conferencia de Bruselas.

7 Llama la atención que, en cuanto a su forma, la Declaración de Viena presentó algunos cambios en relación a los documentos anteriores: a) el número de párrafos disminuyó (de 104 de la Cumbre anterior a 59), lo que no significa, evidentemente, menor contenido; b) la organización del texto obedeció a una lógica de subdivisión por gran número de temas (12 en total), con pequeño número de párrafos dedicados a cada uno, a diferencia de los documentos anteriores en los cuales el contenido fue generalmente organizado en tres o cuatro grandes ejes con mayor número de párrafos cada uno. En los encuentros posteriores el formato anterior fue retomado.

Como evidencia su propio subtítulo (“Para una nueva fase en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”), la Declaración de Madrid (2010) mantiene los dos ejes principales de la Cumbre anterior, agregando a ellos “un lugar destacado a la innovación y tecnología” (§ 1). También la preocupación con el “problema mundial de las drogas” gana destaque. De la misma forma que ocurrirá en la II Cumbre (Madrid, 2002), la VI Reunión de Cumbre agregó a su Declaración un Plan de Acción.⁸

El análisis de la “Declaración” y del “Plan” evidencian la marginación de los temas principales que aquí estamos analizando (cohesión social, desigualdad, exclusión / inclusión social y pobreza) y de los temas ya anteriormente mencionados. Del Plan de Acción, de donde más se podría esperar en términos de establecer metas y acciones concretas después de la acumulación obtenida a partir de los debates en las cinco Cumbres anteriores, no se deduce prácticamente nada excepto, nuevamente, referencias bastante genéricas, e incluso algunas muchas veces mal articuladas,⁹ por ejemplo, acerca de la relevancia del acceso a las nuevas tecnologías para la promoción de la cohesión social. Lo mismo se puede decir sobre el abordaje relativo al problema de las drogas.

Por fin, a pesar de la deficiencia de acuerdos concretos en el ámbito de las cumbres ocurridas, vale mencionar que existe un esfuerzo concreto de la Unión Europea de una cooperación con el MERCOSUR, en lo que concierne a los ámbitos de la inclusión social. El documento de Estrategia Regional 2007-2013 para el MERCOSUR (Comisión Europea, 2007), destina la mayor parte de sus recursos dirigidos al MERCOSUR para acciones de inclusión social.

Existen también otros programas (ver Cuadro III) que no son destinados específicamente al bloque, pero sí a la región de América Latina como el Eurosociedad y el Proyecto Urb-AI que ha contribuido al proceso de inclusión social en la región. Además, varias instituciones mercosureñas como la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR y el Foro Consultivo Económico y Social, tienen fuerte inspiración en los órganos de la Comisión Europea. Se vuelve evidente para la cooperación y para el avance del MERCOSUR la necesidad de una mayor institucionalización “mediante el aumento de la eficiencia y de la eficacia de las instituciones del MERCOSUR, mejorando su funcionamiento y profundizando su rol, de modo de hacer avanzar el proceso de integración del MERCOSUR a todos los niveles.” (Comisión Europea, 2007:31).

8 La Declaración de Madrid (2010) está compuesta por 43 párrafos, organizados de la siguiente forma: Preámbulo (§ 1); “I. Socios para hacer frente de manera común a los retos mundiales” (§s 2 a 21); “II. Reforzar nuestra asociación birregional” (§s 22 a 37); y “III. Promover la innovación y la tecnología a escala birregional en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social” (§s 38 a 43). En la forma de Adjunto el “Plan de Acción de Madrid 2010-2012”, fue organizado en seis áreas clave, que totalizan 77 ítems, allí contabilizados los párrafos introductorios de cada una de ellos: 1) “ciencia, investigación, innovación y tecnología”; 2) “desarrollo sostenible; ambiente; alteraciones climáticas; biodiversidad; energía”; 3) “integración regional e interconectividad para fomentar la inclusión y cohesión social”; 4) “migración”; 5) “educación y empleo para promover la inclusión y la cohesión social”; y 6) “el problema mundial de las drogas”. En cuanto al carácter del contenido y de las temáticas privilegiadas del Plan de Acción, el párrafo § 37 de la Declaración es esclarecedor.

9 Este nos parece el caso, por ejemplo, de la última frase del ítem V en el texto introductorio del primer tema (“Ciencia, investigación, innovación y tecnología”) tratado en el Plan de Acción, que vale mencionar: “El principal objetivo en este ámbito consiste en desarrollar el ‘Espacio UE-ALC del Conocimiento’: i) mejorando la cooperación en investigación e innovación; ii) reforzando las capacidades e infraestructuras científicas y tecnológicas; iii) posibilitando la investigación, innovación y puesta en común de conocimientos de manera sostenible teniendo en cuenta la contribución de los conocimientos ancestrales y tradicionales; iv) potenciando el uso de nuevas tecnologías y la transferencia de tecnología que apoyen un desarrollo socioeconómico sostenible; y v) fomentando la cooperación entre ambas regiones en lo relativo a la economía digital y la reducción de la brecha digital para mejorar su competitividad, al tiempo que se da a la integración social un carácter transversal” (Plan de Acción, 2010, p. 2, subrayado nuestro).

6. Sociedad civil

No es posible estudiar las políticas de inclusión social, ni en las esferas nacionales, ni en las esferas locales de gobierno, sin investigar el rol y la influencia de las organizaciones de la sociedad civil y su relación con los gobiernos. Con el proceso de redemocratización que los países de América Latina vivieron durante las décadas de 1980 y 1990, después de un largo período de dictaduras militares, la sociedad civil se fortaleció, maduró y construyó un rol importante en el desarrollo de políticas sociales. Es por este motivo que Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) del MERCOSUR se articularon y crearon un programa para favorecer el diálogo con el bloque regional.

El Programa MERCOSUR Social y Solidario es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil integrada actualmente por 17 ONGs de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que articula acciones de más de 150 organizaciones y movimientos sociales basados en el MERCOSUR. Se trata del canal de reivindicaciones de derechos políticos, económicos y sociales de sectores excluidos más directamente en la participación y diseño del proceso de integración regional del MERCOSUR por parte de la sociedad civil. El Programa desarrolla, desde 2003, acciones de capacitación, formación, comunicación, articulación y formulación de propuestas a partir de estrategias en los niveles nacional, regional y local. Sus acciones (<http://www.mercosursocialsolidario.org>) se orientan a:

- Instalar la “dimensión social” en el proceso de integración del MERCOSUR;
- Fortalecer las capacidades organizativas y propositivas de los actores sociales locales basados en el ejercicio activo de la ciudadanía;
- Apoyar la consolidación del proceso de democracia participativa.

Según Spink, Clemente y Keppke (1999), las asociaciones de los gobiernos locales (estudio realizado con gobiernos municipales brasileños semifinalistas de los Ciclos de Premiación Gestión Pública y Ciudadanía de los años 1996, 1997 y 1998¹⁰), con agencias u otros niveles de gobierno, tienden a ser realizadas por motivos —en orden de importancia— financieros, técnicos, de implementación, operacionales y, finalmente, de codirección; y con organizaciones de la sociedad civil por razones en orden prácticamente inverso: primero por apoyo operacional, después, implementación, codirección, técnico y, por último, financiero. La inclusión de nuevos actores de la sociedad civil y del sector privado en la formulación e implementación de políticas públicas y programas locales, permite un mayor control social y ofrece mayores chances de continuidad de estos programas (Spink, Clemente & Keppke, 1999:66).

10 El programa Gestión Pública y Ciudadanía fue una iniciativa de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo y de la Fundación Ford, con el apoyo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), funcionó desde 1996 a 2005 y tenía como objetivo identificar, analizar y diseminar prácticas innovadoras de gobiernos subnacionales (estados, municipios y pueblos indígenas, incluyendo el Ejecutivo, Legislativo y Judicial) dirigidos al fortalecimiento de la ciudadanía y a la mejora de la calidad de vida colectiva. Su funcionamiento se daba a partir de la realización de ciclos anuales de premiación de experiencias de gobiernos subnacionales (gobiernos municipales, estatales y organizaciones propias de pueblos indígenas). El Programa construyó a partir de las experiencias registradas e inscritas por los propios gestores públicos locales, un banco de datos (<http://www.fgv.br/ceapp>).

De hecho, no sólo investigaciones muestran que la acción coordinada entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil pueden aumentar la eficacia de proyectos de desarrollo local, sino que también las experiencias estudiadas para este diagnóstico comprueban este hecho. Según Alves (2004), son varios autores (Eliot, Dawson, Fisher) que defienden una articulación de acciones con las organizaciones sin fines de lucro a fin de beneficiarse con un mejor desempeño, mayor eficiencia en la asignación de recursos, mayor difusión de las políticas sociales y aumento de la democracia interna.

Spink (2001) sostiene que cada vez más los gobiernos locales están innovando en sus programas municipales, ya que están cambiando el contenido de las políticas públicas y el modo de como los servicios públicos son pensados, incorporando acciones preventivas, preocupándose en combatir la exclusión social, ampliando y profundizando el ejercicio de la ciudadanía y ampliando el acceso de la población a los servicios públicos (Spink, 2001). El autor explica, también, que estas innovaciones son fruto de cambios en la forma de organización del poder público. O sea, nuevos arreglos institucionales están consolidándose cada vez más: la acción pública no es más exclusividad de los gobiernos locales. Hoy, el diseño que se destaca es el de la coordinación entre organizaciones diferentes (Spink, 2001).

Para Lewis (1996, apud Alves, 2004), las asociaciones pueden ser activas o pasivas. Alves (2004) sostiene que la coordinación efectiva de actividades para el desarrollo local sólo se da cuando son establecidas alianzas del tipo activas: alianzas que contemplan procesos continuos, roles negociados y mutables, roles y ligazones claras, riesgos compartidos, debate y desacuerdo, aprendizaje y orígenes idénticos en actividades. Sin embargo, el autor también cree que este tipo de asociación es bastante más difícil de establecerse. Para él, la mayoría de las alianzas acaban siendo del tipo pasivas, o sea, aquellas que contemplan proyectos rígidos con plazos fijados, roles rígidos, roles y lazos “nebulosos”, intereses individuales, acuerdo forzado, flujos de comunicación bajos y orígenes idénticos apenas en recursos. Eso porque, en primer lugar, las organizaciones son muy diferentes, variando en tamaño, en formalización, en ideologías, en lógicas de actuación y en gestión de recursos; y, en segundo lugar, porque las organizaciones, compiten por recursos, en especial los recursos financieros, una vez que los recursos que financian las actividades de las organizaciones de la sociedad civil son oriundos de donadores, de convenios con el Estado y también de beneficiarios. Esta lógica de financiación vuelve a las organizaciones de la sociedad civil prácticamente dependientes de los actores privados y públicos de su ambiente externo (Alves, 2004).

El autor, sin embargo, también concluye que la escasez de recursos puede resultar en una competición por ellos, y puede también, por otro lado, crear oportunidades de establecer alianzas más sólidas. Depende apenas de la madurez y de la voluntad política de las organizaciones (Alves, 2004). Con el fin de seguir examinando las relaciones entre los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil y comprender mejor cuanto ellas pueden ser benéficas, vale la pena entender las posibles formas de cómo estos actores se relacionan. Spink (2001) presenta una clasificación con tres niveles diferentes: (a) vínculos de comunicación, comisiones y consejos; (b) cooperación, apoyos y patrocinios; y (c) colaboración, asociaciones y alianzas.

El primer nivel está en la etapa de la creación y del establecimiento de una base para la articulación, es decir, aquí hay intercambio de información, ayuda en la formulación de la política pública e identificación y oferta de apoyos. Estas conexiones pueden crear redes que se establecen en torno de algún tema específico o de un área de actuación, y cuyos objeti-

vos son sensibilizar a la sociedad por algún tema en cuestión o presionar a las autoridades. “Las redes son importantes mecanismos interorganizacionales que permiten contactos y articulaciones, y al mismo tiempo permiten que las organizaciones y las personas se mantengan informadas sin necesariamente compartir todas las mismas ideas” (Spink, 2001, p. 154). Los consejos y comisiones están un poco por encima de las redes, en lo que respecta a su formalización. Estos foros funcionan a partir de representantes de diferentes organizaciones para aconsejar o también para tomar decisiones conjuntas. (Spink, 2001).

El segundo nivel es el de la cooperación, apoyos y patrocinios. Son relaciones que se establecen para un determinado evento o acción. De esa forma, el autor muestra la importancia de diferenciar el apoyo y la asociación. Mientras que la asociación requiere un compromiso mayor entre dos organizaciones, el apoyo es un acto más simple que el compartir valores y el compromiso mutuo. Se trata de un evento puntual donde una organización puede dar alguna contribución muy puntual (la disponibilidad o préstamo de un espacio físico o la posibilidad de contribución de algunos de sus profesionales en las actividades de organización o también la ayuda en la divulgación de este evento o acción). El patrocinio es la financiación total o parcial de la actividad o del evento.

La asociación involucra compromiso, corresponsabilidad y compartir valores, o sea, implica una relación de largo plazo. Las alianzas están dentro de ese nivel pues hay un cierto compromiso entre las organizaciones, pero se trata una relación más corta: “Tanto las alianzas como las coaliciones se refieren al proceso de agruparse, entrar en el mismo emprendimiento para llegar a un objetivo común. Una vez alcanzado este objetivo, no hay necesidad para la alianza” (Spink, 2001, p. 161).

Esta aclaración es importante para que las organizaciones de los gobiernos locales y de la sociedad civil puedan colaborar mutuamente entendiendo hasta donde es posible ir juntos, y donde es mejor detener una relación sin crear mayores inconvenientes entre sus miembros. Así, es posible que la participación de actores de la sociedad civil en la formulación, implementación y control de las políticas sociales a nivel local de gobierno, sea más saludable.

Concluyendo, es importante citar que esta unión refuerza, por un lado, la ruptura del modelo no democrático de relación entre Estado y Sociedad, posibilitando y creando mecanismos de mayor control de la población sobre las acciones estatales. Por otro lado, este nuevo diseño de políticas sociales introduce nuevos arreglos institucionales, que generan la construcción de redes y relaciones con diversos actores, involucrando articulaciones entre Estado y sociedad civil, pero también intergubernamentales e intersectoriales (Farah, 2000). “Los gobiernos locales asumen así un rol de coordinación y de liderazgo, movilizándolo actores gubernamentales y no gubernamentales, y buscando establecer un proceso de “concertación” de diversos intereses y de diferentes recursos en torno de objetivos comunes. A través de los nuevos arreglos institucionales así constituidos, tiende a crecer la perspectiva de sostenibilidad de políticas públicas que, de otra forma, podrían sufrir problemas de continuidad a cada cambio de gobierno. El enraizamiento de las políticas en un espacio público que trasciende la esfera estatal refuerza la posibilidad de políticas a largo plazo, con repercusiones sobre la eficiencia y la efectividad de las políticas implantadas” (Farah, 2000:28).

7. 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, habitación. 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 fue una discusión sobre el fortalecimiento de un tejido social más amplio (Spink, Clemente & Keppke, 1999). De hecho, este proceso fue fruto de un movimiento por mayor autonomía de los gobiernos subnacionales —estados, provincias, departamentos y municipios. Aunque hubiera consenso por la descentralización, había dos corrientes con visiones diferentes sobre este proceso. Por un lado, una visión considerada neoliberal, que defendía la descentralización como mecanismo de mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública local. Por otro, una corriente más ligada a la ideología socialdemócrata (o progresista), que acreditaba que la descentralización permitiría el fortalecimiento de la democracia, posibilitando una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales.

