XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Nuevas formas de gestión participativa en el desarrollo local. El caso de las cooperativas de vivienda integradas por desocupados.

Damián Andrés Testore.

Cita:

Damián Andrés Testore (2009). *Nuevas formas de gestión participativa en el desarrollo local. El caso de las cooperativas de vivienda integradas por desocupados. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/522

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Nuevas formas de gestión participativa en el desarrollo local

El caso de las cooperativas de vivienda integradas por desocupados

Lic. Damián Andrés Testore
Centro Universitario Regional
Zona Atlántica (C.U.R.Z.A)
testored@yahoo.com.ar

Introducción y desarrollo teorico

Desde hace tiempo se advierte cierta unidad en los planteos sobre la necesidad de elevar la eficiencia y eficacia de la administración a través de la generación de políticas en los niveles inferiores de la estructura gubernamental. En este sentido cabe mencionar que conceptos tales como descentralización y participación, que en otros momentos eran considerados como opciones para desarticular el carácter burocrático e ineficiente del Estado y promover la desestatización, cobran otro sentido entendiéndose como una orientación política dirigida a elevar la productividad y la democratización en las diversas instancias del Estado y la Sociedad, no perdiendo el rol el aparato estatal de ordenador y racionalizador de la reproducción social.

La transformación que ha sufrido el modo de concebir la función estatal ha provocado el surgimiento de nuevas modalidades de gestión que básicamente consisten en la incorporación de organizaciones no gubernamentales, existentes o promovidas por el Estado, para compartir o delegar una parte de su antigua responsabilidad o para implementar, especialmente a nivel local, nuevas funciones relacionadas con la promoción del desarrollo.

En base a esta concepción asume un papel central el rol municipal, ya no concebido como un mero administrador de recursos y proveedor de servicios, sino como cogestor activo del desarrollo local. Descentralizar funciones hacia instancias mas bajas del Estado puede interpretarse en algunos casos como la idea de desarticulación del conflicto por parte del Estado central, acotando y delimitándolo en una base territorial menor, es decir sacarse el problema de encima y derivarlo a la instancia local. Pero es indudable que ello puede abrir el juego para una mayor participación ciudadana en la decisión pública y permitir al municipio generar formas de gestión asociada articulando la interacción de los distintos actores de la sociedad

No obstante la simple delegación de funciones a la instancia local por si sola no va a originar la participación y la interacción de actores, se debe contar con una sociedad con voluntad, con un nivel de información importante y con un Estado municipal con plena predisposición a escuchar, generar, y estimular los espacios necesarios para la convergencia y materialización de la tan deseada participación.

Como participación real se entiende "la posibilidad efectiva de incidir en las decisiones que afectan la vida cotidiana de una población a nivel institucional o de la sociedad global"[1]. Es decir, la participación en estado objetivado se cristaliza en un marco donde esté claramente delimitado el sistema de actores y su papel e importancia en el contexto local, entiendo al sistema de actores como sujetos individuales o colectivos pertenecientes a universos sociales, económicos, culturales, étnicos, de género, y políticos diferentes, que encaran modalidades concretas de acción dentro de los condicionamientos estructurales inherentes al modo de producción capitalista.

En el sistema de actores reside aquello que se identifica como capital intangible, es decir el capital indispensable para generar condiciones de mayor acumulación de valor (capital tangible). Aquí

[1] Para la elaboración del marco teórico y tomar una perspectiva de abordaje de mi objeto de estudio me centro en los conceptos esgrimidos por el director del proyecto de investigación del cual formo parte, "Nuevos modos de gestión en el desarrollo local. El caso del municipio de Viedma y el Partido de Patagones", en el informe de presentación de dicho proyecto.

relaciono el sistema de actores con una noción de desarrollo de carácter y composición integral, esta noción postula que cuando hablamos de desarrollo no debemos centrarnos específicamente en lo económico, diferenciándolo del concepto de crecimiento, sino que debe entenderse como un proceso donde la interacción y articulación de capital intangible tenga como resultado la construcción de un sentido colectivo de la vida, el reconocimiento personal, la cohesión e integración social, la preservación del ambiente natural y la generación de valor material distribuido con sentido de equidad social (Alonso et al. 2008).

Hasta aquí vengo trazando la ruta que conduce a una aproximación de lo que entendemos por desarrollo, es necesario abordar ahora la categorización de lo local.
Esta categoría tiene que ver con el territorio donde se conjugan y estructuran las relaciones sociales, políticas, y económicas. Este espacio geográfico posee no solo límites territoriales, sino también límites imperceptibles, inmateriales, me refiero a la cuestión identitaria.
La integración e interacción de la población no solo necesita de la convivencia en un mismo espacio geográfico, sino también de la concientización de la pertenencia a una sociedad plenamente colectivizada y de la existencia de lazos que abarquen una multiplicidad de esferas, ya sean emocionales, sentimentales, o sociales, que hagan sentir parte a todos los actores de un mismo sentido de identidad.

