

## INFORME DE LECCIONES APRENDIDAS

### **Planes de Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local. El valor agregado del enfoque de Derechos Humanos para las estrategias de combate a la pobreza.**

#### **I. Introducción**

El marco contextual de los Objetivos del Milenio permite a cualquier gobierno local desarrollar un plan de acción de reducción de la pobreza contando con una metodología precisa. Se caracteriza por integrar todos los planes y acciones, generalmente desagregados en varias áreas sectoriales de la administración municipal y/o provincial y nacional (salud, educación, acción social, etc.) que generalmente adolecen de serios problemas de coordinación. Además el plan de ODMs a nivel local, permite incorporar un horizonte temporal claro y la determinación de metas sobre indicadores que posibilitan tanto al gobierno como a la ciudadanía evaluar su grado de cumplimiento.

Desde la experiencia acumulada a partir de la realización del Proyecto Piloto **“Puesta en Marcha de Estrategias Locales para el Alcance de los ODMs con una perspectiva de Derechos Humanos”** y aún cuando éste se ha llevado a cabo en tres municipios con probada capacidad de gestión, las dificultades en esferas tales como la producción de información relevante para la formulación y evaluación de las políticas como en acciones de planificación son notorias.

Aún en los casos en que los gobiernos locales se hallan inmersos en procesos tales como planes estratégicos, presupuestos participativos, planes de gestión, etc. generalmente su diseño o no incluye explícitamente la dimensión social o no contiene la elaboración de metas de mediano y largo plazo ni la construcción de indicadores. En este sentido, es innegable el aporte de los programas de adaptación a los ODMs en el nivel local.

Debe enfatizarse que cuando estos procesos están asentados en estrategias de tipo participativo preexistentes, facilitan la apropiación de la perspectiva de los ODMs tanto por parte de las comunidades locales como de los elencos técnicos y políticos gubernamentales. A su vez, el enfoque de Derechos Humanos implica trascender la percepción generalizada que tiene la acción gubernamental para dar respuesta a las de necesidades de la población. En efecto, desde este enfoque se enfatiza que las necesidades constituyen derechos humanos que abarcan el conjunto de la vida de un individuo y de su comunidad y que es deber de las instancias de gobierno promoverlos y obligación de la sociedad civil y sus organizaciones sociales exigir su efectiva vigencia.

El aporte del enfoque de Derechos Humanos en relación a los Objetivos del Milenio puede apreciarse desde dos puntos de vista:

#### **a) desde lo conceptual:**

En primer lugar, **permite enmarcar la estrategia de combate a la pobreza desde un corpus teórico universalmente aceptado basado en principios generales que pueden ser considerados como el “piso” de todo plan de acción.**

En efecto, los derechos humanos, como tales, son universales y son indivisibles. Esto es: cada mujer, cada niño, niña y hombre gozan de ellos por igual y ya sean estos

derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, de carácter individual o colectivo, todos son igualmente importantes para una vida digna.

Todos los derechos humanos requieren de igual vigilancia, promoción y protección y es el Estado quien debe asegurar su efectiva vigencia con todos los medios a su alcance para todos los habitantes sin discriminaciones de ningún tipo. Nuestra Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos signados por nuestro país así lo garantizan.

Así, compenetrar el esfuerzo por alcanzar las metas propuestas en los Objetivos del Milenio en la aplicación progresiva de los derechos humanos involucrados implica por parte de los organismos estatales de cualquier nivel o jurisdicción tener en cuenta para el diseño de sus planes y acciones estos principios básicos. Cabe señalar que aunque esta perspectiva no suele estar presente explícitamente, en muchos casos, en particular cuando los programas son diseñados a nivel local, los principios básicos de universalidad, progresividad e indivisibilidad de los derechos suele estar presente en forma tácita.

En segundo lugar, este enfoque permite trascender la esfera de los derechos civiles y políticos para incluir a los llamados derechos de segunda y tercera generación, es decir, los vinculados a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos de incidencia colectiva. Son estos, precisamente, los que se reflejan en los Objetivos del Milenio. Aunque no hay duda alguna sobre la valoración de las comunidades locales acerca de la centralidad de la problemática de la pobreza, el empleo digno, la salud, la educación y aún de aspectos como la igualdad de género y el derecho a un medio ambiente sostenible, éstos no suelen ser percibidos como derechos y mucho menos como derechos exigibles, ya que los que habitualmente se distinguen claramente como tales son los derechos civiles y políticos.