La agenda neoliberal de las políticas sociales defiende la privatización (transferencia de la producción de servicios públicos para el sector privado lucrativo); la descentralización de las políticas sociales para las esferas locales de gobierno (para aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto público); y la focalización (servicios públicos volcados para las clases más pobres y vulnerables de la población). Aunque contraria a esta visión, la agenda dirigida para la democratización acaba incorporando una práctica muy parecida. En función de las dificultades económico-financieras, los gobiernos más progresistas acaban adoptando la privatización como alternativa de gestión pública. Sin pretender el desmantelamiento del Estado y sin colocarlas como prioridad o como alternativa exclusiva, los gobiernos incorporan las alianzas como nuevas formas de articular el Estado con la sociedad civil y con el sector privado. Para esta corriente progresista, la descentralización no significa transferir atribuciones en el sentido de garantizar eficacia, pero sí en el sentido de fortalecer las relaciones entre Estado y

sociedad y de democratizar el acceso a los servicios públicos. Y, finalmente, la focalización terminó siendo incorporada como necesidad de priorizar la población más necesitada, ya que el Estado no tiene condiciones de universalizar sus servicios (Draibe, 1993).

El hecho es que, sea por razones de eficacia de gastos públicos, o sea por razones de democratizar el diálogo entre Estado y sociedad civil, los gobiernos locales ya no consiguen trabajar más de forma aislada. La población está más madura, acompañando y monitorizando sus acciones. Y los gobiernos municipales necesitan de las organizaciones de la sociedad civil para ejecutar las políticas sociales.

Aunque la descentralización de poderes y responsabilidades (de la autoridad nacional para 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, élites 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, 2000).

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 buscar intercambio internacional 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, así, 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 es la red 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 causa de existir una ausencia de contacto directo entre las partes involucradas (Boulos, 2005:23).

Aparte de la naturaleza de los acuerdos entre ciudades hermanas y redes de ciudades, existe una diferencia importante con respecto a la forma en 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 el mayor 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.

7.1. Mercociudades

Activa hace más de 15 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; etc.

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

7.2. Las Unidades Temáticas

Como fue comentado anteriormente, las Unidades Temáticas y Comisiones de Trabajo son la instancia en que el trabajo técnico es desarrollado en Mercociudades. En ese sentido, es esencial analizar el trabajo de estos grupos para entender qué tipo de acciones están siendo planeadas e implementadas en el ámbito de la inclusión social. Las Unidades Temáticas seleccionadas para el estudio fueron: Desarrollo Social, Educación, Género, Juventud, y aún las Comisiones de Derechos Humanos (de la UT Desarrollo Social) y Economía Solidaria (de la UT Desarrollo Económico Local).

7.2.1. La inclusión social en las Unidades Temáticas

A partir de conversaciones con coordinadores de las referidas Unidades Temáticas y respuestas al cuestionario, fue posible percibir especificidades y puntos en común entre ellas, como es analizado a continuación.

Cuadro IV. Unidades Temáticas y principales actividades:

Unidad Temática	Coordinador 2010	Coordinador 2011	Ciudades participantes y activas	¿Trabaja con alguna otra UT?	Principales actividades	¿Hay un debate sobre inclusión social en el MERCOSUR y Mercociudades	¿Alianza nacional o internacional en el área de inclusión social?
Desarrollo Social	Montevideo	Montevideo	12 7	En el futuro quiere trabajar el tema de drogas	-Seminario -Campamento de jóvenes -Informes electrónicos	No	No
Comisión de Derechos Humanos	Morón	Morón	18	UT Género: ciudades seguras y equitativa UT Seguridad: seguridad ciudadana UT Cultura: concursos artísticos	-Diagnósticos -Capacitaciones	Si, los objetivos de la Comisión involucran temas relacionados a la inclusión local como migración, ciudades fronterizas, etc.	-Financiación de Morón y UE -Alianza con el Observatorio de Derechos Humanos del MERCOSUR -Acciones con la coalición latinoamericana contra el racismo y con Ciudades Educadoras
Comisión de Economía Saludable	Guarulhos	Diadema	18 9	Tiene un espacio en el boletín de la UT Desarrollo Económico Local	-Realización de un banco de datos de proyectos -Debate y actividad presencial -Plataforma virtual de discusión	No	-Contactos con Unisol y COSPE para participación en proyectos de la Red Sur
Educación	Buenos Aires	Junín	64 10	No	-Reuniones de trabajo -Seminarios -Creación de un espacio virtual de intercambio de experiencias	Acompañamiento de la agenda y reuniones de trabajo de las autoridades educativas del MERCOSUR	No

continúa

Unidad Temática	Coordinador 2010	Coordinador 2011	Ciudades participantes y activas	¿Trabaja con alguna otra UT?	Principales actividades	¿Hay un debate sobre inclusión social en el MERCOSUR y Mercociudades	¿Alianza nacional o internacional en el área de inclusión social?
Género	Morón	Asunción	27 23	No, pero en un futuro desea trabajar con turismo, seguridad y Derechos Humanos	Continuar el trabajo con presupuestos sensibles al género y prevención al maltrato a mujeres y niños	No	No
Juventud	La Matanza	Jesús María	25 17	Comienza ahora con género	-Pagina web -Capacitación -Reunión -Elaboración de diagnóstico	No	Organización Iberoamericana de Juventud

Fuente: elaboración propia

Las informaciones contenidas en el Cuadro IV muestran que las Unidades Temáticas (UTs) analizadas para este estudio tiene un promedio de 23 ciudades participantes por UT, siendo que 14 de ellas tiene 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.

Cuadro V. Mayores dificultades para participación en las Unidades Temáticas (1 a 6):

	Desarrollo Social	Comisión de Derechos Humanos	Comisión de Economía Solidaria	Educación	Género	Juventud
Falta de recursos financieros para viajes	1	1	2 y 1	4 y 1	1	1 y 1
Falta de recursos humanos para acompañar la UT	3	5	4 y 3	2 y 3	6	3 y 4
Falta de conocimiento sobre Mercociudades y la función de la UT	4	4	2	3 y 4	4	4 y 3
Desinterés	2	4	3 y 4	3 y 5	6	5 y 6
Desconocimiento del beneficio concreto de la participación	5	6	1 y 2	3 y 2	5	2 y 2
Otros	X	X	2	X	X	1 falta de institucionalización del área y 5 superposición de actividades en la agenda local

Fuente: elaboración propia

Cuadro VI. Mayores dificultades para participación en las Unidades Temáticas / porcentaje:

	Gran dificultad	Dificultad presente	Dificultad mediana, pero importante	Dificultad mediana, de menor importancia	Pequeña dificultad	Dificultad inexistente
Falta de recursos financieros para viajes	84%	8%	8%	0%	0%	0%
Falta de recursos humanos para acompañar la UT	0%	8%	43%	17%	16%	16%
Falta de conocimiento sobre Mercociudades y la función de la UT	0%	16%	17%	67%	0%	0%
Desinterés	0%	17%	17%	25%	16%	25%
Desconocimiento del beneficio concreto de la participación	8%	34%	8%	0%	34%	16%
Otros	Falta de institucionalización del área.				Superposición de actividades en la agenda local	

Fuente: elaboración propia

El Cuadro V muestra que 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. De hecho, el Cuadro VI confirma que en el 84% de los casos ella es considerada como una gran dificultad.

La falta de recursos humanos para acompañar la Unidad Temática aparece como una dificultad mediana, pero importante en 43% de los casos e inexistente en 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 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.

Cuadro VII. Resultados de los programas desarrollados por las Unidades Temáticas:

	Desarrollo Social	Comisión de Derechos Humanos	Comisión de Economía Solidaria	Educación	Género	Juventud
Desarrollo de alianzas concretas en la formulación de programas	9	2	4 y 2	9 y 6	8	2 y 5
Desarrollo de alianzas concretas en la implementación de programas	X	1	6 y 4	9 y 7	6	9 y 6
Intercambio de experiencias exitosas	2	2	3 y 2	1 y 3	9	1 y 3
Intercambio de ideas	1	2	3 y 1	1 y 4	9	1 y 4
Expansión de la red de contactos	3	4	3 y 3	1 y 2	6	1 y 2
Conocimiento técnico sobre las políticas del MERCOSUR	X	4	7 y 4	1 y 5	8	3 y 9
Financiación de programas	X	3	4 y 9	9 y 8	7	9 y 7
Conocimiento sobre la Red Mercociudades	4	1	3 y 4	1 y 1	9	2 y 1
Otros	X	X	4 y X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

Cuadro VIII. Resultados de los programas desarrollados por las Unidades Temáticas (porcentaje):

	Siempre 1	Casi siempre 2	Gran frecuencia 3	Diversas veces 4	Algunas veces 5 y 6	Pocas veces 7	Casi nunca 8	Nunca 9
Desarrollo de alianzas concretas en la formulación de programas	0%	34%	0%	0%	25%	0%	16%	25%
Desarrollo de alianzas concretas en la implementación de programas	16%	0%	0%	8%	34%	8%	0%	34%
Intercambio de experiencias exitosas	17%	42%	25%	0%		0%	0%	16%
Intercambio de ideas	42%	17%	8%	17%	0%	0%	0%	16%
Expansión de la red de contactos	17%	16%	34%	0%	17%	0%	0%	0%
Conocimiento técnico sobre las políticas del MERCOSUR	9%	0%	8%	25%	8%	8%	17%	25%
Financiación de programas	0%	0%	17%	8%	0%	25%	8%	42%
Conocimiento sobre la Red Mercociudades	42%	8%	8%	25%	0%	0%	0%	17%
Otros	X	X	X	Articulación con la sociedad civil y gobierno nacional	X			

Fuente: elaboración propia

Los Cuadros VII y VIII muestran que el intercambio de ideas y el conocimiento sobre la Red 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 42% de los coordinadores.

El desarrollo de alianzas concretas en la implementación de programas ocurre algunas veces para el 34% de los que 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 parece ocurrir diversas veces en el 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 ella 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 para 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.

E+D: Un ejemplo de cooperación e inclusión social en los gobiernos locales de Mercociudades

El **Proyecto E+D Derechos Humanos, Estado y Sociedad Civil: construcción de ciudadanía** es un proyecto de Mercociudades presentado por el Municipio de Morón, es financiado por la Iniciativa Europea para la Democracia y Derechos Humanos de la Unión Europea (IEDDH), que comenzó a ser ejecutado en 2010 y que prevé, durante 30 años, desarrollar acciones para más de 200 ciudades que integran la Red, centrándose en 19 ciudades de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú y Venezuela durante su implementación. La idea principal del proyecto es unir diversos actores para construir una base de referencia de buenas prácticas en promoción y defensa de los derechos humanos.

Vale destacar que E+D es un proyecto desarrollado por la Comisión de Derechos Humanos de Mercociudades que recibió financiación de la Unión Europea para la ejecución de políticas relacionadas a la inclusión social en el MERCOSUR.

El proyecto está basado en los valores de “educación para la paz, respeto a la libertad, igualdad y la defensa de la identidad” y propone el fortalecimiento de las identidades de los actores locales (gobiernos y sociedad civil) para la construcción de la ciudadanía con una cultura de Derechos Humanos “promoviendo la generación de espacios de participación e incidencia de las ciudades en la agenda de Derechos Humanos del Mercosur” (<http://estadomasderechos.org/>).

E+D está dividido en cuatro ejes de trabajo para desarrollar políticas de desarrollo sostenible: comunicación y promoción; capacitación, investigación y coordinación regional. El primer eje, comunicación y promoción, prevé informes de gestión, publicaciones de derechos humanos y festivales. El segundo, capacitación, propone la realización de *workshops* locales y regionales, seminarios y capacitaciones. El tercero, investigación, prevé relevamiento de datos, diagnósticos, evaluación y adecuación del Proyecto a las realidades locales. Finalmente, la coordinación general del proyecto es realizada por el Municipio de Morón (responsable legal del proyecto) y cuenta con un Comité Consultivo, formado por la Secretaría Técnica Permanente y Secretaría Ejecutiva de Mercociudades, por la Comisión de Derechos Humanos y por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR.

Estados + Derechos cuenta con alianzas reales con la sociedad civil en los países miembros como el Servicio Argentino de Derechos Humanos (SADH), el Instituto Sou da Paz no Brasil, el Instituto Paraguayo de Derechos Humanos (IPDH), el Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR), entre muchos otros. Además de eso, el Parlamento del MERCOSUR también colabora con el proyecto.

Talleres como el realizado en la Cumbre de Mercociudades y la presentación del Proyecto en el Parlamento del MERCOSUR, busca no sólo la divulgación del proyecto como la promoción de la “articulación y transversalidad de acciones”, lo que parece ser, en este momento, un punto esencial para el éxito de políticas en el MERCOSUR.

Otro punto fuerte del Proyecto es la “elaboración de informes disciplinarios y temáticos de la situación regional” abordando casos, historia y situaciones específicas así como la conceptualización del Estado en lo que respecta a la democracia y los derechos humanos, analizando la “operatividad de las normas vigentes en Derechos Humanos, tanto en los ámbitos nacionales como supranacionales” y la elaboración de diagnósticos locales.

Todas las acciones prevén evaluación continua y los indicadores del Proyecto construidos hasta ahora muestran resultados concretos en las ciudades como la construcción de los 19 diagnósticos participativos elaborados conjuntamente con organizaciones de la sociedad civil.

8. 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, 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 acaban 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 por cuenta del 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 la renta 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, de modos de gestión. Y esta complejidad se traduce en una riqueza que permite al gobierno de Asunción trabajar con más alternativas de acción. Para tener una idea de esta riqueza, 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 Intendencia de articulación de programas de transferencia de ingreso y políticas de generación de trabajo y renta. La idea central aquí 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 a la renta (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 y renta, a la promoción de los derechos humanos y a la comprensión del mundo por parte de la academia. El ITS produce varios debates con el objetivo de identificar que valores de la tecnología social traerá e indicadores para su medición. Por ejemplo, para promover la inclusión social, es necesario verificar si ella 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 hecho 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 abordaran 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)¹¹; 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 Intendencia 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 desarrollar su política de inclusión social: entre estos órganos están las Secretarías Municipales

11

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

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, 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 Intendencia 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 volvió posible implantar 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 (desarrolla talleres de capacitación sobre derechos sexuales/estereotipos de género, trata de personas, abuso sexual, embarazo en la adolescencia en escuelas secundarias); Belo Horizonte, Brasil (Escuela Integrada, Educación de Jóvenes y Adultos y Educación Infantil - educación de niños de cero a seis años); Osasco, Brasil (aumento de escolaridad); Barquisimeto-Iribarren, Venezuela (desarrolla 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, incluyendo 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 Intendencia, 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 la parte de capacitación profesional el Instituto promueve cursos en las áreas de artesanía, construcción civil, moda y administración. Así, con la Intendencia de Belo Horizonte, el Instituto promueve el programa de calificación de profesionales en el área de 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 de la mañana, merienda de la tarde, almuerzo, un kit de equipamiento de protección individual y una remera del programa.