Entonces una vez articulados los conceptos, teniendo en cuenta como claves al rol municipal, la participación, el desarrollo y sus componentes necesarios (capital social, cultural, político, y económico como resultante de estos), y la delimitación de lo local, sostengo que estoy en condiciones de plantear el concepto de desarrollo local al cual adhiero, ese que es entendido como un estado socioeconómico, cultural, educativo, sanitario, etc, de madurez política e institucional, que incluye fenómenos más amplios de los que habitualmente se consideran desde una óptica exclusivamente económica (Alonso 2005: 36).

CONTEXTO LOCAL

Viedma es la capital de la provincia de Río Negro, una ciudad que cuenta aproximadamente con un número de 46.948 habitantes según el último censo. Es un centro administrativo por excelencia lo que determina que dicha actividad sea la más importante económicamente, no solo por la cantidad de población que ocupa sino porque además otras actividades económicas giran y dependen en

gran medida de ella. Junto con la administración pública las otras actividades son la agropecuaria, los servicios, el comercio, el turismo, y la construcción (los cuatro últimos directa e indirectamente dependientes de la actividad estatal), históricamente Viedma nunca ha sido un polo de asentamiento de grandes empresas por ende la actividad industrial es mínima.

Esta organización del Estado y la economía ha configurado un tipo de organización social que ha perdurado a lo largo del tiempo, relativo a esto tiene plena vigencia un estudio de la FAO[2] que distingue tres tipos agrupamientos: clase acomodada (ganaderos y altos funcionarios de gobierno generalmente de carácter extralocal), clase media (dividida en alta y baja), y clase proletaria (obreros y peones agropecuarios).

En este marco, las políticas neoliberales y la falta de respuesta de los actores locales frente a ellas, afectaron de forma contundente el tejido social. Es así que ante la emergencia de un sujeto colectivo como las organizaciones de desocupados de nivel nacional que planteaban reivindicaciones y demandas ante la problemática del desempleo, a nivel local se pretende "copiar" dicho modelo de agrupamiento, lo cual significó una extrapolación imperfecta debido a las características propias del contexto local. En 1998 se constituyó a instancias de la CTA, la primera organización de desocupados locales, de allí en mas la trayectoria de esta y otros grupos ha sido compleja, la Federación Tierra y Vivienda local (FTV Viedma) tiene pocos años de constitución, se trata de un desprendimiento de otra anterior escisión de la organización original, que decidió enmarcarse en una estructura de organización nacional como es la FTV. Las dos cooperativas de vivienda que surgen de la FTV Viedma son el objeto de estudio del presente trabajo.

ARTICULACIÓN DE ACTORES LOCALES-NO LOCALES

Para entender el origen de las cooperativas de vivienda de la FTV en Viedma hay que enfocar el estudio en un programa de vivienda surgido en la esfera nacional: El Programa Federal de Emergencia Habitacional.

Este Programa fue impulsado a partir de 2004 por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Subsecretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, y su

2 Informe de la Food and Agriculture Organization, citado en un reciente libro relativo a Viedma y el desarrollo local, el cual cito en la presente ponencia.

implementación consiste en la articulación de este organismo con las instancias provinciales y municipales.

El Programa es instrumentado mediante la firma de Convenios de Adhesión entre el Ministerio de Planificación y los estados provinciales, a través de cada gobernación.
La Provincia de Río Negro suscribió al convenio de adhesión para la implementación del Programa el 15 de Junio de 2004, con la firma del convenio marco – primera etapa- entre el Ministro Julio Ángel De Vido y el Gobernador Miguel Saiz.

A su vez, el 3 de noviembre del mismo año, por medio del decreto 1272, el gobierno provincial determinó como órgano de aplicación del Programa Federal de Emergencia Habitacional al Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (I.P.P.V.). La función del I.P.P.V. fue acercar a los municipios el proyecto para que estos, en base a la demanda habitacional y de trabajo existente, pudieran convocar a los potenciales beneficiarios.
El papel del municipio es vital para el desarrollo exitoso del programa porque su participación no se limita únicamente a aportar el padrón de las personas necesitadas, sino que de el también depende el aspecto técnico y contable entre otros.

La población destinataria son aquellas personas que se encuentran en la situación NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), pertenecientes al Programa Jefes y Jefas de Hogar, desocupados, o personas que no cuenten con vivienda propia.
La conformación de cooperativas es un requisito central para el desarrollo del programa, ya que los beneficiarios accederán al mismo únicamente como miembros cooperativistas.
Las cooperativas de trabajo deben ser conformadas por 16 miembros, 8 de los cuales son beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, y 8 son desocupados, y es condición indefectible que estén matriculadas en el Inaes y que sus miembros sean efectores sociales.