Sólo si este enfoque se internaliza entre los funcionarios que tienen el rol de garantizar y promover los derechos humanos involucrados y, simultáneamente, entre quienes deben controlarlos, ejercerlos y exigir su efectivo cumplimiento, se garantizará que los Objetivos del Milenio y las metas comprometidas para ellos, tan ambiciosas como necesarias, se alcancen.

#### **b) desde lo programático:**

- permite que la centralidad de la participación ciudadana sea un eje de todas las fases del plan: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación. La generación de estructuras y normas que formalicen la participación ciudadana en las acciones permite trascender lo meramente declarativo del término.
- posibilita la clara identificación de las responsabilidades, no sólo del poder político sino también el rol de la sociedad civil y de las diferentes organizaciones públicas y privadas que actúan en el ámbito local.
- explicita la necesidad de transparencia de la gestión mediante la inclusión de mecanismos identificables e información adecuada para la población.
- los ODMs podrán expresarse en políticas e instrumentos adaptados a las necesidades y posibilidades de cada una de las comunidades gracias a la discusión a nivel local y a la movilización de la sociedad civil, sus organizaciones sociales y sus habitantes, para que junto con los gobiernos municipales, discutan las metas a alcanzar.

## II. Obstáculos y problemáticas que dificultan el proceso

Un primer obstáculo es de orden esencialmente político y se vincula a la decisión real y no sólo meramente formal de implementación de todo el proceso (diagnóstico, elaboración y ejecución del plan de acción) que necesariamente implica tanto la movilización de recursos (humanos, presupuestarios, normativos, etc.) como la realización de cambios (en los mecanismos de toma de decisiones, en la estructura de gobierno y primordialmente en los modos de relación sociedad civil-gobierno) que no todo ejecutivo municipal desea afrontar.

Esta situación puede expresarse de variadas formas:

- la inadecuada selección del área de gobierno a cargo del proceso
- la deficiente determinación del/los funcionario/s responsables del proceso
- la obstaculización al acceso de la información relevante
- las deficiencias en cuanto al aseguramiento de la representatividad en la convocatoria a las organizaciones de la comunidad
- la persistencia de mecanismos “formales” de participación de la sociedad civil
- la no incorporación del proceso a mecanismos sustantivos de decisión política y de gestión.

Como podrá concluirse la importancia de este primer obstáculo es tal que puede directamente impedir la concreción del plan.

En segundo término y, a pesar de la revitalización del papel de los municipios que han dejado su función casi exclusivamente centrada en la provisión de algunos servicios públicos para pasar a asumir un rol de dinamizador del desarrollo local en nuestro país persisten dificultades de larga data vinculadas al tradicional centralismo.

Esto se refleja en cinco problemas claves:

- el déficit de información estadística básica a nivel local,
- el carácter nacional de los principales programas sociales y
- la problemática articulación entre actores nacionales, provinciales y locales.
- las todavía reducidas competencias municipales determinadas por las respectivas Cartas Orgánicas
- las deficiencias en la estructura municipal que se expresa en la carencia de formación de sus recursos humanos y la inexistencia de carreras administrativas basadas en el mérito y la capacitación

La cuestión de la información es crucial ya que, no sólo dificulta la tarea diagnóstica sino también es un factor importante para el establecimiento de las metas vinculadas a cada uno de los objetivos. La carencia de información afecta a la calidad del diseño de las políticas a nivel local y también el de la orientación de las acciones de las organizaciones sociales. La situación difiere entre los distintos municipios, debido a que también son diferentes los criterios de desagregación de las estadísticas nacionales.

Aunque son destacables los esfuerzos por dotarse de instrumentos propios (vg el diseño de una Encuesta de Hogares en el Municipio de Morón), se trata de un problema que excede a los datos estadísticos básicos ya que la carencia de información se revela también en la carencia o modo de registro de las propias acciones y en el desconocimiento de la población objetivo de los diversos programas.