8.1. Cuadro IX. Comparativo de ciudades

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
Asunción / Paraguay	Mujeres	Dirección de Políticas de Género	- Gobierno Nacional	-Generar microemprendimientos	-32 mujeres microempresedoras
			-Otros gobiernos	-Capacitar mujeres jefas de familia	-400 mujeres capacitadas para conducir ómnibus
			-Organizaciones de la sociedad civil		
Bagé (RS) / Brasil	Adultos mayores	Secretaría Municipal de Políticas Públicas para el Adulto Mayor	-Diversas secretarías municipales	Calificar políticas públicas de protección de derechos del adulto mayor, motivando la búsqueda de un envejecimiento activo y ampliando las conquistas de este segmento	-Mejora en la condición de los adultos mayores del municipio
			-Organizaciones de la sociedad civil		-Concientización de la comunidad en general en relación a los derechos del adulto mayor
					-Sello del Gobierno de Rio Grande do Sul "Cidade amiga do Idoso"
Barquisimeto (Iribarren) / Venezuela	Familias	Instituto Municipal de Desarrollo Social	-Diversos órganos municipales	Coordinar diferentes programas inclusivos que se desarrollan a partir de diversas áreas de acción.	-Atención para más de un millón de personas
			-Órganos de la sociedad civil		
Belo Horizonte (MG) / Brasil	Familias / residentes de áreas vulnerables	Secretaría Municipal de Políticas Sociales	-Diversas secretarías municipales	-Promover la inclusión social de las familias residentes en áreas socialmente vulnerables de la ciudad	-Aumento en la cobertura de familias
			-Gobierno estatal	-Promover la articulación intersectorial de programas	-Ampliación de cupos de los diversos programas, proyectos y acciones

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
			-Gobierno federal	-Favorecer la organización de las acciones y la optimización de recursos y potencializar las intervenciones dirigidas a las áreas socialmente vulnerables de la ciudad	
			-Órganos de la sociedad civil.		-Concepción de que se debe fomentar en los territorios la articulación de redes
Jesús María / Perú	Jóvenes y adultos mayores	Gerencia de Desarrollo Humano	-Gobierno nacional (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social)	-Buscar que los jóvenes cuenten con espacios donde puedan usar su tiempo libre y desarrollar sus capacidades y habilidades sociales	-Casa de la Juventud: 600 jóvenes estudian en cursos técnicos gracias al Banco de Becas
				-Prestar asistencia psicológica y legal	-Casa de Jesús María y José: 35 personas participan voluntariamente del tratamiento contra las drogas; 456 personas frecuentan las Escuelas para Padres
				-Promover la prevención y la asistencia en relación al uso de drogas para los jóvenes del distrito.	-Casa del Adulto Mayor: frecuencia diaria de 25 a 35 personas; 375 personas por mes participan de las terapias de rehabilitación
				-Disminuir la violencia contra el adulto mayor	
La Paz / Bolivia	Individuos	Oficialía Mayor de Desarrollo Humano	-Diversos órganos municipales	-Desarrollo humano	-Buen desempeño en la ejecución financiera
			-Órganos de la sociedad civil	-Desarrollo de la cultura	-Buen desempeño en los sub-ejes de Seguridad Ciudadana, Salud, Grupos Vulnerables y Deportes con énfasis en infraestructura educativa, como también de salud

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
Montevideo / Uruguay	Niños	Departamento de Desarrollo Social	-Diversas secretarías municipales	-Instrumentar un Modelo de Intervención Socio-educativo para atenuar los efectos psicosociales de la pobreza, que afectan a la primera infancia	-Impacto favorable en los niños en el inicio de la educación primaria como resultado de la participación en el programa, en comparación a aquellas que no participan
			-Órganos de la sociedad civil	-Mejorar el desarrollo y crecimiento en la primera infancia, generando espacios de inclusión social para las familias y la comunidad	
Osasco (SP) / Brasil	Familias / generación de renta	Secretaría de Desarrollo, Trabajo e Inclusión	-Diversas secretarías municipales	-Combatir la pobreza y exclusión social en la ciudad	-647 mil atenciones a los ciudadanos, distribuidos en políticas redistributivas (21,7%), emancipadoras (4,5%) y desarrollistas (73,8%)
			-Gobierno estatal	-Articular programas de transferencia de ingreso y políticas de generación de trabajo y renta	
			-Gobierno Federal		
			-Órganos de la sociedad civil		
Paysandú / Uruguay	Presupuesto participativo	Dirección de Descentralización	-Dirección de Promoción social	-Participación en el proceso de descentralización	-La ciudadanía se involucró en el proceso de toma de decisiones sobre cómo y hasta donde destinar una parte del presupuesto municipal, aproximándose y conociendo la realidad de su barrio
			-Paysandú Innova	-Participación en la gestión con: transparencia en la información, rigor en los procesos ceder poder / obtener poder	
			-Dirección de Cultura	-Impulso a la creación y al funcionamiento de una red social de carácter horizontal	

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
Rosario / Argentina	Niños, adolescentes y familias / género	Secretaría General, Secretaría de Promoción Social; Secretaría de Salud Pública y Secretaría de Cultura y Educación	-Diversos órganos municipales	-Eliminar la discriminación contra las adolescentes	-Adolescentes capacitados
			-Órganos de la sociedad civil	-Promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades	-Elaboración de un documento con las orientaciones generales
				-Promover los derechos de los niños y adolescentes y fortalecimiento de sus grupos familiares	-Creación de áreas de apoyo técnico
					-Coordinación de acciones con el Centro de la Juventud
					-Unificación de todas las propuestas educacionales
Santa Fe de la Vera Cruz / Argentina	Familias / generación de renta	Dirección del Programa Trabajo y Empleo	-Órganos gubernamentales (gobierno nacional)	-Regularizar la situación de los productores locales para que puedan integrarse al mercado formal	-Asesoramiento, acompañamiento, capacitación y asistencia técnica y financiera a un conjunto diversificado de emprendedores
				-Ofrecer un cuadro de normas adaptado a las necesidades de los emprendedores	-Formación para más de 180 emprendedores registrados
			-Universidad Nacional	-Proporcionar capacitación y asesoramiento	-137 personas beneficiarias del Fondo de Desempleo o del Seguro de Capacitación y Empleo
				-Ofrecer facilidades / espacio para comercio de productos	-Creación de espacios para comercio de sus productos

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
Valparaíso / Chile	Familias	Teatro Municipal	-Órganos gubernamentales (gobierno nacional y gobierno local)	-Contribuir para el mejoramiento de las condiciones de desarrollo artístico y cultural de las personas económicamente vulnerables y que viven geográficamente distantes	
				-Ofrecer apoyo psicosocial y acompañamiento personalizado a las familias a partir del servicio de un profesional	

Fuente: elaboración propia

Cuadro X. Comparativo de las organizaciones

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
Asunción / Paraguay	Población con dificultades en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales	Organización Tierra Nueva	- Gobierno Local	-Promover el desarrollo integral comunitario, trabajando por el cumplimiento efectivo de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la población	-Más de 3600 familias rurales e indígenas con acceso a saneamiento
			-Otras organizaciones de la sociedad civil		-Publicación de la primer guía sobre derecho de acceso a la información pública en el Paraguay (3500 ejemplares)
					-Promoción de la participación y control ciudadano a nivel municipal mediante capacitaciones y audiencias públicas de prestación de cuentas y presupuesto
					-Fortalecimiento organizativo de cinco comités de mujeres
Belo Horizonte / Brasil	Familias / residentes de áreas vulnerables	Instituto Yara Tupynambá	-Intendencia Municipal de Belo Horizonte	-Calificar los residentes	-Alta absorción de mano de obra
				-Reformar viviendas en estado precario	-Viviendas construidas o reformadas
				-Atender familias	
Buenos Aires / Argentina	Niños y niñas	Fundación Chacras	-Gobierno local, gobierno de la provincia y gobierno federal	-Desarrollo humano sustentable	-Indicadores sociales, culturales, ambientales
			-Otras organizaciones de la sociedad civil	-Formación de niños como divulgadores activos para la concientización de la sociedad	

Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
Montevideo / Uruguay	Residentes de áreas vulnerables	Fundación PLEMMU	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno local y nacional -Empresas -Otras organizaciones de la sociedad civil 	-Apoyar la mejora en la calidad de vida de la población vulnerable y generar instrumentos de inclusión ciudadana y en el mercado de trabajo	-Inserción laboral
					-Recuperación de hábitos de higiene y de salud, especialmente odontológica; la capacidad de organizar la jornada a través del cumplimiento de horarios racionales de trabajo, de estudio y de descanso; la reincorporación de los niños a la educación formal y su sostenibilidad; y la mejoría habitacional
Neuquén / Argentina	Niños y familias	OSC Pensar		-Concientizar a los gobiernos sobre la necesidad de ejecutar políticas públicas eficaces para la inclusión social de niños con derechos violados, y que las mismas pueden ser aplicadas en la etapa inicial de su desarrollo	-Escolarización eficaz del 90% de los niños atendidos
				-Investigar sobre las herramientas y mecanismos de acción eficaces para la reconstrucción del tejido social argentino arrasado por el Terrorismo de Estado y por las políticas neoliberales	-Inclusión en la enseñanza media de manera eficaz
				-Construir sujetos éticos con vínculos de identidad y sentido	-Considerable disminución de conductas violentas
				-Construir registros imaginarios y simbólicos como ejes fundadores para la inclusión histórico-social	-Desarrollo de vínculos estables con alto sentimiento de pertenencia -Ausencia de casos de embarazo precoz



Municipio / País	Tema / público de la experiencia	Órgano responsable	Órganos y organizaciones involucradas	Objetivos	Resultados
					-Apoyo y acompañamiento a partir de lo que los niños presentan como necesario para su inclusión
					-Cambios significativos en relación a la violencia de género y a las relaciones fuerza-poder, desnaturalizando la violencia y los maltratos
Sucre / Venezuela	Familias	Fundación Vivienda Popular	-Empresas y organizaciones de la sociedad civil	-Estimular la autogestión comunitaria mediante la capacitación de las familias en la construcción de su casa.	-25 asociaciones constituídas -Asistencia Técnica y acceso a la financiación en 6 años de ejecución a más de 1300 familias

Fuente: elaboración propia

9. 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 e intendencias 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 es porque 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 acaban 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 de 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 fortalece 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 gracias a resolver 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 precisan. 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. 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 solo los municipios de forma aislada, sino también la experiencia coordinada y colectiva de ellos a partir de Mercociudades, ha 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 nuevas 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) 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 para 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, presenta 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 solo más inclusivas, sino también más coherentes. Esto significa que los gestores consiguen dialogar con varios 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 presentan la importancia de llevar a lugares donde el Estado jamás llevó, políticas y servicios públicos, sociales.

10. 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 reforzada 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. La población completa es invitada a escuchar, hablar y contribuir con las acciones gubernamentales a nivel municipal. Los gobiernos locales tienen esta responsabilidad: 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 capítulo tiene como objetivo contemplar algunas recomendaciones operativas para que los gobiernos locales, la Red 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 cuales 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 ocupan de mejorar la calidad de vida de la población local? En este sentido, se tienen aún las redes internacionales y nacionales de municipios, las asociaciones de municipios y otras instancias de cooperación intermunicipal, que 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 cuidado: no tengan como objetivo la captación de recursos al entrar en una red o asociación, pues éste no es el objetivo primordial de esas articulaciones).

¿Y las organizaciones de la sociedad civil? ¿Quiénes son ellas y qué hacen ellas? ¿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 informaciones 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 y entre los gobiernos locales y ellas. Muchas veces esta diferencia queda evidente 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. Una organización puede aceptar, por competencia, asumir una determinada actividad y función por remuneración. Eso es realizado por medio de un contrato de servicio, que debe ser monitorizado (a diferencia de 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 que existe 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 insertadas en las nuevas políticas, de forma igualmente participativa. Escuchar personas de la propia localidad con experiencias es importante. Igualmente 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 de la renta, es decir, actuar para la inclusión social es actuar para combatir la pobreza. La cuestión económica también 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 comprensión 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 acaban impidiendo o dificultando la implantación de determinado programa sin sus debidas adaptaciones. Temas como recursos, movilización social, actores interesados y también público a ser atendido, varían de lugar a lugar. Por lo tanto, es importante que los gobiernos locales y sociedad civil comprendan el contexto actual, su historia y su tendencia. ¿Cuáles son los indicadores sociales y económicos del municipio? ¿Qué significa eso? ¿Dónde es necesario priorizar? Iniciar una política de inclusión social con una discusión de los conceptos y de la realidad local, permite mucho más éxito.

En este proceso, la aproximación a universidades sería 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. Ellas 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. A pesar de 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 y otras instituciones, deben ser empoderados y “salir del papel”. En ese aspecto, la cooperación de la Unión Europea ha servido de modelo para algunos órganos y ha incentivado prácticas de fortalecimiento de la estructura institucional del bloque. Además, y de fundamental importancia, la transposición de estándares ha de concretarse en los países del MERCOSUR para garantizar la efectividad y construcción de la identidad regional. Finalmente, el MERCOSUR puede apoyar en el tema de la financiación de los gobiernos locales. No solo el MERCOSUR, sino también la Unión Europea poseen recursos para el desarrollo de proyectos que tengan como objetivo la inclusión social.

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; los Planes Estratégicos de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía, trabajan 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, años de trabajo serán necesarios. En la Unión Europea, fue 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, olvidando 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-AI) 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 juntó al esfuerzo de ciudades y Unidades Temáticas, con el trabajo de organizaciones sociales, 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, colocando 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 estas informaciones, programas y proyectos pueden incluso comenzar, pero no se conquistarán los resultados soñados. A pesar de que los resultados soñados para unos podrían ser diferentes de los resultados soñados por otros. La transparencia y el diálogo son fundamentales para el proceso de formulación y de planeamiento de las acciones. En caso contrario, se invirtieron 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 implantados, 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 él sea más firme, fuerte y consolidado. Los resultados aparecerán de forma más eficiente. Además, como ya se ha registrado en este estudio, con cambios de mandato, las chances para el fin de una política pública o programa que tengan la participación efectiva de la sociedad civil es mucho menor que programas desarrollados a partir apenas de la iniciativa del gobierno local.

11. Siglas utilizadas

AL - América Latina

CCMAS - Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR

CRPM - Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

CMC - Consejo Mercado Común

E+D - Estados + Derechos - Derechos Humanos: Estado y Sociedad Civil, construcción de ciudadanía

FCCR - Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR

FESUR - Fundación Friedrich Ebert

FEM - Fondo de Financiación del Sector Educativo del MERCOSUR

FOCEM - Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

GMC - Grupo Mercado Común

IMEF - Instituto MERCOSUR de Formación

ISM - Instituto Social del MERCOSUR

MERCOSUR - Mercado Común del Sur

ODMs - Objetivos de Desarrollo del Milenio

Parlasur - Parlamento del MERCOSUR

PEAS - Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR

RMADS - Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR

REMI - Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR

EU - Unión Europea

UT - Unidad Temática

UNILA - Universidad Federal de la Integración Latinoamericana

12. Bibliografía

ADELANTADO, José; SCHERER, Elenise (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, N° 11, pp. 117-34, Jun.

ALMEIDA, Ronaldo de; D'ANDREA, Tiarajú; DE LUCCA, Daniel (2008). Situações periféricas: etnografia comparada de pobreza urbanas. *Novos Estudos*, São Paulo, N° 82, pp. 109-130, Nov.

ALTIMIR, Oscar. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste (2008). *Revista de la Cepal*, N° 96, pp. 95-110, Dic.

ALVES, M. A. (2004). *Fundações Comunitárias e Parcerias: o paradoxo da solução da dependência de recursos*. In: Flávio Carvalho de Vasconcelos; Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos. (Org.). *Paradoxos Organizacionais: uma visão transformacional*. São Paulo: Thomson-Pioneira, pp. 1-384.

BANCO MUNDIAL (2006). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: equidade e desenvolvimento* (Visão Geral). Washington: Banco Mundial.

BARROS, E. R. (2000). *Desenvolvimento Territorial Sustentável: elementos de reflexão*.

BEBBINGTON, Anthony; DELAMAZA, Gonzalo; VILLAR, Rodrigo (2005). *Espacios públicos de concertación local en América Latina*. Lima, V Conferencia Latinoamericana de la ISTR, 28 pp. 10-12 agosto.

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).

BRIDA, Juan Gabriel; LONDON, Silvia; RISSO, Wiston Adrián (2010). Grupos de desempeño económico en los países de América: 1955-2003. *Revista de la Cepal*, n. 101, pp. 39-57, Ago.

