



Instituto de Relaciones Internacionales



Universidad Nacional de La Plata

## Documentos de Trabajo

La Participación Ciudadana y su Rol en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La CONAETI como Caso Testigo.

Lic. Antonio F. Gomez Cavallini

Licenciado en Ciencia Política (UBA)

Maestrando en Relaciones Internacionales (UNLP)

[lic.gomezcavallini@yahoo.com.ar](mailto:lic.gomezcavallini@yahoo.com.ar)

Documento de Trabajo 2/2010

Noviembre de 2010

Este trabajo ha sido presentado en el marco del Seminario sobre Cooperación Internacional dictado por el Dr. Norberto Consani y Mag. Javier Surasky como parte de los cursos de maestría que dicta la Universidad Nacional de La Plata.

## La Participación Ciudadana y su Rol en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La CONAETI como Caso Testigo.

Lic. Antonio F. Gomez Cavallini

lic.gomezcavallini@yahoo.com.ar

### Resumen:

El trabajo tiene como finalidad analizar desde la teoría y práctica como se efectúa la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, específicamente en temas internacionales. En este caso la intención fue acercar y vincular dicho proceso participativo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Esta relación se efectúa desde la vinculación que existe desde la Comisión Nacional Contra la Erradicación del Trabajo Infantil, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación, y el objetivo N° 3 de los ODM sobre la temática del trabajo. Dicha Comisión tiene como característica el ser tripartita, donde el Estado, las cámaras empresarias y la sociedad civil (integrada por sindicatos, ONG's, movimientos sociales, etc) resuelven las medidas y acciones de la misma. Además toman la posición, consensuada con el Ministro de Trabajo, de la Argentina en la temática del trabajo infantil en diversos foros y encuentros internacionales. Es de este modo como se aprecia como la sociedad civil participa en el proceso de toma de las decisiones en temas internacionales.

### **Palabras claves:**

Participación; Sociedad civil; Toma de decisiones; ODM; CONAETI

## Introducción

El siguiente trabajo se basará en analizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) esbozados por la Organización de las Naciones Unidas y relacionarlos con la participación ciudadana en diversos procesos de toma de decisiones. En el marco de los ODM, la intención es trabajar sobre el objetivo N° 3 denominado *Promover el Trabajo Decente*, específicamente sobre el punto de la erradicación del Trabajo Infantil. De esta manera abordaremos esta temática desde el marco de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) que depende de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina. Esto fundamentado en que la CONAETI es el órgano nacional encargado de combatir el trabajo infantil y de hacer cumplir este objetivo a nivel nacional en el marco de los ODM. Trabajaremos sobre algunos conceptos claves para describir, comprender e intentar explicar la participación ciudadana en la política nacional contra el trabajo infantil y luego apreciar como se sucede en la práctica. Es por ello que nuestro objetivo será observar como la participación ciudadana influye indirectamente en el cumplimiento de los ODM, en este caso de mejorar una variable de un Objetivo más general, relacionando así participación ciudadana con los ODM.

## Estado y sociedad civil

Para comenzar y antes de avanzar con el desarrollo, creo conveniente hacer algunas reflexiones en torno al Estado como concepto debido a que es éste quien ha firmado el compromiso ante Naciones Unidas sobre el cumplimiento de los ODM. Es importante lograr una conceptualización clara del mismo y analizar las diferencias que hallamos entre el concepto clásico y el actual que posee a mi entender, algunas modificaciones. Por avanzar al Estado se lo tomo durante muchos años como la unidad fundamental de análisis. Éste tenía la pretensión de ser un ente coherente, concebido como el actor exclusivo en las relaciones con otros Estados y sobre todo demarcando los límites entre lo interno y externo. Aquí el autor Rosenau ve al Estado como una esfera de autoridad, dotada de 4 características

fundamentales: 1- población permanente; 2- territorio definido; 3- un Gobierno y 4- capacidad de entablar relaciones con otros Estados (Rosenau, 1997: 334). Se ve por lo tanto, que éste cuenta con una carga política muy fuerte debido a que monopoliza la dominación sobre una población territorialmente definida.