En Viedma se han conformado 4 cooperativas, las 2 pertenecientes a la Federación Tierra y Vivienda forman parte de mi caso de estudio. El contrato de trabajo lo firmará cada cooperativa de manera individual con el municipio, independientemente de la pertenencia de sus miembros a la FTV Viedma. La ejecución del Programa se desarrolla por etapas que comprenden la construcción de 4 viviendas, los adjudicatarios pueden ser integrantes de las cooperativas o no.

Objetivos del Programa

Los objetivos se encuentran detallados en el instructivo del mismo. Según lo expresado son los siguientes:

_ Generar la inclusión social de los desocupados y beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar y de la población en emergencia habitacional y laboral a partir de la formación de cooperativas.

_ Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de dichos sectores.

_ Que el programa se proyecte como una salida laboral para sus beneficiarios.

_ Generar movimiento en los mercados locales, generando demanda en artículos de construcción

Estado actual

De 32 lotes destinados a la construcción, 16 pertenecen a las cooperativas de la FTV. Es requisito indispensable del programa que los terrenos estén saneados dominialmente para dar comienzo a la etapa de construcción. Los mismos se encuentran emplazados en lo que se denomina "Loteo Silva", si bien son terrenos fiscales, la municipalidad no contaba con el título de propiedad porque se trataba de una sucesión. Por lo tanto esta situación actuó como obstáculo y demoró la concreción del programa ya que, recién este año, el municipio pudo hacerse de los títulos.

En 2008 según la Coordinadora Provincial del Programa Federal de Emergencia Habitacional, Mónica Miranda, se ha finalizado la recolección de documentación necesaria y se ha enviado la misma a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda a efectos de que se de comienzo al trámite de financiación.
Según fuentes consultadas en Buenos Aires, el proyecto va a ser dado de alta una vez que se finalice la ejecución de otros que se están llevando a cabo en distintos puntos del país, debido a que el programa cuenta con un presupuesto fijo asignado oportunamente.

ANALISIS Y CONCLUSIONES

De este Programa encontramos numerosos aspectos posibles de abordarse analíticamente.

Es un programa novedoso en cuanto no está destinado como muchos otros a la mera contención de sus beneficiarios. Defino como contención a la manera en que las Organizaciones Sociales (por si solas o a través del Estado) brindan respuestas parciales a las necesidades de sus miembros, actuando sobre la urgencia y sin una acción que tienda a rever la situación social de los mismos[3]. El mismo es superador de esta tendencia porque no solo cubre la necesidad de vivienda y brinda la posibilidad de tener trabajo temporario, sino que abre las puertas a la capacitación en una actividad económica como la construcción, que de llevarse a cabo exitosamente muchas personas pueden incorporarse al mercado formal no solo por la continuidad de programas estatales, también de manera independiente.

Otro elemento es el carácter integral, articula las tres instancias gubernamentales: Nación, Provincia, y Municipio. Aquí es visible que juega una concepción acerca de las políticas sociales, donde es central el rol municipal, dejando atrás la idea del municipio como prestador de servicios. La situación actual requiere la participación activa de la instancia municipal como cogestora de diversos proyectos de desarrollo local.
Es importante el papel del municipio porque se supone que es el nivel que mas conoce la base territorial y la coyuntura socioeconómica local. También su participación permite la participación ciudadana en la toma de decisiones al aportar la posibilidad de tener una comunicación e interacción directa entre los actores involucrados, tanto gubernamentales como sociales.

De todos modos si bien el programa está diagramado para que se efectúe una transferencia de recursos entre sus actores estatales, el mismo se financiará por etapas, lo que va a generar una dependencia del ámbito municipal respecto del nacional. Seria conveniente que se efectúe un presupuesto general y se transfiera a la instancia municipal para esta transfiera progresivamente a las cooperativas en la medida en que sus miembros vayan adquiriendo los conocimientos necesarios. El financiamiento por etapas supedita el desarrollo del programa a los cambios en materia económica del país.

[3] Definición elaborada por Darío Castro y Damián Testore en su Trabajo de Tesis, para describir una de las funciones que cumplen los Grupos de Desocupados de la comarca Viedma-Patagones.

El nuclear a los beneficiarios en cooperativas es otro punto positivo, pero también susceptible de ser analizado. Es de mucho valor la incentivación a organizarse de manera colectiva porque rompe con el modelo de políticas individualista y aisladoras de los 90', estimula a generar lazos de solidaridad, a fomentar el desarrollo de las relaciones humanas, y a reformular la idea de trabajo en equipo por medio de métodos horizontales.