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.

CASTELLS, Manuel (1999). *Fim de Milênio - A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.

CECCHINI, Simone; UTHOFF, Andras (2008). Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005. *Revista de la Cepal*, Nº 94, pp. 43-58. Abr.

CECCHINI, Simone; Martinez, Rodrigo (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, Mar.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe; UNICEF - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. CEPAL: UNICEF, Dic.

CETRÁNGOLO, Oscar; GOLDSCHMIT Ariela; JIMÉNEZ Juan Pablo (2009). El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina. *URB-AL III: Oficina de Coordinación y Orientación - OCO*, 35 pp., Jul.

CETRÁNGOLO, Oscar; SABAINI, Juan Carlos Gómez (2007). Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las políticas públicas. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid: disponible en: <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/>>, n. 1, 2ª época, pp. 129-54.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal: Agencia Española de Cooperación Internacional: Secretaría General iberoamericana, Mayo.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina (2010). *La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Cepal, Mayo.

COMISSÃO EUROPEIA - MERCOSUL (2007). Documento de Estratégia Regional 2007-2013, Ago.

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU (2004). “Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre ‘A Coesão Social na América Latina e Caribe’”. (25 Feb. 2004). *Jornal Oficial da União Europeia*. Bruxelas: 30 Abr., pp. C110/55-71. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:110:0055:0071:PT:PDF>>. Acceso en: 09 Mar. 2011.

COUNCIL OF EUROPE (2008). *Towards an Active, Fair and Socially Cohesive Europe: report of high-level Task Force on Social Cohesion* (TFSC (2007) 31E). Strasbourg: 28 Ene., 85 pp. Disponible en: <[http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC\(2007\)31E.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/source/TFSC(2007)31E.doc)>. Acceso en: 09 Mar. 2011.

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.

DECLARAÇÃO de Guadalajara (2004). III Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea. Guadalajara: 28-29 Mayo. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.

DECLARAÇÃO de Madrid (2010). 6.ª Cimeira UE ALC. Madrid: 18 Mayo, 9931/10 (Presse 131). Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.

DECLARAÇÃO de Viena (2006). Cuarta Cimeira UE-ALC. Viena: 12 Mayo. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro (1999). Cimeira União Europeia - América Latina e Caraíbas. Rio de Janeiro: 28-29 Junio. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.

DECLARAÇÃO Política (2002). "Compromisso de Madrid". Cimeira União Européia - América Latina e Caraíbas. Bruxelas: 24 Jun., 8802/1/02 REV. 1 (Presse 133). Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.

DECLARACION de Lima (2008). Quinta Cumbre America Latina y Caribe - Unión Europea. Lima: 16 Mayo. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 mar. 2011.

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.

DRAIBE, Sônia (1993). As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n. 17, pp. 86-101, Mar./Abr./Mayo.

EUROPEAN COMMISSION (2010). *Partners in Development European Union - Latin America Development Cooperation Guide*.

EUROsocial II - Programa Regional para la Cohesión Social en América Latina. *Guía para los solicitantes de subvenciones.* Línea presupuestaria 19.09.02: Referencia: 130-194, 2010. Disponible en: <<http://www.guiafc.com/documentos/2010-EuropeAid-130194.pdf>>. Acceso en: 07 Mar. 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 Públicas Locais”, *Cadernos Gestão Pública 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.

FLEURY, Sonia (2010). Que proteção social para qual democracia? Dilemas da inclusão social na América Latina. *Medicina Social*, New York: 5(1): 61-78, Mar.

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.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea (2004). *Organizações Internacionais - Histórias e Práticas.* Rio de Janeiro, Elsevier.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph (2000). “Globalization: What’s New? What’s Not? (And So What?)” *Foreign Policy*, v. 118, pp. 104-119.

KOWARICK, Lúcio (2003). Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51): 61-85, Feb.

LATINOBARÓMETRO, Corporación (2010). *Informe 2010.* Santiago: Latinobarómetro, Dic. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>. Acceso en: 18 Ene. 2011.

LAURIN, Alicia (2008). “Procesos de integración regional multiescalar”. In: LAURÍN, Alicia (Dir.), *Geografía Política de la Integración Regional*, Neuquén, Argentina, EDUCO.

LAVINAS, Lena (2002). Pobreza e exclusão social: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, 4(1): 25-59, Jun.

LOPES, José Rogério (2008). Processos Sociais de Exclusão e Políticas Públicas de Enfrentamento da Pobreza. *CADERNO CRH*, Salvador, 21(53): 349-363, Mayo/Ago.

LOZANO, Lucrecia (1993). “La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”, *Nueva Sociedad*, N° 125.

MAFFEZOLI, Lineu Carlos (2004). Globalização, Políticas Públicas e Governo Local. *Economia-Ensaio*, Uberlândia, 18(2)/19(1): 53-61, Jul./Dic.

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, Victor (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.

PLANO de Acção de Madrid 2010-2012 - Cimeira UE ALC. Para uma nova fase na parceria bi regional: a inovação e a tecnologia ao serviço do desenvolvimento sustentável e da inclusão social. Madrid: 18 Mayo 2010. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu>>. Acceso en: 07 Mar. 2011.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). “Desigualdad y desarrollo humano”. In: *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. Madrid, PNUD, pp. 55-80. Disponible en: <hdr.undp.org/en/media/HDR05_sp_chapter_21.pdf>.

PORTELLA DE CASTRO, Maria Silvia (2003). MERCOSUL e União Européia: relações econômicas e comerciais e as negociações do Acordo de Cooperação Inter-Regional. ALOP, CLAEH, FASE.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ (2002). Santo André Mais Igual: Programa Integrado de Inclusão Social. Santo André, Ene.

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.

SANTOS, Milton (2006). in "O dinheiro e o território". In: SANTOS, M. (et. al.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 2ª ed. Rio de Janeiro, DP&A, pp. 13-21.

SANTOS, Milton (2004). *O Espaço Dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

SANTOS, Milton (2004a). *A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

SCHWARTZMAN, Simon (2004). *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo, Augurium.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (2010). *Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira*. Rev. Katál, Florianópolis, 13(2): 155-163, Jul./Dic.

SORJ, Bernardo; TIRONI, Eugenio (2007). *Cohesión Social en América Latina: un marco de investigación. Pensamiento Iberoamericano*. Madrid: Nº 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 inter-regional*. Barueri, Manole.

VIEIRA, Oscar Vilhena (2007). A Desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, <http://www.surjournal.org/index_pt.php>, 4(6): 28-51.

VIEIRA, P. F. (2006). “Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável”. In: *EISFORIA*, Florianópolis, v. 4, n. especial, Dic., pp. 311-334.

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.mercosursocialsolidario.org>
- **Red Mercociudades:** <http://www.mercociudades.org/>
- **Somos MERCOSUR:** <http://www.somosmercosur.net>

13. Adjuntos

13.1. Adjunto A - Resumen de las experiencias de gobiernos locales



Municipio: Asunción

País: Paraguay

Número de habitantes: 502.426 habitantes

Política de Equidad Laboral y de Generación de Posibilidades

Responsable por los datos proporcionados: Dra. Nilda Romero Santacruz (Directora de Políticas de Género, dependiente de la Dirección General del Área Social).

Objetivos de la Política de Equidad Laboral y de Generación de Posibilidades

- Generar microemprendimientos.
- Proporcionar posibilidades de capacitación a mujeres jefes de familia de escasos recursos.
- Prevenir la pobreza y mejorar la calidad de vida de estas familias dirigidas por mujeres.
- Capacitar e informar a las mujeres sobre sus derechos; desarrollo personal; equidad de género; educación en valores; liderazgo de la mujer; empoderamiento de las mujeres; conocimiento de la Ley 1600-00 de prevención de la violencia doméstica.

Descripción de la Política de Equidad Laboral y de Generación de Posibilidades

Se trata de una serie de programas y proyectos volcados para mujeres.

- Proyecto con mujeres emprendedoras para generar microemprendimientos e incorporar la perspectiva de género; ciudadanía activa, salud sexual y reproductiva; prevención de tráfico de personas; autoestima.
- Proyecto Mujeres al Volante del Transporte Público y Privado para mujeres de escasos recursos económicos y oportunidades.

Tales proyectos son de inclusión social, generando posibilidades para mujeres y mujeres jefas de familia de escasos recursos económicos.

- Proyecto “Fortalecimiento de la Asociación de Mujeres Nivache”: mujeres indígenas Nivache se benefician en su fortalecimiento como mujeres emprendedoras y en diversos conocimientos con perspectiva de género.

Desde el año 2002, se inició una serie de proyectos de inclusión social con perspectiva de género, con una política de fomento a la economía social solidaria, y se realizó posteriormente una investigación urbana que evaluó y encontró un cambio de escala en la generación de emprendimientos productivos para alcanzar un determinado desarrollo socioeconómico y de combate a la pobreza de mujeres jefas de familia de escasos recursos económicos.

Desde el año 2009, se participa en un proyecto de la Fundación Alter Vida denominado “Pares” - Igualdad entre Mujeres y Hombres en el trabajo, apoyado financieramente por la Unión Europea, en el cual se desarrolla el proyecto: “Fomento de microemprendimientos para jefas de familia del barrio Tacumbú, Asunción”. Se generaron tres microemprendimientos de mujeres, que se encuentran actualmente comercializando ropa interior, toallas bordadas con cintas y accesorios para baño; las mismas recibieron capacitación durante un año sobre el proceso de generación de microemprendimientos, y se incorporaron capacitaciones sobre derechos de las mujeres; Ley 1600-00 de prevención de la violencia doméstica; desarrollo personal.

Actualmente, esta experiencia está siendo realizada con otros grupos de comunidades con mujeres jefas de familia de escasos recursos económicos; y por medio de un proceso de descentralización en los centros municipales.

Las principales acciones de esa política son:

- Integración de microemprendimientos productivos en barrios de escasos recursos económicos, incorporando la perspectiva de género.
- Ejecución del “Proyecto Mujeres al Volante del Transporte Público y Privado”. Mujeres capacitadas y empresarios sensibilizados en género.

Público beneficiario de la Política de Equidad Laboral y de Generación de Posibilidades

Proyecto de fortalecimiento de microemprendimientos: tres grupos apoyados por ocho mujeres jefas de familia de escasos recursos económicos de los barrios Tacumbú; Obrero; y Roberto L Petit de Asunción.

32 mujeres microempresarias comercializando actualmente sus productos.

Presupuesto de Inclusión Social

3% dentro de la porcentaje destinada a la Dirección General del Área Social, de la cual depende la Dirección de Políticas de Género.

Resultados de la Política de Equidad Laboral y de Generación de Posibilidades

- 32 mujeres microempresarias que comercializan sus productos, generando ingresos para sus casas.
- 400 mujeres de escasos recursos y oportunidades se capacitaron para conducir ómnibus, incorporando una formación integral con perspectiva de género; y se está retomando el proyecto de incorporar también la perspectiva de género en todas sus capacitaciones.



Municipio: Bagé/RS

País: Brasil

Número de habitantes: 114.408 mil habitantes

Programa Inclusión y Protección del Adulto Mayor

Responsable por los datos proporcionados: Luis Eduardo Colombo (Intendente)

Objetivos del Programa Inclusión y Protección del Adulto Mayor

- Calificar políticas públicas de protección a los derechos del adulto mayor, motivando la búsqueda de un envejecimiento activo y ampliando las conquistas de este segmento.

Descripción del Programa Inclusión y Protección del Adulto Mayor

El Programa Inclusión y Protección del Adulto Mayor, desarrollado por la Secretaría Municipal de Políticas Públicas para el Adulto Mayor (Idoso) (SEMPPI), fue implantado en 2009 y está dirigido para los adultos mayores de las zonas rural y urbana del municipio de Bagé. Sus principales acciones son:

- Capacitación de la sociedad civil para el adulto mayor.
- Casa Día Vicente de Paulo.
- Organización de eventos y seminarios.
- Incentivo a los grupos de convivencia con metas establecidas y evaluación permanente.
- Integración del Consejo del Adulto Mayor.
- Convenios con Instituciones de Enseñanza Superior.
- Inclusión del tema vejez en el currículo de las escuelas municipales.
- Campaña de valorización de los derechos del adulto mayor.

Público beneficiario del Programa Inclusión y Protección del Adulto Mayor

El municipio de Bagé posee aproximadamente 15.000 ancianos, siendo que 1.800 están registrados en el Centro del Adulto Mayor. Fueron registradas y acompañadas por la SEMPPI 463 denuncias contra los derechos de los ancianos, en el período de 2009-2011.

Presupuesto de programas de inclusión social

1,28% del presupuesto anual 2010.

Resultados del Programa Inclusión y Protección del Adulto Mayor

- Mejora en la condición de las personas ancianas del municipio.
- Concientización de la comunidad en general en relación a los derechos del adulto mayor.
- En 2010, Bagé recibió el Sello del Gobierno del Rio Grande del Sul “Ciudad Amiga del Adulto Mayor” por sus acciones innovadoras (la SEMPPI es la única secretaria de este segmento en el Estado).



Municipio: Barquisimeto (Iribarren)
País: Venezuela
Número de habitantes: 895.989 habitantes

Política de Inclusión

Responsable por los datos proporcionados: J. Gerardo González G. (Director de Documentación, Estadística y Cooperación Internacional).

Descripción de la Política de Inclusión

La Política de Inclusión empezó a ser aplicada en 2009, y se trata de un conjunto de 35 programas dirigidos a la población de las zonas rural y urbana. Estos programas son particularmente inclusivos y se desarrollan a partir de diversas áreas de acción.

Objetivos y acciones de la Política de Inclusión

Programa	Objetivos	Acciones
INSTITUTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SOCIAL (IMDES)		
Programa “En la Comunidad”	Desarrollar actividades conjuntas a fin de realizar operativos de salud integral y megajornadas sociales en el municipio.	Establecer relaciones interinstitucionales y realizar alianzas estratégicas con organismos públicos, privados y comunidad organizada. Realizar visitas programadas dentro del municipio. Cursos de artesanía, sala de recreación, clases de bailoterapia, grupos de teatro, danza, entre otros.
Programa “Cuidando tu Salud”	Contribuir de manera integral con la salud primaria y preventiva de los habitantes del municipio.	
Programa “Cirugía por la Vida”	Beneficiar la comunidad a través de servicios de salud integral.	
Programa “Revolución Comunitaria”	Mejorar las relaciones con las diferentes misiones e instituciones públicas a fin de trabajar de manera conjunta en pro del beneficio social de los habitantes del municipio.	
Programa “Apoyando a mis Abuelos”	Establecer acciones de carácter preventivo, formativo y asistencial que atiendan las necesidades de los adultos mayores del municipio.	

Programa	Objetivos	Acciones
FUNDACIÓN DEL NIÑO		
Programa “Niños Sanos en tu Comunidad”	Con apoyo médico, odontológico y nutricional, en contacto directo con los consejos comunitarios, aspira a reducir los índices de mortalidad infantil, a través de exámenes médicos y distribución gratuita de vitaminas y remedios, así como otros insumos farmacéuticos; y acceso totalmente gratuito, en los casos necesarios, a cirugías y tratamientos especializados.	Coordinar con los institutos de educación preescolar, los “Simoncitos” (jardines infantiles del Estado), y los asilos de ancianos, las actividades necesarias para la ejecución de los programas.
Programa “Creciendo con Amor y Salud”	Concentra su enfoque en la educación materna, para la formación de hábitos de higiene y prevención, destinados a las madres y a los niños en edad preescolar.	
Programa “Iribarren visto por los Niños”	Se ocupa de familiarizar a los niños con los aspectos históricos, culturales, económicos, geográficos y sociales del municipio, a través de actividades lúdicas, artísticas y de experiencias.	
Programa “Tecnoecolito Enseña”	Promueve la creación de conciencia ecológica por medio de visitas guiadas, juegos educativos, conferencias y otras dinámicas, en las cuales son presentados los problemas ambientales y se educa para la prevención y el cuidado del medioambiente.	
Programa “Abuelito Pienso en Ti”	Consiste en la creación de espacios donde se comparte la inocencia y la ternura de los niños con el afecto de los adultos mayores, a través de visitas orientadas en las cuales los primeros entregan presentes, mientras los “abuelos” les cuentan historias.	