Cabe aclarar que cuando hablamos de dominación lo hacemos en forma relacional: es una modalidad de vinculación entre sujetos sociales y es de por sí asimétrica. O'Donnell agrega que *esa asimetría surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad -expresa, tácita o presunta- del dominante* (O'Donnell, s/d/b: 3). Es aquí donde los recursos son: la coacción, lo que genera es desnudar una relación de dominación que produce una conciencia en el dominado de que hay asimetría, es la más costosa por éstos efectos; la siguiente es el control ideológico, que recubre esta dominación y genera un consentimiento del dominado de dicha relación; por último el control de los puntos recién señalados produce el ejercicio de lograr que el dominado haga la voluntad del dominante, o en su defecto se generen sanciones al dominado. Esta definición es de tipo ideal, es decir que pura no se la encuentra en la empiria, pero si se pueden aproximar.

En relación con nuestro objetivo, creo ahora conveniente el detenernos el dar una definición precisa del concepto de sociedad civil la cual llevaremos a cuentas a lo largo del presente trabajo. Muchos han sido los autores que han conceptualizado a la sociedad civil, por ejemplo retrocediendo hasta los teóricos clásicos Antonio Gramsci proponía una clara diferenciación entre la sociedad civil y la sociedad política (el Estado en el sentido estricto del término). Entendía la primera como *el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados, y que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad* (Gramsci, 2004: 16). Prosigue su análisis comentando que es una totalidad compleja, puesto que su campo de acción es muy amplio teniendo la vocación de dirigir o controlar el período histórico (conocido como *bloque histórico*) en el cual se encuentra, lo que requería contar con un proceso de adaptación de sus contenidos en función de las categorías sociales que alcanza.

Por otra parte, autores contemporáneos han avanzado en sus definiciones: Johns Hopkins la define como una importante fuerza social, compuesta de miles de grupos comunitarios y

privados, definiendo y ejemplificando con especificidad los grupos que se encuentran por fuera del Estado, como organizaciones de desarrollo, ecológicas, grupos de consumidores, etc (Waisman, 2006). Robert Putnam por su parte, enfatiza sobre las asociaciones civiles y políticas agregando que una comunidad cívica es la base de la democracia, impresa con valores participativos, de igualdad política, de solidaridad, confianza y tolerancia (Putnam, 1999: 191). Desde otra perspectiva, hay autores que excluyen de la sociedad civil a la vida individual y familiar, a la sociedad económica (empresas) y a la sociedad política (partidos) tal como la define Diamond: *la esfera de la vida social que es abierta, voluntaria, auto-generadora, al menos parcialmente auto-sostenida, autónoma con respecto al estado, y limitada por un orden legal o un conjunto de normas compartidas* (Diamond, 1999: 221).

Como síntesis de estos comentarios propongo definir a la sociedad civil como todos aquellos sectores, tanto los privados como así también los públicos (en sentido abierto y de debate) incluyendo aquí a los sectores formales e informales y las organizaciones de la sociedad civil deben ser las que tengan participación cívica y promoción del interés social, que presten servicios sociales y que promuevan emprendimientos con criterios de integración y solidaridad. Todas deben de ser independientes del Estado, tanto en el financiamiento como en el marco de contención estructural, igualmente esto no implica que no pueda tener trato, diálogo y hasta acuerdos con éste. Es en este sentido que la ciudadanía se interrelaciona con los diversos organismos estatales e interactúa en los procesos decisionales internos, por ello el tener claramente definida sus características y cualidades colaborará para identificarla en la práctica.