Para la organización cooperativa los miembros han recibido la capacitación correspondiente mediante el Inaes, pero un trabajo en equipo requiere de planificación, coordinación, y predisposición de sus actores protagónicos. Hacer que se organicen en cooperativas tiene que estar muy pulido porque para muchos representa una forma de trabajo totalmente nueva y desconocida. No solo es nueva la actividad laboral (construcción, trabajo administrativo, etc.) sino también el trabajo en equipo.

Se debe tener en cuenta que al interior de las cooperativas van a converger procedimientos, costumbres, y generaciones disímiles. Estas pueden ser caracterizadas en tres tipos interactuantes en Viedma (Testore y Castro 2007:14):

_ Desocupados estructurales: Aquellas personas adultas que a lo largo de su trayectoria laboral han alternado etapas de trabajadores informales con etapas de desocupación. La mayoría de estas personas presentan experiencias como trabajadores temporales en algún tipo de empleo precario, situación que ha sido complementada con la realización de las comúnmente denominadas "changas".

_ Jóvenes sin trayectoria laboral: Son aquellos jóvenes cuya incorporación al mercado de trabajo coincide con una coyuntura adversa para la generación de empleo, situación que se viene extendiendo desde los 90'.

_ Ex trabajadores formales: Aquellas personas que durante un tiempo muy importante de su trayectoria laboral estuvieron insertas en el mercado de trabajo, perdiendo esta condición posteriormente a la implementación de políticas neoliberales.

En base a esto es muy importante el rol del Estado (a través de un trabajo de capacitación y un análisis de la psicología del grupo) y la solidez de la FTV Viedma como grupo.

En el ámbito de las cooperativas van a actuar personas con estos tres tipos de perfiles descriptos, y su armoniosa integración va a ser decisiva para una exitosa implementación del programa y una viable continuidad para la autogestión de las cooperativas y la incorporación definitiva al mercado laboral de sus integrantes.

Todos los elementos señalados hasta aquí, con sus aspectos positivos y sus desafíos chocan contra una realidad que dice que los tiempos de la gente en situación de emergencia social no son los mismos tiempos del Estado.

El Programa surgió hace cinco años, la FTV Viedma está trabajando en este tema hace aproximadamente cuatro y todavía la etapa significativa, es decir la de la construcción, no ha comenzado a desarrollarse. Hasta aquí van cuatro años perdidos en formalidades burocráticas. Este desfasaje entre los tiempos del Estado y los tiempos de las personas con necesidades básicas insatisfechas genera un clima de desaliento y poco estimulo para que los desocupados den pelea para seguir adelante. Les genera una expectativa que después se va diluyendo, además también conlleva gastos para la esfera estatal misma ya que hay riesgos de que la capacitación que se brindó en su momento se pierda, y al momento de empezar a trabajar deban refrescarse conceptos anteriormente explicados.

También en cuatro años varia la realidad de cada integrante cooperativista, se pueden dar variaciones de distintos tipos tales como de composición familiar, de salud y de trabajo mismo. Y también es contradictorio que se reconozca que hay personas con necesidades básicas insatisfechas y a su vez se demore un tiempo excesivo en paliarlas.

Lo negativo es que una situación de este tipo hace que un proyecto de esta índole termine en un trámite burocrático y lo llamativo del caso, es que, la tardía ejecución de algunos de los distintos programas impulsados desde el Estado ha alcanzado cierto grado de legitimidad en la sociedad. La reflexión simplista es "se va a llevar a cabo pero va a llevar un tiempo" y este se erige en un precepto socialmente aceptado.

Para evitar esto no basta con la muy buena predisposición y el arduo trabajo realizado por algunos de los distintos funcionarios involucrados, también requiere el compromiso y la convicción de todos los actores, sobre todo los de primera línea, vitales para la agilización en la toma de decisiones y para la aceleración de procesos burocráticos manejados en otras esferas.

Bibliografía

- Castro, Darío y Testore, Damián. Victimas o victimarios. Los grupos de desocupados de la comarca Viedma-Patagones. Trabajo de Tesis de grado. Viedma: Universidad Nacional del Comahue. 2007.
- Instructivo del Programa Federal de Emergencia Habitacional.
- Trabajo de presentación del Proyecto de Investigación "Nuevos modos de gestión en el desarrollo local. El caso del municipio de Viedma y el Partido de Patagones", realizado por Osvaldo Alonso (director) en septiembre de 2005.
- Viedma: la construcción de un proyecto colectivo. Actores y desarrollo local. 2008. Neuquen: EDUCO-Universidad Nacional del Comahue.