La combinación de las cuestiones asociadas a la carencia de información y de formación de los recursos humanos pueden explicar las deficiencias en la elaboración de aquellos instrumentos de planificación presentes (vg Planes Estratégicos, etc.) que muchas veces consisten en proposiciones de políticas definidas solamente hasta el nivel de los objetivos y carecen de metas cuantitativas específicas.

Por otro lado, el carácter nacional de los principales programas sociales, implica que los principales ejes de diseño quedan en su órbita, en particular los criterios y los cupos mediante los cuales la población puede efectivamente acceder a ellos y dejan por lo tanto, un muy estrecho margen de maniobra para el Municipio en torno a esos aspectos, cruciales en cuanto al criterio de universalidad de los derechos humanos.

La impronta particular del accionar local se expresa sobretudo en la concepción y conceptualización que se hace de las problemáticas abordadas, al cariz cualitativo de las intervenciones y al aprovechamiento de los programas nacionales y provinciales para generar otros espacios de trabajo entre sus beneficiarios en programas y acciones de carácter local.

Hay un aspecto paradójico vinculado a la interacción de los diversos actores involucrados. Son, sin duda, los gobiernos locales los que más directamente están en contacto con la población y sus necesidades, pero son ellos los que menos recursos disponen –tanto de información, como de intervención- para enfrentarlas. Esto es así, no sólo en la problemática estrictamente vinculada a la superación de la pobreza, sino también en otras áreas claves como la educación y la salud. Se trata de un problema de vieja data para cuya superación, sin embargo, no se han encontrado todavía estrategias adecuadas a pesar del recurrente llamado a articular a los diversos actores públicos intervinientes.

Un aspecto muy vinculado a este señalamiento es la carencia de recursos humanos técnicos e idóneos en el ámbito de los gobiernos municipales. Con una muy fuerte impronta de estilos de gestión de corte tradicional, uno de los principales obstáculos que enfrentan aquellos gobiernos con fuerte signo innovativo, es esta carencia, cuando no una resistencia más o menos pasiva de su propio personal “heredado” y muy difícil de movilizar para nuevos objetivos. Pero no puede resolverse simplemente trayendo personal “de afuera”, que será resistido y con razón por quienes tienen derechos adquiridos. Es un tema al que hay que prestar atención desde el comienzo armando equipos “mixtos” en los que se incluyan los más sensibilizados e idóneos del personal preexistente.

El desarrollo del proyecto piloto reveló en su fase diagnóstica pero sobretudo en la etapa de elaboración del plan de acción el carácter estratégico de la articulación no sólo para que confluyan los esfuerzos de los distintos niveles y áreas de gobierno, sino también para que confluyan los diversos programas pertenecientes al propio ámbito del gobierno municipal.

En realidad, los problemas están vinculados entre sí y sólo podrán superarse en el transcurso de transformaciones de fondo en la relación entre los distintos niveles y áreas de gobierno. Sin embargo hay tres cuestiones que en esta coyuntura pueden influir en forma muy positiva.

- Existe una oportunidad que puede ser aprovechada en el hecho de que las Metas y Objetivos del Milenio están siendo asumidas simultáneamente por el gobierno nacional y –al menos algunos- gobiernos provinciales y municipales, aunque exige

la realización de esfuerzos y recursos destinados específicamente a la articulación con todos estos actores.

- El rol de Naciones Unidas, a través de la Oficina del PNUD en Argentina, participe en todas las experiencias de distintos niveles de gobierno que se están realizando debería habilitar instancias de articulación interjurisdiccional.
- También para los gobiernos municipales la adaptación de los Objetivos del Milenio a su realidad y la planificación y control de las metas que se adopten es una oportunidad inmejorable para articular sus diversas áreas de gobierno e incorporar a otros actores públicos que actúan descentralizadamente tales como Consejos Escolares y Centros de Salud.

### **III. La participación de la sociedad civil, de las organizaciones sociales y gubernamentales y de la población**

Una de las claves del éxito del Proyecto Piloto fue la movilización de la comunidad tanto en su primera etapa diagnóstica como en la de la realización del plan de acción. Así, desde la convocatoria por una conocida organización no gubernamental del ámbito de los Derechos Humanos, “Abuelas de Plaza de Mayo”, en el rol de coordinación operativa del proyecto hasta el planeamiento de los talleres de trabajo, promover la participación fue y seguirá siendo uno de los ejes de trabajo principales.