Muchas son las veces en las que el Estado y distintos sectores de la sociedad trabajan articuladamente con el fin de debatir acerca de una estrategia política determinada, o de llevar adelante la implementación de la misma. El inconveniente surge cuando el descontento ciudadano hacia diferentes medidas, algunas instituciones o las autoridades gubernamentales produce un socavamiento en la legitimidad, pudiendo avanzar el desgaste si no se logra revertirlo. Estas situaciones se suceden, en parte, por que nos encontramos con una sociedad diferente a la del pasado reciente. Se encuentran mayores niveles de instrucción e información, se organiza en torno a problemas específicos tanto generales como personales, entre otras características. La percepción de que el Estado ya no está presente en muchas

esferas de la cotidianeidad conlleva a una mayor iniciativa por parte de la sociedad por procurar resolver las cuestiones que le afectan. Sobre éstos puntos el neoliberalismo operó achicando al Estado, quitándole funciones y generando que importantes *zonas sociales neurálgicas*<sup>1</sup> queden sin el amparo ni el resguardo que antes se encontraba en la estructural estatal.

## Relfexiones en torno a los ODM

Lo comentado en el punto anterior tiene estrecha relación con nuestro objeto de análisis final, ya que al centrarnos en los ODM los Estados son los firmantes pero sumado a eso, son los que tienen la responsabilidad jurídica internacional y legal de dicho cumplimiento. Es de éste modo por el cual se debe considerar que el trabajar sobre determinadas definiciones o conceptos aporta a comprender mejor una parte del objeto de estudio y trae aparejado avanzar mas firmemente en los puntos subsiguientes.

Entrando mas en detalle sobre los ODM, en Septiembre del año 2000 los 191 mandatarios de las Naciones Unidas suscribieron la Declaración del Milenio donde se identifican valores y principios relacionados con la idea de desarrollo que se reflejan en las preocupaciones y objetivos planteados en Conferencias anteriores. Los valores que se nombraron en el punto 6 de la resolución 55/2 son la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común. Sobre la base de dicha Declaración se esbozaron ocho objetivos convenidos internacionalmente para su cumplimiento. Los mismos fueron denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales son una oportunidad histórica para, entre otras cuestiones, reducir la pobreza extrema, mejorar las condiciones sanitarias y ambientales de millones de personas y alcanzar un nivel de desarrollo humano equitativo.

*La Declaración del Milenio se ha convertido en la carta de navegación del sistema de las Naciones Unidas y para ponerla en práctica los países solicitaron al Secretario General establecer mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas para apoyar a los Estados Miembros, tanto en el*

---

<sup>1</sup> Cuando hablo de zonas sociales neurálgicas, me refiero a las esferas de la sociedad que son estratégicas, las cuales determinan rasgos importantes de la sociedad provocando consecuencias de difícil reversión. Son zonas sensibles a los abatares del Mercado, por ejemplo la asistencia social, distribución de las riquezas, etc.

*ámbito nacional, como regional y mundial, con miras a lograr una definición mas clara de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil (CEPAL: 2).*