Programa	Objetivos	Acciones
INSTITUTO MUNICIPAL DEL DEPORTE Y DE LA RECREACIÓN (IMDERI)		
Programa “Atención Integral al Atleta con Discapacidad”	Actividades recreativas durante la celebración del Día Mundial del Síndrome de Down, del Autista, y formación de atletas en variadas disciplinas.	Ocupar de manera efectiva el tiempo libre y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, así como la detección de posibles talentos deportivos.
Programa “Atención Integral al Adulto Mayor”	Actividades recreativas para los círculos de adultos mayores, como tomar la presión, bailoterapia, apoyo nutricional.	
Programa “Apoyo al Deporte Penitenciario de Uribana” (Humanización)	Actividad deportiva y recreativa para la humanización del Internado Judicial de Uribana.	
Programa “IMDERI va a la Escuela”	Programa de orientación recreativa para el sector escolar, con la utilización de máquinas de entrenamiento de beisbol, etc. Prospección de posibles atletas escolares para Alta Competición.	
Programa “Salvemos la Tierra”	Actividad recreativa para fomentar conciencia ecológica, y formar la comunidad para proteger al planeta Tierra, previniendo su contaminación.	

Público beneficiario de la Política de Inclusión

Instituto Municipal para el Desarrollo Social: 568.412 beneficiarios.

Fundación del Niño: 62.704 beneficiarios.

Instituto Municipal del Deporte y de la Recreación: 143.105 beneficiarios.

Presupuesto de la Política de Inclusión

27 % del presupuesto de Inversión.

Resultados de la Política de Inclusión

- Con una inversión social superior a 40 millones de bolívares (U\$S 10.000.000), fue dada atención a más de un millón de iribarrenses de diversas edades, localizaciones geográficas y condiciones sociales.



Municipio: Belo Horizonte/MG

País: Brasil

Número de habitantes: 2.232.747 habitantes

Programa BH Ciudadanía

Responsable por los datos proporcionados: Marcelo Alves Mourán (Gerente de Coordinación del Programa BH Ciudadanía).

Objetivos del Programa BH Ciudadanía

- Promover la inclusión social de las familias residentes en áreas socialmente vulnerables de la ciudad.
- Promover la articulación intersectorial de programas, proyectos y acciones de competencia de las diversas políticas públicas ejecutadas por el poder público de Belo Horizonte.
- Favorecer la organización de las acciones y la optimización de recursos y potencializar las intervenciones dirigidas a las áreas socialmente vulnerables de la ciudad.

Descripción del Programa BH Ciudadanía

El Programa BH Ciudadanía es desarrollado a partir de un modelo de gestión basado en la articulación y coordinación intersectorial de programas, proyectos y acciones de competencia de las diversas políticas públicas ejecutadas por el municipio, con base en los principios de la descentralización, intersectorialidad, territorialidad y participación.

El Programa BH Ciudadanía fue creado 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	<ul style="list-style-type: none">- Educación Infantil (niños de cero a cinco años y ocho meses),- Educación de Jóvenes y Adultos (EJA)- Escuela Integrada
Salud	<ul style="list-style-type: none">- Inversión en acciones de prevención en salud, buscando promover cambios efectivos de los hábitos y condiciones de vida.
Asistencia Social	<ul style="list-style-type: none">- Enfoque en la Protección Social Básica (Centro de Referencia de la Asistencia Social - CRAS): identificación de situación de riesgo y orientación familiar; talleres de sociabilidad; socialización infanto-juvenil; grupos de convivencia de adultos mayores.

Deportes	<ul style="list-style-type: none"> - Programas Deporte Esperanza / Segundo Tiempo (escuelitas de fútbol, fútbol de salón, voleibol, básquet, balonmano, manchado, gimnasia rítmica y atletismo); - Vida activa (integración social y mejoría de la calidad de vida, por medio de la convivencia y de la práctica de actividades físicas y de entretenimiento).
Abastecimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres de educación para el consumo y plantío alternativo para promoción de la Seguridad Alimenticia y Nutricional.
Derechos de Ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades de formación en derechos humanos y ciudadanía; - Implantación de puestos de atención del Juzgado de Conciliación (en alianza con el Tribunal de Justicia de Minas Gerais)
Cultura	<ul style="list-style-type: none"> - Talleres de cultura y punto de lectura
Transferencia de ingreso	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficio de Prestación Continua (BPC) - Beca Escuela Municipal - Beca Familia
Inclusión Productiva	<ul style="list-style-type: none"> - Calificación profesional - Inserción al mercado formal de trabajo - Organización para la prestación de servicios autónomos
Inclusión Digital	<ul style="list-style-type: none"> - Puntos de Internet Municipal - Telecentros - Unidad Móvil - Centro de Reacondicionamiento de Computadoras
Intervenciones Urbanas	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Aceleración del Crecimiento- PAC / Vila Viva - Presupuesto Participativo, acciones en áreas de riesgo

La gestión del Programa BH Ciudadanía es estructurada por medio de los niveles decisorio, gerencial y ejecutivo en los ámbitos central, regional y local.

- La Cámara Intersectorial de Políticas Sociales (CIPS) es la instancia responsable por la articulación política e institucional entre las Secretarías de la PBH involucradas en el BH Ciudadanía.

- El Grupo Técnico de Asesoría y Monitoreo (GT BH Ciudadanía) asesora y monitorea la implementación de las acciones del Programa junto a las regionales, siendo un colegiado compuesto por gerentes de diferentes secretarías municipales
- El ejecutivo central, por medio de la Gerencia de Coordinación del Programa BH Ciudadanía, articula el apoyo de todos los órganos involucrados, consolida datos administrativos, contables, financieros y gerenciales, monitorea y avala el Programa.
- El ejecutivo regional acompaña las acciones sectoriales a partir de las especificidades regionales y locales, conjuntamente con el nivel técnico.
- El ejecutivo local articula y moviliza la red de servicios gubernamentales y no gubernamentales en la esfera local para la atención de las familias beneficiarias, por intermedio del Colegiado de Coordinación Regional y de la Comisión de Coordinación Local (CCL).

La CCL, instancia gestora en cada uno de los Núcleos BH Ciudadanía, se compone en los territorios en que los mismos se encuentran implantados.

Público beneficiario del Programa BH Ciudadanía

Cerca de 40.000 familias, totalizando aproximadamente 168.000 personas.

Presupuesto del Programa BH Ciudadanía

R\$ 28,6 millones para el año 2011.

Resultados del Programa BH Ciudadanía

- Aumento en la cobertura de familias mencionadas en los territorios (de 5.400 familias a 135 mil familias).
- Ampliación de vacantes de los diversos programas, proyectos y acciones.
- Direccionamiento de la implantación, en el marco de los Núcleos BH Ciudadanía, de programas y proyectos temáticos, tales como: las academias de la ciudad, la escuela integrada, los talleres de abastecimiento, de salud bucal y de formación en derechos humanos y ciudadanía.
- Concepción de que se debe fomentar en los territorios la articulación de redes, por medio de la Comisión de Coordinación Local.

Instituto Yara Tupynambá

El Instituto Yara Tupynambá es una organización de la sociedad civil asociación de la Intendencia de Belo Horizonte para la ejecución de programas de inclusión social en el municipio. Él desarrolla, principalmente, acciones de calificación profesional. Con la Intendencia de Belo Horizonte, el mayor proyecto desarrollado es el de capacitación de profesionales del área de la construcción civil. Las personas participan de todos los módulos (etapas de la construcción civil). El subproducto es la reforma de casas de una comunidad. 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 aula. Los alumnos reciben también merienda de mañana, merienda a la tarde, almuerzo, un kit de equipamiento de protección individual y una camiseta del programa. En BH, este programa está siendo implantado en el Conjunto Felicidad, con residentes de esta comunidad, y tendrá como resultado cinco casas reformadas.

Según su Director Presidente, José Theobaldo Junior, las organizaciones de la sociedad civil no son meras prestadoras de servicios del gobierno municipal. Todos los actores involucrados en los proyectos exponen sus experiencias. “Hay un cambio de visión entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil”.



Municipio: Jesús María / Lima

País: Perú

Número de habitantes: 70.000 habitantes

Programas Casa de la Juventud, Casa de Jesús, María y José y Casa del Adulto Mayor

Responsable por los datos proporcionados: Viviana Meza Gutiérrez (Gerente de Desarrollo Humano).

Objetivos de los Programas de Inclusión Social

Casa de la Juventud:

- Mejorar la calidad de vida de los jóvenes, permitiendo que se desarrollan como buenos ciudadanos.
- Proporcionar espacios donde los jóvenes puedan hacer uso de su tiempo libre y desarrollar sus capacidades y habilidades sociales, por medio de los talleres que les ofrecemos.
- Prestar asistencia psicológica y legal.

Casa de Jesús, María y José:

- Promover la prevención y la asistencia en relación al uso de drogas para los jóvenes del distrito.

Casa del Adulto Mayor:

- Atender a los ancianos que por razones de salud no pueden ir a talleres, paseos y excursiones;
- Disminuir la violencia contra el adulto mayor, especialmente cometida por sus acompañantes, y colaborar para que no queden solos en sus casas;
- Generar un espacio donde puedan encontrar amor, seguridad, salud, confort; y mejorar su calidad de vida por medio de diferentes talleres.

Descripción de los Programas de Inclusión Social

Casa de la Juventud:

- Este programa fue creado en setiembre de 2008. Su funcionamiento comienza a partir de anuncios en panfletos, e-mails y redes sociales. Programación de talleres y atención de servicios de salud reproductiva y psicológica. Creación del Banco de Becas para jóvenes con recursos económicos reducidos.

Casa de Jesús, María y José:

- Esta casa, creada en febrero de 2010, funciona a partir de anuncios en panfletos; contacto con líderes de hinchadas de clubes de fútbol, sensibilizándolos para que se inscriban en los programas de asistencia y tratamiento contra las drogas, y que incentiven otros miembros de sus grupos; visitas a domicilio; escuela de padres.

Casa del Adulto Mayor:

- Creada en mayo de 2010, funciona desde las 8h a las 18h a partir de anuncios abiertos, visitas a domicilio, y divulgación de la Casa en los medios de comunicación.

Público beneficiario de los Programas de Inclusión Social

- Casa de la Juventud: jóvenes entre 11 y 27 años - 7.000 participantes por año.
- Casa de Jesús, María y José: 38 jóvenes en tratamiento y 45 que frecuentan regularmente.
- Casa del Adulto Mayor: personas de la tercera edad entre 70 y 90 años. Frecuentan diariamente de 25 a 35 personas.

Presupuesto del área de Inclusión Social

5,2% del presupuesto municipal

Resultados de los Programas de Inclusión Social

- Casa de la Juventud: 600 jóvenes estudian en cursos técnicos gracias al Banco de Becas;
- Casa de Jesús, María y José: 35 personas participan voluntariamente del tratamiento contra las drogas; 456 personas frecuentan las Escuelas para Padres;
- Casa del Adulto Mayor: Frecuencia diaria de 25 a 35 personas; 375 personas por mes participan de las terapias de rehabilitación.



Municipio: La Paz
País: Bolivia
Número de habitantes: 1.552.156 habitantes

La Paz Equitativa e Inclusiva

Responsable por los datos proporcionados: Luis Salas Carbajal (Analista Estadístico de la Dirección de Investigación e Información Municipal).

Objetivos del Programa La Paz Equitativa e Inclusiva

- Desarrollo humano;
- Desarrollo de la cultura.

Ambos tienen una fuerte interdependencia, y están relacionados al individuo y su desarrollo; y en este contexto, fundamentalmente con el acceso del individuo a servicios públicos que apoyen el desarrollo de sus capacidades y la generación de oportunidades para ejercerlas respetando su cultura.

Descripción del Programa La Paz Equitativa e Inclusiva

Se trata de una Línea Estratégica que está incluida en el Plan de Desarrollo Municipal que tiene cuatro años desde el inicio de su ejecución. Esta Línea, aplicada en las zonas rural y urbana de La Paz, es realizada por los Programas Operativos Anuales de diferentes Unidades Ejecutoras del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Público beneficiario del Programa La Paz Equitativa e Inclusiva

Los beneficiarios son todos los habitantes del Municipio de La Paz.

Presupuesto de Inclusión Social

22.88% del presupuesto municipal.

Resultados del Programa La Paz Equitativa e Inclusiva

- El eje La Paz Equitativa e Inclusiva denota un buen desempeño en la ejecución financiera, superando las expectativas programadas.
- En relación al cumplimiento físico, superó las expectativas, mostrando una evidente subdimensión al respecto de las demandas de atención municipal referidas especialmente a proyectos de gestión, servicios y fiscalización.
- La elevada ejecución financiera se debe principalmente al desempeño en los sub-ejes de Seguridad Ciudadana, Salud, Grupos Vulnerables y Deportes con énfasis en infraestructura educativa, así como de salud.



Municipio: Montevideo
País: Uruguay
Número de habitantes: 1.350.000 habitantes

Programa “Nuestros Niños”

Responsable por los datos proporcionados: María Sara Ribeiro (Directora del Departamento de Desarrollo Social).

Objetivos del Programa “Nuestros Niños”

- Instrumentar un Modelo de Intervención Socioeducativo para atenuar los efectos psicosociales de la pobreza, que afectan la primera infancia y su contexto familiar.
- Mejorar el desarrollo y el crecimiento en la primera niñez, generando espacios de inclusión social para las familias y la comunidad en su conjunto, partiendo de objetivos que promuevan acciones integrales e integradoras, y que favorezcan los procesos organizacionales con una participación activa de los ciudadanos.

Descripción del Programa “Nuestros Niños”

Se trata de un programa creado en julio de 1991, dirigido a los niños de la zona urbana.

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 Bolsas 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. Los Derechos Humanos, la participación de las familias y de la comunidad, son fundamentales para el desarrollo de la propuesta.

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. Este número es mayor si tenemos en cuenta la Modalidad de Becas.

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 asociación con distintas organizaciones o instituciones relacionadas a los temas trabajados.

El fuerte carácter comunitario del programa también favorece el desarrollo local de la región donde es implementado, por medio de los cupos de trabajo que genera, del estímulo al abastecimiento de insumos para el funcionamiento de los centros a proveedores de la zona, etc.

Público beneficiario del Programa “Nuestros Niños”

Niños y niñas entre cero y tres años en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Resultados del Programa “Nuestros Niños”

- El estudio del GIEP (Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales) demuestra el impacto favorable en los niños en el inicio de la educación primaria como resultado de la participación en el programa, en comparación con aquellos que no participan.

 **Municipio: Osasco/SP**
País: Brasil
Número de habitantes: 666.469 habitantes

Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos

Responsable por los datos proporcionados: Dulce Helena Cazzuni (Secretaria de Desarrollo, Trabajo e Inclusión de la Intendencia de Osasco).

Objetivos de la Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos

- Combatir la pobreza y exclusión social en la ciudad.
- Articular programas de transferencia de ingresos y políticas de generación de trabajo e ingresos.