La experiencia demostró que para ser congruente con el enfoque de los Derechos Humanos el proyecto no puede encararse como un trabajo de escritorio realizado por especialistas, sino por equipos técnicos locales que funcionaron como facilitadores incluyendo entrevistas a informantes claves y jugando un papel protagónico en la preparación y realización de los talleres participativos.

Consideramos que sólo la movilización de la sociedad en su conjunto, y no exclusivamente la de sus gobiernos, es lo que puede garantizar alcanzar efectivamente las metas y Objetivos del Milenio. Por otra parte, que la población, y en particular sus sectores más vulnerables jueguen un rol activo forma parte de los objetivos mismos en tanto contribuye a otorgarles capacidades, influencia social y en general, aumentar su intervención en los mecanismos de poder. Desde el enfoque de derechos humanos, es esencial que sean los sujetos de estos derechos quienes los ejerzan adquiriendo capacidad de control y exigiendo su efectivo cumplimiento.

Facilita mucho este proceso cuando los municipios participantes valoran la participación de sus comunidades y cuentan con estructuras y mecanismos de participación de la población y sus organizaciones sociales

Estos fueron la base para la convocatoria a los talleres de diagnóstico y de elaboración del plan de acción participativos, aunque en todos los casos para la convocatoria a los mismos fue necesario realizar un análisis exhaustivo de la dinámica de participación de modo de analizar la necesidad de incluir ámbitos territoriales y/o sectores específicos de interés a los fines del Proyecto.

Por cierto, la participación e inclusión social son promovidos por la mayor parte de los programas y acciones que se llevan a cabo en el ámbito local. Sin embargo, por lo general la participación de la comunidad y/o de los beneficiarios se centra sobretodo en las instancias de la implementación en aspectos vinculados al control, seguimiento y monitoreo. Las organizaciones de la sociedad civil y funcionarios que trabajan en la temática, han destacado la necesidad de reforzar los mecanismos de participación, en particular en lo referente al diseño y la evaluación, lo cual supone analizar más exhaustivamente la calidad de la participación.

Cabe destacar que durante los talleres, la participación se centró en los aspectos cualitativos de los diferentes objetivos del milenio y de los programas y acciones gubernamentales y mucho menos en las cuestiones de índole cuantitativa. Las conclusiones arribadas expresan muchas críticas y sugerencias relativas a los programas y acciones que se llevan adelante y fue unánime el interés de los participantes en continuar con estas instancias de discusión con el objetivo de adecuar mejor su funcionamiento e incorporarse a las instancias de diseño y planificación.

La movilización de la comunidad trabajando en conjunto con los recursos humanos técnicos y políticos locales y el aporte de los equipos facilitadores de cada municipio aseguró un impacto importante en la visibilidad del proyecto debido al efecto multiplicador que éstas realizan en su ámbito de influencia.

Sin embargo, la otra cara de esta característica general, fue constatar que, desde el punto de vista cuantitativo, tampoco las organizaciones sociales cuentan con la información básica y, en muchos casos, desconocen en profundidad los programas disponibles que pueden atender los intereses de sus representados.

El problema de la información adecuada es central para hacer efectiva la participación de la comunidad. El conocimiento de la población de los mecanismos y criterios por los cuales poder incorporarse a los beneficios de un programa es esencial para el acceso al conjunto de los potencialmente beneficiarios.

Por otro lado, poder recurrir a la información pública es un derecho de los ciudadanos que, como contraparte, genera una obligación en los funcionarios. Esta obligación se refiere no sólo a la producción de los datos sino también de facilitar su acceso y promover su difusión. Al respecto cabe señalar, por ejemplo, que fue difícil evaluar el alcance de la cobertura de los distintos programas con precisión y la relación entre la población incluida y el total de la población objetivo.