Los objetivos y sus indicadores enunciados por la Declaración son:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre: erradicar la indigencia y el hambre y reducir la pobreza a menos del 20 %.
2. Alcanzar la educación básica universal: asegurar que en el año 2010 todos los niños y adolescentes puedan completar los 10 años de educación básica obligatoria; y promover que en el año 2015 todos los niños y adolescentes puedan completar la educación post obligatoria (Polimodal/Media)
3. Promover la equidad de género: alcanzar en 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer y la reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, manteniendo los niveles de igualdad de géneros alcanzados hasta el 2000 en el ámbito educativo; y aumentar la participación de la mujer en los niveles decisorios (en empresas e instituciones privadas y públicas).
4. Reducir la mortalidad infantil: reducir entre 1990 y 2015 en dos tercios la mortalidad infantil y de niños menores de 5 años; y reducir un 10 % la desigualdad entre provincias.
5. Mejorar la salud materna: reducir entre 1990 y 2015 en tres cuartas partes la mortalidad materna; y reducir en un 10 % la desigualdad entre provincias.
6. Combatir el HIV/SIDA, el Chagas, la Tuberculosis, el Paludismo y otras enfermedades: Sida, reducir entre 2005 y 2015 un 10 % la prevalencia de HIV en mujeres embarazadas entre 15-24 años de edad. Reducir entre 2005 y 2015 un 12,5 % la mortalidad por HIV/SIDA, y la tasa de HIV/SIDA en un 20 %. Incrementar entre 2003 y 2015, en un 25 % el uso del preservativo en la última relación sexual de los jóvenes; tuberculosis, reducir la morbilidad por tuberculosis un 8 % anual promedio, reducir la mortalidad por tuberculosis un 10 % anual promedio. Lograr el 90 % de curación de casos de tuberculosis bajo tratamiento abreviado estrictamente supervisado; paludismo, mantener el Índice Parasitario Anual por debajo del 1 % en zonas de riesgo; y Chagas, certificar la interrupción de la transmisión vectorial de Chagas en 19 provincias.

7. Asegurar un medio ambiente sostenible: haber logrado en el 2015 que todas las políticas y programas del país hayan integrado los principios del desarrollo sostenible y se haya revertido la pérdida de recursos naturales (ambientales); reducir en dos tercios la proporción de la población sin acceso al agua potable entre los años 1990 y 2015; reducir en dos terceras partes la proporción de la población sin accesos a desagües cloacales entre los años 1990 y 2015; haber reducido a la mitad la proporción de hogares residentes en viviendas irrecuperables y en condiciones de tenencia irregular.
8. Promover una asociación mundial para el desarrollo: desarrollar mas profundamente un sistema comercial y financiero abierto, previsible, basado en normas y no discriminatorio; atender las necesidades especiales de los países menos adelantados; atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo; encarar de manera global los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo; en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo; en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países de desarrollo a un costo razonable; en colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y comunicación.

*Cabe mencionar que los primeros siete objetivos incluyen compromisos que deberán ser cumplidos sobre todo por los países en desarrollo, para alcanzar gradualmente una cobertura universal de los niveles mínimos de bienestar. El objetivo 8 es "fomentar una asociación mundial para el desarrollo" y comprende, por un lado, una serie de compromisos contraídos por los países desarrollados para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y, por otro lado, algunos elementos para iniciar la ruta de la corrección de las asimetrías internacionales a favor de los países en desarrollo. Este objetivo supone, en general, medidas para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo e impulsar un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio, que permita resolver los problemas del adeudamiento excesivo (CEPAL: 2).*



Se ha escrito mucho acerca de las potencialidades y limitaciones de los ODM pero es menester mencionar aquí tres aspectos que consideramos salientes a la hora de analizarlos. Primero y principal, los ODM implican que los países que suscriben a los mismos lo hacen a determinadas conquistas sociales que se consideran irrenunciables y que remiten a unos mínimos de dignidad humana que la comunidad internacional se compromete a cumplimentar a través del esfuerzo cooperativo. De este modo *se esta definiendo una incipiente carta de ciudadanía asociada a las personas, con independencia de cuál sea su lugar de origen, credo, raza o sexo; y con ello se están sentando las bases para transitar de una cooperación al desarrollo basada en la identificación de necesidades a otra fundamentada en derechos* (Alonso, 2005: 50).

Como segunda cuestión, los ODM definen metas para políticas de desarrollo en términos de *outputs* ó *outcomes*. Esto significa en términos de resultados transformadores, de logros obtenidos, cambiándose así el sistema de evaluación desde la medición de los *inputs* a la medición de metas obtenidas a partir de ese esfuerzo. *A través de este cambio en los criterios de seguimiento y evaluación, se establece, además, un referente frente al que juzgar el comportamiento de los países, ofreciendo un marco para la pública rendición de cuentas de las agencias de desarrollo* (Alonso, 2005: 51). Como última cuestión, al tratarse de metas compartidas se facilitan los análisis comparativos acerca del comportamiento relativo de cada uno, generándose así las transmisiones de experiencias y de mutua emulación. Así también se genera un espíritu de misión compartida, de un compromiso asumido por todos, que otorga bases a la coordinación internacional.