Descripción de la Estrategia de Generación de Trabajo, empleo e Ingresos

La Intendencia de Osasco, por intermedio de la SDTI, unificó las políticas de “transferencia de ingresos” (fundamentales para garantizar una seguridad financiera básica para las familias pobres y trabajadores desempleados) y “generación de ocupación e ingresos” (decisivas en el proceso de emancipación social y económica de estas mismas familias y trabajadores) para el enfrentamiento de las múltiples formas de exclusión social.

La Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos fue creada en enero de 2005, funciona en la zona urbana de Osasco y está compuesta de tres líneas programáticas: políticas redistributivas, emancipadoras y desarrollistas.

Políticas redistributivas	<ul style="list-style-type: none"> - Ingreso Mínimo Municipal - Ingreso Ciudadano Estatal - Beca Familia Federal - Operación Trabajo Municipal - Comenzar de Nuevo Municipal - Programas específicos para los jóvenes (Beca Trabajo Municipal, Projovent Federal, Juventud Ciudadana Federal, Proyecto Aprendiz y Proyecto Federal)
Políticas emancipadoras	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Osasco Solidaria (acciones relacionadas a la economía popular y solidaria, tales como la incubadora pública de emprendimientos populares y solidarios, generación de ocupación e ingreso y microfinanciación de actividades productivas) - Programa Capacitación Ocupacional (formación en actividades ocupacionales, sociales, comunitarias y de utilidad colectiva)
Políticas desarrollistas	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Osasco Digital (elaboración de estudios e investigaciones, gerenciamiento de las informaciones de los programas sociales y acceso a la tecnología de la información y de la comunicación a través de la implantación de Centros de Inclusión Digital) - Programa Osasco Incluye (intermediación de mano de obra asalariada, autónoma y de la persona discapacitada, además de acceso a una beca, seguro de desempleo y emisión de cartera de trabajo)

Público beneficiario de la Estrategia de Generación de Trabajo, empleo e Ingresos

Entre 2005 y 2010, la estrategia realizó 647 mil atenciones a ciudadanos.

Presupuesto de la Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos

R\$ 5,8 millones de la SDTI (equivalente a 0,4% del presupuesto municipal). La estrategia involucra, sin embargo, recursos de otras esferas.

Resultados de la Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos

En seis años de funcionamiento, la Estrategia de Generación de Trabajo, Empleo e Ingresos realizó 647 mil atenciones a los ciudadanos de la ciudad, distribuidos en políticas redistributivas (21,7%), emancipadoras (4,5%) y desarrollistas (73,8%).

Programas sociales	Nº	%
Redistributivos	140.098	21,7
Emancipadora	29.126	4,5
Desarrollista	477.695	73,8
Total	646.919	100,0

- Para normalización de unidad de suma total, en el caso de los Programas Beca Familia e Ingreso Ciudadano fueron contabilizados todos los miembros de las familias, que corresponden a una familia compuesta en promedio por 3,7 personas.



Municipio: Paysandú

País: Uruguay

Número de habitantes: 113.244 habitantes

Programa de Presupuesto Participativo

Responsable por los datos proporcionados: Humberto Sconamiglio (Director de Descentralización).

Objetivos del Programa de Presupuesto Participativo

- Participación en el proceso de descentralización;
- Participación en la gestión con transparencia en la información, rigor en los procesos, ceder poder/obtener poder;
- Participación como democracia directa (en la capital) y democracia representativa (en el interior);
- Impulso a la creación y al funcionamiento de una red social de carácter horizontal.

Público beneficiario del Programa de Presupuesto Participativo

La mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, de forma directa o indirecta.

Presupuesto del Programa de Presupuesto Participativo

2,5% del presupuesto anual, 12.600.000 pesos uruguayos (aproximadamente 672.000 dólares)

Resultados de los Programas de Inclusión Social

- La ciudadanía se involucró en el proceso de toma de decisiones sobre cómo y hasta donde destinar una parte del presupuesto municipal, aproximándose y conociendo la realidad del su barrio.



Municipio: Rosario/ Provincia de Santa Fe
País: Argentina
Número de habitantes: 907.844 habitantes

Políticas de género para adolescentes, dependiente del Área de la Mujer

Dirección General de Infancias y Familias

Responsable por los datos proporcionados: Andrea Travaini (Subsecretaria de Acción Social de la Secretaría de Promoción Social)

Objetivos

Políticas de género para adolescentes	Dirección General de Infancias y Familias
<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la discriminación contra las mujeres (niñas/adolescentes) en todos los ámbitos. - Promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades (de las/los adolescentes de la ciudad de Rosario). 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover los derechos de niños y adolescentes y el fortalecimiento de sus grupos familiares para la construcción de una ciudadanía basada en la igualdad, en la participación y en la solidaridad.

Descripción de las Políticas de Género para Adolescentes y de la Dirección General de Infancias y Familias

Ambas iniciativas son parte del Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), en la línea estratégica correspondiente a “Metrópolis de las oportunidades y de la ciudadanía”, que tiene como objetivo construir una ciudad abierta, inclusiva y coherente, cuyas instituciones promuevan la participación, la solidaridad y la ciudadanía responsable.

Políticas de género para adolescentes	Dirección General de Infancias y Familias
<p><i>Creada en marzo de 2005, comprende los siguientes programas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Equidad Educativa para Madres Alumnas y Gestantes: Disponibilización de una beca mensual durante los 10 meses del año lectivo y a partir del cuadro de re- 	<p><i>Creada en febrero de 2010, funciona a partir de un eje transversal y tres ejes temáticos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eje transversal: Promoción del Paradigma de Protección de Derechos de los Niños y Adolescentes.



Políticas de género para adolescentes	Dirección General de Infancias y Familias
<p>ferencia constituido por los derechos de las adolescentes (línea de acción que abarca sensibilización, fortalecimiento de autoestima, responsabilidad y apropiación de los derechos de las alumnas).</p> <p>- Programa de Derechos Sexuales: Talleres de capacitación dirigidos a distintas instituciones, abordando las temáticas: Estereotipos de género, Derechos sexuales, Contrabando y trata de personas, Abuso sexual, Embarazo adolescente y Noviazgos violentos.</p> <p>- Programa Noviazgos sin violencia: Espacio en el ámbito público en el cual decir que existe violencia en el noviazgo y que es posible prevenir la violencia familiar, posibilitando un contexto socio-educativo de sensibilización, contención y orientación a los/las adolescentes para el problema de la violencia; y promoviendo para los/las adolescentes formas no violentas de relacionarse.</p>	<p><i>Creada en febrero de 2010, funciona a partir de un eje transversal y tres ejes temáticos:</i></p> <p>- Eje transversal: Promoción del Paradigma de Protección de Derechos de los Niños y Adolescentes.</p> <p>- Programa de Derechos Sexuales: Talleres de capacitación dirigidos a distintas instituciones, abordando las temáticas: Estereotipos de género, Derechos sexuales, Contrabando y trata de personas, Abuso sexual, Embarazo adolescente y Noviazgos violentos.</p> <p>- Programa Noviazgos sin violencia: Espacio en el ámbito público en el cual decir que existe violencia en el noviazgo y que es posible prevenir la violencia familiar, posibilitando un contexto socioeducativo de sensibilización, contención y orientación a los/las adolescentes para el problema de la violencia; y promoviendo para los/las adolescentes formas no violentas de relacionarse.</p>

Público beneficiario

Políticas de género para adolescentes	Dirección General de Infancias y Familias
<p>Madres jóvenes y niñas/adolescentes embarazadas de hasta 18 años, que no hayan concluido y deseen continuar con sus estudios de Educación Básica</p>	<p>Niños, niñas, adolescentes (de cero a 18 años) y sus grupos familiares ligados a los Centros Crecer de la ciudad de Rosario.</p> <p>Las propuestas socioeducativas sistemáticas abarcan a aproximadamente 2.500 niñas/os y adolescentes de hasta 18 años de edad.</p>

Presupuesto de las Políticas de Género para Adolescentes y de la Dirección General de Infancias y Familias

Secretaría General: 5.82%

Secretaría de Promoción Social: 6.03%

Secretaría de Salud Pública: 29.27%

Secretaría de Cultura y Educación: 4.11%

Resultados

Políticas de género para adolescentes	Dirección General de Infancias y Familias
<p>- Madres adolescentes y/o gestantes del Programa de Equidad Educativa desde el año 2005 hasta el momento: 2.366 mujeres adolescentes.</p> <p><i>El programa Noviazgos sin violencia desarrolla:</i></p> <p>- Atención de casos de víctimas de noviazgos violentos -dispositivo grupal, talleres para familiares de las adolescentes víctimas de noviazgos violentos, y talleres temáticos mixtas (teatro foro); Prevención: talleres de capacitación en la temática, conferencias de sensibilización, seminarios de capacitación, y encuentros; y Promoción: Campañas de difusión y de prevención, elaboración y distribución de material, informes epidemiológicos, vídeos, entre otros.</p> <p>- Programa de Derechos Sexuales: En 2010 participaron casi mil adolescentes en los talleres realizadas en 27 escuelas de la ciudad, siendo significativo el aumento de la participación de varones, que en ese año fue del 40%. En el “Segundo Encuentro de Mujeres Adolescentes por los Derechos Sexuales” —2010— participaron más de 1200 adolescentes de 40 escuelas de la ciudad, con la participación de 60 adolescentes promotores/as capacitados en la temática. Se destaca la importancia de la participación y del compromiso de los/las niños y niñas en este proceso de formación que se desarrolla fuera del horario escolar.</p>	<p>- Elaboración de un documento con las orientaciones generales y los objetivos generales y específicos de la DGIF.</p> <p>- Creación de una nueva estructura que posibilite un intercambio fluido con los grupos y los contextos del territorio, a través de la figura de los Referentes Territoriales Distritales.</p> <p>- Creación de Áreas de apoyo técnico para abordar las cuestiones específicas de manera integral (Área Socio-educativa, Socioalimentaria, Socioproductiva, Acompañamiento y evaluación, Complejidad, Capacitación y Difusión, Legal, Dispositivo Clínico, Operadores de Calles, Familia Sustituta).</p> <p>- Coordinación de acciones con el Centro de la Juventud (redistribución de funciones, locales de trabajo, elaboración de un proyecto teórico socioeducativo común, unificación de las propuestas sociolaborales en el Centro de la Juventud.</p> <p>- Unificación de todas las propuestas educacionales mediante la creación de un proyecto teórico socioeducacional común (Juegotecas, Programa Joven, profesores y docentes de los Centros Crecer, Proyecto Ciudad de los Niños).</p> <p>- Creación de un proyecto socioeducacional en cada CTR.</p> <p>- Planeamiento y concretización de instancias de capacitación para el equipo de la DGIF.</p> <p>- Constitución de una Mesa de trabajo para la reflexión y capacitación del equipo Central de Gestión de la DGIF.</p>



Municipio: Santa Fe de la Vera Cruz
País: Argentina
Número de habitantes: 450.000 habitantes

Programa Puente

Responsable por los datos proporcionados: Simón González (responsable por el Programa de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Secretaría de Producción).

Objetivos del Programa Puente

- Regularizar la situación de los productores locales para que puedan integrarse al mercado formal;
- Ofrecer un cuadro de normas adaptado a las necesidades de los emprendedores;
- Proporcionar capacitación y asesoramiento;
- Ofrecer facilidades/espacios para el comercio de productos.

Descripción del Programa Puente

El Programa Puente, creado en 2009, atiende el público de la zona urbana de Santa Fe a partir de las siguientes acciones:

- Registro de los emprendimientos productivos locales (actualmente existen más de 400 inscriptos);
- Establecimiento de convenios con distintos actores;
- Formación de emprendedores registrados;
- Presentación de proyectos destinados a capitalizar el beneficio y emprender una actividad económica productiva, por personas beneficiarias del Fondo de Desempleo o del Seguro de Capacitación y Empleo;
- Comercio de sus productos;
- Articulación de dispositivos y programas creados a partir de diversas jurisdicciones; y
- Certificación de seguridad de los alimentos para la venta.

Público beneficiario del Programa Puente

Los emprendedores inscriptos en el Registro de emprendimientos productivos locales.

Resultados del Programa Puente

La implementación del Programa permitió asesorar, acompañar, capacitar y ofrecer asistencia técnica y financiera a un conjunto diversificado de emprendedores, entre ellos algunos están excluidos hace mucho tiempo del mercado de trabajo, o están insertos de manera informal.

- Registro de emprendimientos productivos locales (actualmente existen más de 400 inscriptos), que reciben los siguientes beneficios: exención de la inscripción y del pago del Derecho de Registro e inspección por tres años; incorporación al registro

de emprendedores estadales; acceso a la inscripción como proveedores municipales y estadales; inclusión de los emprendedores de alimentos en los espacios de capacitación en Manipulación Higiénica de Alimentos ofrecida por la Agencia de Seguridad Alimenticia; reglamentación diferenciada por parte de los organismos de control municipal por un período de tres años; formación y asistencia técnica.

Resultó una herramienta estratégica para conocer, categorizar y diagnosticar la situación de cada una de las unidades económicas inscriptas.

- Establecimiento de convenios con distintos actores: Universidad Nacional del Litoral, Centro Comercial, Ministerio de Producción de la Provincia, Ministerio del Trabajo de la Nación. Articulación con organizaciones sindicales e instituciones de formación profesional.
- Formación para más de 180 emprendedores registrados.
- 137 personas beneficiarias del Fondo de Desempleo o del Seguro de Capacitación y empleo, que optaron por elaborar y presentar un proyecto destinado a capitalizar el beneficio y emprender una actividad económico productiva.
- Creación de espacios para el comercio de sus productos. Participación de emprendedores en la: Feria Mercado Popular “La Baulera”, Feria de la Costanera, Feria de Facundo Zuviría, Feria de Emprendedores, Mercado Norte, Feria 4 vías.
- Concesión de exención del impuesto provincial de renta bruta durante un tiempo limitado.
- Articulación de dispositivos y programas creados por diversas jurisdicciones.
- Certificación de seguridad de los alimentos para la venta.

El Programa Puente es uno de los programas que el gobierno municipal implementa a través de las distintas Secretarías que combinan iniciativas destinadas a la transferencia de medios y a la mejoría de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad, con la promoción de actividades económicas con fuerte interacción entre política social y económica.



Municipio: Valparaíso

País: Chile

Número de habitantes: 300.000 habitantes

Programas de Inclusión Social

Responsable por los datos proporcionados: Jesica Miranda Cisternas (Administradora del Teatro Municipal de Valparaíso).

Objetivos y descripción de los Programas de Inclusión Social

Programa Creando “Chile en mi Barrio” tiene como objetivo contribuir a una mejor condición de desarrollo artístico y cultural de las personas que viven en poblados económicamente vulnerables y geográficamente distantes. Por medio de un enfoque gubernamental participativo, este programa estimula los procesos de coproducción de estrategias y actividades que representen las demandas, motivaciones y experiencias de ciudadanía promoviendo, al mismo tiempo, el fortalecimiento de esa alianza.

El Programa Puente es la entrada al sistema Chile Solidario. El responsable por el proyecto es FOSIS en alianza con los gobiernos locales de 341 comunidades del país. Las familias beneficiarias del proyecto reciben el Apoyo Psicosocial que consiste en un acompañamiento personalizado por parte de un profesional o técnico (en apoyo familiar), por medio de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio. El papel fundamental del Apoyo Familiar es constituir un vínculo entre la familia y las redes públicas y en particular de promoción social en áreas como: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitación, trabajo e ingresos. Ese acompañamiento dura 24 meses, constituyéndose en un estímulo para potencializar los beneficios de la familia como núcleo y apoyarla en la concretización de sus sueños, buscando ayudar familias en situación de extrema pobreza.