Es indudable que la puesta en marcha del Proyecto Piloto ha demostrado que la incorporación activa de la comunidad es una oportunidad para mejorar la calidad de la participación de ésta en relación a las estructuras e instituciones vigentes en los municipios, tanto en lo que hace a incorporar más y mejores canales de información como a la identificación de necesidades de capacitación. Además pone en relieve la necesidad de formación de cuadros técnicos para incorporar a los municipios, y la de los directivos y cuadros de las organizaciones no gubernamentales, y de la comunidad en general.

## IV. Recomendaciones

### a) Sobre la organización del proceso de elaboración del plan

- Es pertinente desarrollar el proyecto en tres etapas: Diagnóstico, Elaboración del Plan de Acción y Evaluación, con productos determinados claramente para cada una de ellas.
- El diseño metodológico del diagnóstico debe ser tal que efectivamente sirva para la determinación de metas y la elaboración del plan.
- El plan debe ser ajustado de forma permanente por lo que el diagnóstico debe ser a su vez actualizado.
- El diseño metodológico debe posibilitar el establecimiento de la relaciones intra e interjurisdiccionales que sirvan a los objetivos precedentes.
- Es deseable que el proyecto se encare mediante la articulación de diversos actores estratégicos para asegurar transparencia y calidad técnica. Dicha articulación exigirá a su vez una clara división de roles y funciones.
- Se recomienda que los equipos facilitadores sean de constitución mixta: contar con una contraparte que integre el gobierno municipal para asegurar el acceso de la información y a los informantes clave y de personal externo para asegurar la necesaria independencia de criterio.
- Es deseable que los equipos locales articulen sus acciones con los responsables nacionales y provinciales (si fuera pertinente) del seguimiento de los Objetivos del Milenio.
- Es importante consolidar la incorporación activa de las universidades y centros científicos que actúen en los ámbitos locales, porque éstos pueden aportar conocimientos y recursos humanos calificados y, además, de esta forma se logrará densificar la red de instituciones movilizadas en torno a diseñar y alcanzar las metas comprometidas.
- Debe destinarse un presupuesto específico para la ejecución del proyecto que debe maximizarse mediante la utilización eficiente de los recursos a través de la movilización de los preexistentes, sobretudo la red de relaciones institucionales y las instancias participativas locales.
- Dada la limitación mencionada sobre la jurisdicción que efectivamente tiene el municipio en diversos aspectos vinculados a los ODMs, puede ser conveniente tomar como criterio de priorización el trabajo sobre aquellos objetivos y metas que el municipio puede tener mayor capacidad para orientar y ejecutar las acciones correspondientes.

### b) Sobre la problemática de la información

- Debido a las serias deficiencias de información a nivel local es necesario recurrir no sólo a la interpretación de las fuentes estadísticas nacionales, sino a fuentes complementarias tanto públicas (áreas de gobierno nacional y provincial, áreas de salud, etc) como surgidas de trabajos académicos o de organizaciones no gubernamentales especializadas. Los instrumentos específicamente diseñados para la recolección de datos puede ser una alternativa útil y eficaz, aunque no económica.
- La información sistematizada, de normativa y de programas, proyectos y acciones gubernamentales de las diversas jurisdicciones que actúan en el territorio local constituyen un insumo de gran valor para la gestión gubernamental, más allá de la formulación del plan de acción.

- Es necesario que los gobiernos locales destinen recursos al mejoramiento de sus sistemas de información en relación a los datos estadísticos básicos necesarios para establecer metas y evaluar el alcance de la cobertura de los programas que se realizan en su ámbito.
- Con el fin de mejorar la información con que cuenta la población, un insumo básico para una participación efectiva, se recomienda mejorar el registro y/o producción de datos aumentar los esfuerzos destinados a la difusión de los programas incluyendo para ello a la red de instituciones u organizaciones vinculadas y mejorar el acceso a la normativa que los rige.