Ahora bien, particularmente en este trabajo nos centraremos en el Objetivo N° 3 que habla sobre la generación de trabajo decente, el cual Argentina incorporó en tercer lugar en base a la situación laboral que se vivía en el país en esos momentos. Dicho objetivo tiene varias metas o indicadores los cuales son los que organizan y dan cuerpo el objetivo más general. Esas metas son:

- ✓ Reducir el desempleo al 2015 a una tasa inferior al 10 %.
- ✓ Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30 %.
- ✓ Incrementar la cobertura de protección social al 60 % de la población desocupada al año 2015.

- ✓ Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30 %.
- ✓ Erradicar el trabajo infantil.

Los indicadores parecen desde ya mas que interesantes y saludables para nuestra sociedad, pero debemos analizar la situación con un poco mas en detalle si deseamos tener un claro panorama de la concreción de dichas propuestas. Debemos reconocer las herramientas con que contamos para el monitoreo de los indicadores y para ello necesitamos contar con disponibilidad de información y de datos confiables, necesarios para dicha tarea. Azócar y Cecchini comentan que *un problema común tanto a nivel mundial como a nivel regional es que la información estadística no necesariamente está disponible para todos los indicadores, años y países o, si está disponible, no necesariamente es la misma según las distintas fuentes productoras de datos* (Azócar y Cecchini, 2007). Estos comentarios no son menores ya que en nuestro caso, los datos estadísticos con los cuales se podrán medir el avance hacia el cumplimiento del objetivo son provistos por la misma institución que debe generar las políticas públicas en pro de solucionarlo. Por otro lado distintas organizaciones sociales y relacionadas con el tema podrían aportar sus datos o percepciones sobre dicha realidad pero los datos oficiales son los valederos y los que se utilizan al momento de mirar la situación real. Igualmente antes de avanzar en el detalle sobre la CONAETI y sus especificidades, no debemos dejar de lado un análisis sobre otros conceptos claves al momento de comprender el rol estatal en el cumplimiento de los ODM.

## Algunas reflexiones sobre la legitimidad

Es en este recorrido que nos encontramos con la legitimidad como un aspecto de gran importancia para el normal desenvolvimiento y vigencia del Estado y se relaciona cercanamente con no solo el reconocimiento del mismo como actor principal en las directrices de un país, sino con esta nueva etapa de participar dentro de los canales institucionales para la elaboración de las políticas públicas. Este proceso amplía la gama de opiniones y brinda una base y sustento de apoyo mas legitimado. Varios autores como Rosenau comentan que se

erosionan las lealtades con las cuales los Estados necesitan generar apoyo en sus objetivos y políticas (Rosenau: 354), igualmente no hay un consenso unánime sobre la definición de legitimidad por parte de los diferentes autores que lo han trabajado. Se la puede observar desde una óptica filosófica haciendo referencia a las razones y valores morales, que atribuyen al poder político el derecho a gobernar y a exigir obediencia. Otra mirada nace desde la órbita de la sociología y hace referencia a la aceptación del poder político por parte de los miembros del sistema político, sobretodo los ciudadanos (Barreda). Claro está que si buceamos mas en profundidad entre éstas dos tendencias, encontraremos mas diferencias que similitudes pero lo que debemos afirmar aquí es que parece evidente que la calidad y la fortaleza de una democracia moderna dependen en buena medida de ambos aspectos: tanto filosóficos como sociológicos.