Acciones de los Programas de Inclusión Social

Las acciones de los programas están orientadas básicamente al apoyo psicosocial y personalizado de cada una de las familias elegidas con el fin de que ellas se comprometan a mejorar su calidad de vida conectándose a sus redes institucionales y comunitarias. De esa manera, el objetivo central de esa estrategia es mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando oportunidades y proveyendo los recursos que les permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.

Público beneficiario de los Programas de Inclusión Social

Programa Puente: familias de extrema pobreza;

Programa Chile Mi Barrio: todos los habitantes de los sectores más vulnerables de la ciudad de Valparaíso.

13.2. Adjunto B - Resumen de las experiencias de organizaciones sociales



Municipio: Buenos Aires

País: Argentina

Número de habitantes: 3.043.431 habitantes

Programas de Inclusión Social de la Fundación Chacras

Responsable por los datos proporcionados: Andrea Veja (Presidenta de la Fundación Chacras de Buenos Aires por un desarrollo humano sostenible),

Objetivos y descripción de los Programas de Inclusión Social de la Fundación Chacras

Con el objetivo general de desarrollo humano sostenible, la Fundación Chacras desarrolla los programas Niños guardianes del ambiente, Sembrando vida, Construyendo Ciudadanía ambiental, Alma de Barrio, Villa San Luis, Pueblo Natural y Jugar a ser y hacer jugando. Las principales acciones de los programas son la construcción natural, la agricultura orgánica, el turismo justo.

De surgimiento endógeno, altamente participativo, se trata de una red de diversos actores, de base comunitaria, con fuerte articulación público-privada. La formación de niños como divulgadores activos para concientizar a la sociedad, muestra el grado altamente inclusivo de los programas.

Público beneficiario de los Programas de Inclusión Social de la Fundación Chacras

Beneficiarios directos e indirectos: niños, adultos, hombres, mujeres, de cada comunidad a la que tienen posibilidad de acceder

Resultados de los Programas de Inclusión Social de la Fundación Chacras

- Indicadores sociales, culturales, ambientales.



Municipio: Montevideo
País: Uruguay
Número de habitantes: 1.350.000 habitantes

Metodología “a partir de nosotras mismas”
Fundación PLEMUU

Objetivos de la metodología “a partir de nosotras mismas”

Apoyar cambios en la calidad de vida de la población vulnerable y crear instrumentos de inclusión ciudadana y laboral.

Descripción de la metodología “a partir de nosotras mismas”

Se trata de una metodología utilizada en varios programas desarrollados por la Fundación PLEMUU:

- Guardería del Plan Caif: atiende niños y niñas de 0 a 2 años. Participan 160 niños, está ubicada en el barrio Unidad Casavalle, zona oeste de Montevideo, región vulnerable social y económicamente.
- Proyecto Ciempiés: trabaja con mujeres adolescentes que desertaron del sistema escolar formal para su reinserción educativa, inserción laboral y postergar el embarazo precoz. Situado en el barrio Unidad Casavalle.
- Programa Uruguay trabaja: hombres y mujeres de 18 a 65 años desempleados hace más de dos años. Incluye trabajo operativo en las áreas de construcción y afines y curso de ciudadanía y empleabilidad. También incluye asistencia odontológica gratuita. Situado en la zona 13 de Montevideo (barrios Sayago, 40 Semanas, Conciliación, Peñarol, Lavalleja, todos con condición crítica).
- Programa PAST de atención a hombres, mujeres y niños sin hogar: abarca varias zonas de Montevideo y consiste en apoyar la salida de las calles a los refugios y su posterior reinserción laboral y ciudadana.
- Programa de Identidad, a nivel nacional: consiste en apoyar a hombres, mujeres y niños indocumentados.
- Programa de Tarjetas de Alimentación: consiste en dirigir, organizar y atender la población objetivo con necesidad de apoyo alimenticio a nivel nacional.
- Servicio Telefónico de Apoyo a Víctimas de Violencia: atiende a nivel nacional con orientación y apoyo a mujeres víctimas de violencia doméstica.
- Grupos de apoyo a víctimas de violencia doméstica en Montevideo, Rivera, Tacuarembó y Maldonado: se trata de grupos multidisciplinarios de profesionales que atienden casos de violencia doméstica.
- Programas PROIMUJER: se trata de cursos de ciudadanía y empleabilidad para mejorar la condición de vulnerabilidad de mujeres desempleadas.

Público beneficiario de la metodología “a partir de nosotras mismas”

Se trata de población vulnerable del punto de vista económico y social. 80% de mujeres y 20% de hombres. Aunque el aspecto más visible de la exclusión sea el económico vinculado al desempleo, en los barrios o casas donde viven la problemática es más compleja y está relacionada con temas de higiene, salud, deserción escolar, violencia doméstica y vicios y, en muchos

casos, familiares privados de libertad. Eso hace con que el proceso de inserción sea abordado de manera integral, dirigido a una transformación cultural que abarque cambios en la higiene, en la salud, en la reinserción educacional, en los hábitos de convivencia respetando las diferencias, en la mejora de la comunicación, en los hábitos inteligentes de consumo y en la recuperación o adquisición de una perspectiva de ciudadanía que implique reciprocidad entre derechos y responsabilidades de cada uno. La acción de la Fundación PLEMUU, con sus diversos programas, alcanza aproximadamente 2.000 personas directamente.

Resultados de la metodología “a partir de nosotras mismas”

- La Fundación PLEMUU alcanza con “Proimujer” 100% de inserción laboral y 90% de sostenibilidad; con “Uruguay trabaja” alcanza 50% de inserción laboral y 40% de sostenibilidad. Los cambios relativos a la calidad de vida están relacionadas con la recuperación de hábitos de higiene y de salud, especialmente odontológica; la capacidad de organizar la jornada a través del cumplimiento de horarios racionales de trabajo, de estudio y de descanso; la reincorporación de los niños a la educación formal y su sostenibilidad; y la mejoría habitacional.



Municipio: Neuquén

País: Argentina

Número de habitantes: 224.000 habitantes

Programa “Barriletes en Bandada”

Responsable por los datos proporcionados: Marta Emilia Basile (Presidenta de la OSC Pensar).

Objetivos del Programa “Barriletes en Bandada”

- Concientizar a los gobiernos sobre la necesidad de ejecutar políticas públicas eficaces para la inclusión social de niños con derechos violados, y que las mismas pueden ser aplicadas en las etapas inicial de su desarrollo.
- Investigar sobre las herramientas y mecanismos de acción eficaces para la reconstrucción del tejido social argentino, arrasado por el Terrorismo de Estado y por las políticas neoliberales.
- Construir sujetos éticos con vínculos de identidad y sentido.
- Construir registros imaginarios y simbólicos como ejes fundadores para la inclusión histórico-social.

Descripción del Programa “Barriletes en Bandada”

El Programa “Barriletes en Bandada”, desarrollado por la organización de la sociedad civil Pensar, fue creado en mayo de 2005 y atiende personas de la zona urbana de Neuquén. Su funcionamiento está estructurado para apoyar un espacio instituido de identidad, donde el trabajo está concentrado en “parar, pensar, elegir”. En condiciones de marginalidad y exclusión,

los niños se encuentran en un “estar sin saber para qué”, no pueden contener los impulsos, sometiéndose a situaciones de violencia extrema. En este sentido, no pueden construir un pensamiento que les permita ir ensayando distintas maneras de organizar su realidad. Tampoco pueden elegir ni aprender a elegir, condición básica para la construcción del sujeto ético y ciudadano, ni tolerar el caos en que se encuentran, hasta que puedan encontrar el orden posible para la realización de una tarea creativa, que tenga sentido, y que ayude a enfrentar la realidad.

Son realizadas presentaciones en ámbitos académicos sobre las hipótesis de trabajo, las dificultades y los resultados obtenidos. Se trata de presentar a la opinión pública los resultados como una manera de concientizar que la recuperación aún es posible.

Público beneficiario del Programa “Barriletes en Bandada”

- 170 niños, 80 grupos familiares y algunas madres que se ofrecieron para colaborar y aprender sobre temas relacionados con la maternidad.

Resultados del Programa “Barriletes en Bandada”

- Escolarización eficaz de 90% de los niños atendidos; inclusión en la enseñanza media de manera eficaz; considerable disminución de conductas violentas; desarrollo de vínculos estables con alto sentimiento de pertenencia; ausencia de casos de embarazo precoz, un grave problema que afecta la comunidad; desarrollo de la capacidad de espera que permite salir de la urgencia que ciega; recuerdos de los niños sobre su primer día en el taller como el momento fundador de que existe otro orden y tratamiento posibles, en los cuales prevalece la ternura y el buen trato; reconocimiento de la posibilidad de convertirse en protagonistas, teniendo un lugar de donadores y no de meros receptores; apoyo y acompañamiento, a partir de lo que los niños necesitan para su inclusión. Es establecida una corporeidad grupal, siendo la “bandada” el orden instituido de inclusión comunitaria como contrapartida a lo que sería “estar vagando”. Son observados cambios significativos en relación a la violencia de género y a las relaciones de fuerza/poder, desnaturalizando la violencia y los maltratos.

 **Municipio: Asunción**
País: Paraguay
Número de habitantes: 6.996.245 habitantes (2009)

Programas de Inclusión Social de Tierra Nueva

Responsable por los datos proporcionados: Mariane Bauer (Responsable de Proyectos de la Organización Tierra Nueva).

Objetivos de los Programas de Inclusión Social de Tierra Nueva

Promover el desarrollo comunitario integral, trabajando para la efectiva aplicación de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la población.

Descripción de los Programas de Inclusión Social de Tierra Nueva

Más que políticas o programas, Tierra Nueva posee áreas de acción directamente ligadas a la inclusión social: participación ciudadana, acompañamiento ciudadano, incidencia en políticas públicas y acceso a la información pública. En cuanto a lo productivo, Tierra Nueva posee un área de acción sumamente importante para conseguir la inserción de los excluidos en el mercado de trabajo, que es el comercio de productos agrícolas.

Los principales programas y acciones son:

- **Formación Ciudadana Rural:** cuyo objetivo fue fortalecer la capacidad de la sociedad civil rural, especialmente de los jóvenes.
- **Ñamba'apo oñondivepa ñane comunidáre:** tuvo como propósito instalar mecanismos de participación ciudadana para promover la transparencia de la gestión municipal, de manera que ciudadanos y ciudadanas de Capi'ibary controlen la gestión del gobierno local e incidan en las Políticas Públicas del Municipio.
- **Tesaka Capi'ibar_pe:** cuyo objetivo fue promover la participación ciudadana para la consulta, ejecución y control de las políticas de desarrollo local.
- **Teko Potí Capi'ibar_pe:** el propósito de este proyecto fue fortalecer la participación ciudadana en el control de los recursos públicos de la intendencia de Capi'ibary.
- **Cuidando lo nuestro:** a través de este proyecto se buscó contribuir a la supervisión ciudadana del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Agricultura y Pecuaria, a partir de informes de la Contraloría General de la República.
- **Trabajo comunitario para el desarrollo social:** cuyo propósito principal fue contribuir para un uso más eficiente de los presupuestos públicos locales, principalmente en gastos de infraestructura y desarrollo social, mediante la supervisión de los comités de barrio de los Municipios de Luque, San Lorenzo, Limpio y Villa Elisa, con énfasis en la ejecución presupuestaria de los royalties.
- **Kuña kuéra oñeha'aba teko pora rekavo (mujeres luchando por una vida mejor):** cuyos objetivos fueron reducir los índices de pobreza e inseguridad alimenticia de la comunidad 15 de Agosto del Distrito de Capi'ibary, Departamento de San

Pedro, y contribuir al aumento del ingreso de las familias rurales, mediante la implementación de una panadería comunitaria por parte del comité de mujeres 15 de Agosto.

- **Promoción social y distribución de materiales para la construcción de letrinas sanitarias:** el objetivo de este servicio fue la promoción y la educación comunitaria, la distribución de los materiales para las letrinas y la asistencia técnica a los beneficiarios para la construcción de las mismas en los Departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay y Caaguazú.

Público beneficiario de los Programas de Inclusión Social de Tierra Nueva

El público beneficiario de los proyectos de Tierra Nueva fue desde siempre las personas y comunidades con dificultades en el ejercicio de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, provenientes de áreas urbanas y rurales.

Resultados de los Programas de Inclusión Social de Tierra Nueva

Entre las realizaciones alcanzadas por Tierra Nueva dentro del eje de acción descrito anteriormente, es posible resaltar:

- Más de 3.600 familias rurales e indígenas con acceso al saneamiento e información sanitaria básica en los departamentos de Concepción, San Pedro, Amambay y Caaguazú.
- Publicación de la primera guía sobre el derecho de acceso a la información pública en el Paraguay (edición bilingüe). Cantidad: 3.500 ejemplares.
- Promoción de la participación y control ciudadano a nivel municipal en Capi'ibary, mediante capacitaciones y Audiencias Públicas de Prestación de Cuentas y Presupuesto.
- Fortalecimiento organizacional de cinco comités de mujeres de Capi'ibary.



Municipio: Sucre

País: Venezuela

Número de habitantes: 960.610 habitantes

Programas de Inclusión Social de la Fundación Vivienda Popular

Responsable por los datos proporcionados: María Anastasia Hernández (Coordinadora del Área Social de la Fundación Vivienda Popular).

Objetivos y descripción de los Programas de Inclusión Social de la Fundación Vivienda Popular

Programa de Mejoramiento de Vivienda en Barrios (ASOVIV):

- Consiste en estimular la autogestión comunitaria mediante la capacitación de las familias de menores recursos para lograr la consolidación, crecimiento y construcción de las viviendas y el hábitat, a través de la constitución de una Asociación Civil de Vivienda (ASOVIV) con personería jurídica, que le permite recibir capacitación social, técnico-constructiva, administrativa-financiera y legal; y facilitar el proceso de gestión para la obtención de financiamiento ante la propia Fundación o ante los organismos competentes del Estado.

Programa de Mejoramiento de las Vivienda de Trabajadores (PROMEIV):

- Conlleva el ejercicio de la Responsabilidad Social Empresarial, a través de la implementación de un Plan de Vivienda para el mejoramiento de la situación habitacional del personal de las empresas.
- Brindar Asistencia Técnica Integral inicialmente para el diagnóstico y luego para la construcción, mejora y refacción de las viviendas, con el fin de garantizar:
 - Pertinencia de la inversión a realizar,
 - Eficiente uso de los recursos.
 - Calidad de la intervención a ejecutar en la vivienda, tanto estética como funcionalmente.

Programa de Organización Vecinal para el Hábitat y la Vivienda (PROHAVIV):

- Estimular y Desarrollar el Capital Social que conforman las familias copropietarias de los nuevos Conjuntos o Desarrollos Habitacionales realizados por Promotoras o Constructoras de Viviendas, a través de la ejecución de un Proyecto de Asistencia Técnica Integral, que a través de la Formación de Talento Humano y la Transferencia de Tecnología logre la conformación de una Estructura Organizativa Comunitaria que se encargue de la administración, mantenimiento y gerencia de sus conjuntos habitacionales.

Portal Vivienda en Red:

- Sitio web al cual se puede acceder y conocer información sobre las actividades de la Fundación Vivienda Popular. Además, informaciones diversas relacionadas con el tema de vivienda y hábitat; cuenta con once canales y recibe un promedio de 3.000 visitas diariamente, de lunes a viernes para los meses de enero, febrero y marzo.

Boletín Electrónico Vivienda al día:

* Boletín informativo que se envía diariamente (lunes a viernes) a 5.472 suscriptores, el cual contiene información de Iberoamérica en materia de vivienda y hábitat.