**c) Sobre los talleres participativos y programas de sensibilización**

- La convocatoria para la constitución de los talleres de discusión debe ser amplia y representativa tanto desde el punto de vista territorial (todos los barrios deben estar de algún modo incluidos porque pueden poseer situaciones especiales dada su localización que merecen ser consideradas), como desde el punto de vista sectorial (todos los temas que de una forma u otra se vinculan a los ODMs deben tener presencia en las discusiones porque puede requerirse el conocimiento de su especificidad).
- Es importante que la participación se exprese no sólo a partir de la convocatoria a organizaciones formales ya establecidas sino que puedan también integrarse a la discusión otras organizaciones “menos profesionales” y personas de la comunidad que no formen parte de las organizaciones, de modo de ampliar la base de la participación.
- Tanto el espacio físico para la realización de los talleres como la localización del lugar deben ser seleccionados para facilitar el acceso y promover la participación. Es muy importante por lo tanto que el lugar tenga reconocimiento y prestigio social en la comunidad.
- Los talleres participativos de diagnóstico y de elaboración del plan de acción deben constituir espacios de aprendizaje e intercambio de experiencias entre los estados municipales y su comunidad.
- La metodología de talleres debería facilitar la consolidación o constitución de redes informales entre las organizaciones de la comunidad.
- La participación en la etapa diagnóstica facilita asumir la participación en la elaboración del plan con un nivel de sensibilización adecuado.
- Se requiere la realización de un programa de sensibilización destinado a funcionarios tanto municipales como de otras reparticiones que actúan en el ámbito local que facilite el involucramiento y permita el acceso a la información de planes, programas y proyectos estatales y la gestión de las entrevistas con los mismos.
- Debe darse amplia difusión de los resultados alcanzados en cada una de las etapas de la elaboración del plan de acción para profundizar la participación social y producir mejoras y ajustes sucesivos, siempre siguiendo la metodología de talleres participativos.

**d) Sobre la articulación entre las instancias del plan de ODMs y otras estructuras locales de participación y gestión.**

- El elemento clave para el éxito de los planes locales de adecuación de los ODM es la **voluntad política de la gestión municipal** en torno a sus objetivos generales y a su metodología

- Se trata de incorporar **un nuevo proceso de planificación a otros ya en curso**, con mecanismos institucionalizados de implementación. El éxito en esta articulación permitirá garantizar la sostenibilidad y viabilidad del compromiso local para el cumplimiento de los ODMs.
- Se recomienda instalar un ámbito específico de debate y articulación de actores públicos y de la comunidad en torno de los objetivos del milenio a nivel local que permanezca en las etapas de ejecución y monitoreo del plan.
- Sin embargo, es imperioso analizar rigurosamente el rol que presentan las actuales estructuras vigentes de participación con el fin de aunar esfuerzos y aprovechar las experiencias ya realizadas, enriqueciéndolas.
- De igual modo, es necesario analizar los procesos de gestión vigentes vinculados a la planificación estratégica, y articularlos adecuándolos al proceso de elaboración del Plan de ODMs.
- No es conveniente ni en uno u otro de los casos (estructura de participación y procesos de planificación estratégica vigentes) la creación de nuevos ámbitos de actuación dado que se corre el riesgo de trabajar “en paralelo” o “al margen” de otros procesos ya instalados en lugar de fortalecerlos.
- Es importante que se defina con claridad el responsable político a cargo de la realización del proyecto. Es conveniente que dicho funcionario cuente con acceso directo al Intendente y que a su vez cuente con un reconocimiento de sus pares que le permita contar con la colaboración activa de los mismos.
- Es necesario analizar las relaciones intra e interinstitucionales del área a la cual pertenece el funcionario a cargo del proyecto porque esto puede determinar la calidad de las relaciones necesarias para su ejecución.
- Puede resultar conveniente la creación de una estructura interáreas que asegure de ese modo la participación de todos los sectores y funcionarios involucrados temáticamente
- Se recomienda analizar el estilo de conducción política y de gestión para diseñar adecuadamente las instancias de trabajo participativo con los cuadros políticos y técnicos municipales.
- Puede ser conveniente la formalización - a partir de una norma específica - del equipo facilitador en la estructura del municipio que establezca con claridad su rol y funciones y sus relaciones con la planta permanente.
- Tanto el diagnóstico como la elaboración del plan deberían permitir detectar falencias de gestión a subsanar (vg. Sistemas de información deficientes, procesos de participación inadecuados o poco eficaces, mejoras en los procesos de planificación previos, etc.) y de éste modo constituirse en un instrumento de gestión eficaz.