Público beneficiario de los Programas de Inclusión Social de la Fundación Vivienda Popular

Programa ASOVIV:

- Asociaciones Civiles de Vivienda como organizaciones de base comunitaria y sus asociados: hasta la fecha se han beneficiado más de 2.200 familias de sectores populares del área Metropolitana de Caracas y del Estado Bolivariano de Miranda.

Programa PROMEVIV:

* Los trabajadores y sus familias: hasta la fecha se han beneficiado más de 1.331 familias de las zonas urbanas, suburbanas y rurales de las regiones centro y norte del país.

Programa PROHAVIV:

* Las familias residentes y propietarias de nuevas viviendas en desarrollos habitacionales de interés social: hasta la fecha se han beneficiado aproximadamente 1.404 familias.

Resultados de los Programas de Inclusión Social de la Fundación Vivienda Popular

- Los indicadores del número de familias atendidas y beneficiadas, así como la trayectoria de 32 años de programas como ASOVIV, donde se han constituidos 25 Asociaciones, o en el caso del Programa PROMEVIV donde las empresas privadas, conjuntamente con la Fundación Vivienda Popular, han podido brindar Asistencia Técnica y acceso al financiamiento en seis años de ejecución a más de 1.300 familias, o bien en el Programa PROHAVIV donde la organización vecinal ha contribuido a generar un clima de vecindad donde a través de la organización y la autogestión las familias logran resolver problemas y resolver sus conflictos vecinales, son parte de los resultados obtenidos.



Municipio: Belo Horizonte (MG)

País: Brasil

Número de habitantes: 2.232.747 habitantes

Programa de Calificación de profesionales en el área de construcción civil

Responsable por los datos proporcionados: José Theobaldo Junior (Director Presidente del Instituto Yara Tupynambá).

Objetivos del Programa de Calificación de profesionales en el área de construcción civil

- Calificar los residentes;
- Reformar viviendas en estado precario;
- Atender familias.

Descripción del Programa de Calificación de profesionales en el área de construcción civil

Las personas participan de todos los módulos (etapas de la construcción civil). El subproducto es la reforma de casas de una comunidad. Los alumnos reciben una beca mensual de R\$ 300. El curso tiene duración de tres a cuatro meses, con seis a ocho horas diarias de aula. Los alumnos reciben también merienda de mañana, merienda a la tarde, almuerzo, un kit de equipamiento de protección individual y una camiseta del programa. En Belo Horizonte, este programa está siendo implantado en el Conjunto Felicidad, con residentes de esta comunidad y tendrá como resultado cinco casas reformadas.

Público beneficiario del Programa de Calificación de profesionales en el área de construcción civil

Hombres y mujeres de las comunidades donde el programa actúa. Normalmente los alumnos están en la faja etaria entre 26 y 36 años y son hombres y mujeres. En el Conjunto Felicidad, son 25 personas que están participando del curso.

Resultados del Programa de Calificación de profesionales en el área de construcción civil

- Alta absorción de mano de obra;
- Viviendas construidas o reformadas.

13.3. Adjunto C - Cuestionarios aplicados

- Cuestionario para gestores de gobiernos locales del MERCOSUR

Inclusión y cohesión social

Proyecto In

1. Nombre:
2. Cargo:
3. Municipio/País:
4. Número de habitantes:
5. En el organigrama municipal, ¿donde se localiza la gestión de programas de inclusión social?
 - a) Secretaría de inclusión social
 - b) Departamento o dirección
 - c) Coordinación
 - d) Otro. Especificar:
6. ¿Cuál es el porcentaje del presupuesto municipal destinado a programas/ proyectos de inclusión social?
7. ¿Su ciudad participa de algún acuerdo/convenio nacional o internacional que involucre la discusión, formulación o implementación de programas de inclusión social? ¿Cuál?
8. ¿Su ciudad tiene conocimiento de las resoluciones y acciones del MERCOSUR y de Mercociudades en el área de inclusión social?
9. ¿En su municipio hay alguna política o programa de inclusión social en funcionamiento desde hace por lo menos un año que usted considera innovador?
10. ¿Cuál es el nombre de la política o del programa?
11. ¿Cuál es la institución ejecutora responsable por la política o programa (que coordina la política o programa)?

- a) Gobierno local
- b) Otro nivel de gobierno. Especificar:
- c) Institución de la sociedad civil

Favor informar institución, dirección y teléfono:

12. ¿Cuáles son las instituciones socias en la **formulación** de la política o programa?

- a) Otros órganos gubernamentales:
- b) Entidades de la sociedad civil:
- c) Otras ciudades del MERCOSUR (especificar cuáles)

13. ¿Cuáles son las instituciones socias en la **implementación** de la política o programa?

- a) Otros órganos gubernamentales:
- b) Entidades de la sociedad civil:
- c) Otras ciudades del MERCOSUR (especificar cuáles)

14. ¿Cuáles son las instituciones socias en el **ámbito financiero** de la política o programa?

- a) Otros órganos gubernamentales:
- b) Entidades de la sociedad civil:
- c) Otras ciudades del MERCOSUR (especificar cuáles)

15. ¿Cuáles son los locales de implementación?

zona urbana zona rural zonas urbana y rural otro

16. ¿Cuál es la fecha de inicio efectivo de la política o programa (mes/año)?

17. ¿Cuáles son los objetivos de la política o programa?

18. ¿Cuáles son las principales acciones desarrolladas para alcanzar los objetivos de la política o programa?

19. ¿Quién es el público beneficiario de la política o programa? Si es posible, brindar una estimación sobre el número de personas contempladas.

20. ¿La política o programa es parte de una iniciativa más amplia de esta o de otras esferas de gobierno?

21. ¿Cuál es el aspecto más innovador de su política o programa? ¿Por qué?

22. ¿Qué resultados (cuantitativos y/o cualitativos) demuestran las mejoras y los avances alcanzados por la política o programa?

*Luego de terminar de completar, favor enviar el cuestionario a incide@incide.com.br.
¡Muchas gracias!*

- Cuestionario para miembros de organizaciones de la sociedad civil del MERCOSUR

Inclusión y cohesión social Proyecto In

1. Nombre:

2. Cargo:

3. Organización:

4. Municipio/País:

5. Número de empleados:

6. ¿Cuáles son las principales funciones de la organización?

7. ¿Qué programas, proyectos y acciones de inclusión social desarrolla?

8. ¿Su organización participa de algún convenio nacional o internacional que involucre la discusión, formulación o implementación de programas de inclusión social? ¿Cuáles?

9. ¿Su organización tiene conocimiento de las resoluciones y acciones del MERCOSUR y de Mercociudades en el área de inclusión social?

10. ¿Su organización tiene algún convenio con el gobierno local para la formulación e implementación de políticas de inclusión social? De ser así, ¿cuál es el rol del gobierno local?

11. ¿Su organización tiene alguna política o programa de inclusión social en funcionamiento desde hace por lo menos un año, que usted considera innovador? ¿Cuál es el aspecto más innovador de su política o programa? ¿Por qué?

12. ¿Cuál es el nombre de la política o del programa?

13. ¿Quiénes son los socios en la ejecución de esa política o programa (que coordina la política o programa)?

- a) Gobierno local
- b) Otro nivel de gobierno. Especificar:
- c) Empresas
- d) Otros. Especificar:

14. ¿Cuáles son las instituciones socias en la **formulación** de la política o programa?

- a) órganos gubernamentales:
- b) otras entidades de la sociedad civil:
- c) otras ciudades del MERCOSUR (especificar cuáles):

15. ¿Cuáles son las instituciones socias en la **implementación** de la política o programa?

- a) órganos gubernamentales:
- b) otras entidades de la sociedad civil:
- c) otras ciudades del MERCOSUR (especificar cuáles):

16. ¿Cuáles son las instituciones socias en el **ámbito financiero** de la política o programa?

- a) órganos gubernamentales:
- b) otras entidades de la sociedad civil:
- c) otras ciudades del MERCOSUR (especificar cuáles):

17. ¿Cuáles son los locales de implementación?

zona urbana zona rural zonas urbana y rural otro

18. ¿Cuál es la fecha de inicio efectivo de la política o programa (mes/año)?

19. ¿Cuáles son los objetivos de la política o programa?

20. ¿Cuáles son las principales acciones desarrolladas para alcanzar los objetivos de la política o programa?

21. ¿Cuál es el público beneficiario de la política o programa? Si es posible, brindar una estimación sobre el número de personas contempladas.

22. ¿La política o programa es parte de una iniciativa más amplia de esta o de otras esferas de gobierno?
23. ¿Qué resultados (cuantitativos y/o cualitativos) demuestran las mejoras y los avances logrados por la política o programa?
24. ¿Usted conoce acciones del gobierno local de su ciudad para promover la inclusión social? ¿Cuáles?

*Luego de terminar de completar, favor enviar el cuestionario a incide@incide.com.br.
¡Muchas gracias!*

- Cuestionario para coordinadores de Unidades Temáticas - Mercociudades

Inclusión y cohesión social Proyecto In

1. Nombre:
2. Cargo:
3. Ciudad/País:
4. Unidad Temática:
5. Período de coordinación:
6. ¿Cuántas ciudades participan de la UT? ¿Entre ellas, cuales son realmente activas?
7. ¿Cuáles fueron las principales actividades planificadas para el periodo de coordinación?
8. ¿Cuáles son las principales dificultades para una participación más activa de las ciudades en las actividades desarrolladas por la UT? Enumere de 1 a 6 considerando 1 la más difícil y 6 la menos difícil entre ellas (o inexistente):
 - a) Falta de recursos financieros para viajes.
 - b) Falta de recursos humanos para participar de la UT.
 - c) Falta de conocimiento sobre Mercociudades y el rol de la UT.
 - d) Desinterés.

- e) Desconocimiento sobre el beneficio concreto de la participación
- f) Otro (especificar): _____

9. Enumere de 1 a 9 (1 lo más común y 9 lo que menos se produjo de hecho) los resultados de los programas desarrollados por la UT:

- a) Desarrollo de asociaciones concretas en la formulación de programas.
- b) Desarrollo de asociaciones concretas en la implantación de programas.
- c) Intercambio de experiencias exitosas.
- d) Intercambio de ideas.
- e) Expansión de la red de contactos.
- f) Conocimiento técnico sobre las políticas del MERCOSUR.
- g) Financiación de programas.
- h) Conocimiento sobre la Red Mercociudades.
- i) Otro (especificar): _____

10. ¿La UT trabaja, trabajó o tiene planes de trabajar conjuntamente con otra(s) UT(s)? Por favor, especifique cual o cuales UT(s) y mencione las actividades.

11. ¿La UT participa de alguna asociación nacional o internacional relacionada a la discusión, formulación o implantación de programas de inclusión social?

12. ¿Hay algún debate en la UT sobre las resoluciones y acciones del MERCOSUR y de Mercociudades en lo que concierne a la inclusión social? Por favor, especifique.

*Luego de completar el cuestionario, favor enviarlo al correo electrónico incide@incide.com.br
¡Muchas gracias!*

Autores

Renata C. Boulos: Máster en Relaciones Internacionales por la University of Essex, graduada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Tiene experiencia en el área de cooperación técnica internacional, gestión pública internacional, cooperación descentralizada y redes de ciudades. Actuó como directora de Relaciones Internacionales de la Intendencia de Santo André, cuando ocupó la Secretaría Ejecutiva y la Comisión Directiva de la Red Mercociudades. Trabajó también como asesora de Relaciones Internacionales de la Intendencia de São Paulo. Como socia-directora del INCIDE, estuvo directamente involucrada en los proyectos Informe del Estado de las Ciudades en Brasil (contratada por el BID para el Eje Dinámicas Económicas Locales), y participó del estudio sobre innovación e integración productiva en las ciudades del MERCOSUR para el Proyecto IN de la Red Mercociudades. Hoy realiza consultorías técnicas de relaciones internacionales y desarrollo económico para las Intendencias de São Bernardo do Campo y Diadema.

Patrícia Laczynski: Profesora Universitaria del curso de Administración del Centro Universitario SENAC, doctoranda y máster en Administración Pública y Gobierno por la EAESP-FGV. Tiene experiencia en gobierno (Secretaría de Gobierno, donde fue asesora, y Secretaría de Desarrollo Económico y Relaciones Internacionales de la Intendencia de Santo André, donde fue Directora de Relaciones Internacionales, Secretaria Adjunta y Coordinadora Ejecutiva de la Red Mercociudades), experiencia académica en la producción de texto y coordinación de investigación (Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno - FGV), experiencia en asesoría e investigación (Instituto Pólis y consultoría propia) y actuación en las siguientes áreas: desarrollo local, integración productiva, política de trabajo, relaciones internacionales, MERCOSUR, planeamiento presupuestario y de programas / políticas públicas, integración regional (consorcios públicos). Además, tiene experiencia en articulación entre gobiernos, universidades, empresas y sociedad civil organizada.

Gabriela Tedeschi Cano: Máster en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales UNESP, UNICAMP y PUC/SP - "San Tiago Dantas", licenciada en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) y en Ciencias Sociales por la Universidade de São Paulo. Actualmente, es Directora General de Relaciones Institucionales de la Intendencia de Neuquén (Argentina), y también trabajó como Directora de Relaciones Internacionales y Cooperación en la misma Intendencia. Trabajó como Coordinadora de Relaciones Internacionales en la Intendencia de Morón (Argentina) y Vicedirectora de Relaciones Internacionales en la Intendencia de Santo André (Brasil), cuando estas dos ciudades fueron Secretaría Ejecutiva de la Red Mercociudades. Tiene experiencia en cooperación descentralizada, redes de ciudades, integración regional y organizaciones de la sociedad civil.

Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão: Doctorando y máster en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas - SP (1997). Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidade de São Paulo (1984). Actuó en actividades de investigación o prestó consultoría, en períodos diversos, en las siguientes instituciones académicas y organizaciones del

tercer sector: Fundação Getulio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo EAESP/FGV; Instituto de Estudos Especiais IEE, de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP; Centro de Estudos de Cultura Contemporânea CEDEC; Instituto Paulo Freire; e Instituto Ayrton Senna. Actuó como Profesor Asistente Máster de la Facultad de Servicio Social de la Pontificia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1999 y 2000). Fue Secretario Municipal de Inclusión Social de Santo André y Secretario Municipal de Desarrollo Social y Ciudadanía de São Bernardo do Campo. Actualmente, es servidor público en la Intendencia del Municipio de São Paulo / Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano / Departamento de Producción de Informaciones.

Mário Aquino Alves: Posee graduación en Administración Pública por la Fundação Getulio Vargas - SP (1991), graduación en Derecho por la Universidade de São Paulo (1996), maestría en Administración de Empresas por la Fundação Getulio Vargas - SP (1996) y doctorado en Administración de Empresas por la Fundação Getulio Vargas - SP (2002). Fue Editor de Libros de la RAE - Revista de Administración de Empresas, donde actúa como evaluador. Es también evaluador de la O&S - Organizaciones & Sociedad y de la RAC - Revista de Administración Contemporánea. Actualmente es Profesor Adjunto de la Fundação Getulio Vargas SP y miembro de la Línea de Investigación en Gobierno y Sociedad Civil en Contexto Subnacional. Es profesor de los cursos de Maestría y Doctorado en Administración Pública y Gobierno de la Fundação Getulio Vargas SP, donde orienta alumnos de maestría y doctorado. Es coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno. Tiene experiencia en el área de Administración Pública, con énfasis en Teoría de las Organizaciones, actuando principalmente en los siguientes temas: sociedad civil, movimientos sociales, tercer sector, teoría de las organizaciones, políticas públicas, responsabilidad social corporativa, métodos cualitativos de investigación, análisis del discurso y análisis de narrativas.

Inclusión social

Cohesión social

MERCOSUR

Gobiernos locales

Mercociudades



UNIÓN EUROPEA

racine



www.mercociudades.org