Las sociedades generalmente poseen una postura ambivalente frente al sistema de gobierno la cual puede suponerse contradictoria, pero sería un simplismo pensarlo de este modo. Si bien expresa su preferencia por el esquema político democrático sobre cualquier otra opción de régimen, lo hace de una forma crítica en cuanto al funcionamiento del mismo. Esto trae como consecuencia un alejamiento y descreimiento producto en parte también por las crisis en varios partidos políticos. Por ello, se encuentra en la participación una condición necesaria y suficiente para reconfigurar y relegitimar a la democracia.

Avanzando en esta idea, Campero Núñez del Prado comenta que en la actualidad la participación se la ve como una variable que potencia el logro de la eficacia gubernamental, percibiéndose que la eficacia del accionar del gobierno tiene relación directa con la descentralización de sus funciones, siendo ésta la modalidad de trabajo de la CONAETI, en la cual se intentan plasmar los diversos aportes. Esto marca una clara diferencia con las décadas pasadas donde el concepto de eficiencia en las políticas públicas estaba adherido a la idea de centralización en la toma de decisiones y donde la participación era tenida en cuenta como un obstáculo, lo cual generaba retraso en las decisiones y en su posterior aplicación.

Otro autor como Scharpf, plantea la *necesidad de la legitimación*, la cual varía con la gravedad de la vulneración potencial de los intereses y preferencias de la sociedad. Agrega que *podrán existir argumentos con diferentes grados de fuerza legitimadora que serán*

*suficientes o al menos necesarios para diferentes constelaciones del ejercicio del poder* (Scharpf, 2005: 15) y prosigue marcando que la importancia de la necesidad de legitimación recae no solamente en el peso de los intereses y preferencias de los individuos que se puedan ver afectados, sino que también se debe tener en cuenta la relevancia de la intervención del Estado en las relaciones entre varios afectados. Es así que la crisis de autoridad pone en juego la legitimidad de los Estados, debido a que el descontento y agitación doméstica si no es absorbido y traducido en matriz de política pública por parte del Estado, éste comienza a verse envuelto en un proceso de vaciamiento del consenso ciudadano. Claro está que los objetivos planteados por los ODM son sumamente sensibles, y la aplicación de políticas para la concreción de dichos resultados propuestos es vital para la mejoría general de la sociedad y de evitar la conflictividad social, entre otros temas.

## Participación ciudadana

Luego de las definiciones esbozadas anteriormente, es importante detenernos en la idea de participación ciudadana con el objetivo de delimitar nuestro campo de análisis definiendo que consideramos participación de la sociedad civil y en que tipo de caso teórico recae. Debemos por lo tanto, utilizar criterios que nos organicen y brinden un panorama mas claro y para ello utilizaré dos criterios que resultan útiles para delimitar la participación: el primero hace alusión a la distinción entre procesos institucionalizados y no institucionalizados; el segundo criterio se basa en el modo de participar, diferenciando aquellos en los que la participación ciudadana toma decisiones o aquellos definidos como diálogo y propuesta<sup>2</sup>.

En base a estos dos aspectos, nos encontramos con 4 campos de trabajo:

1. En el primero hallamos mecanismos institucionalizados por los cuales los ciudadanos toman las decisiones de participación e inciden de forma directa sobre el resultado, mas conocido como Democracia Directa. Algunos ejemplos son el referéndum y las elecciones de autoridades. Éstos son los más universales que se encuentran y hacen alusión no a la sociedad civil en sí, sino al ciudadano. La cuestión numérica es un dato

---

<sup>2</sup> REMY, M. I., *Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo*, Instituto de estudios Peruanos, Ponencia en la V Conferencia Regional para América Latina y Caribe – ISTR, Lima 10-12 de Agosto del 2005.

importantísimo aquí ya que define la calidad y el nivel de legitimidad con la que contará el resultado de dicha participación.

2. El segundo campo está también institucionalizado, pero aquí la ciudadanía no toma decisiones directas sino que están en diálogo con el Estado. Esto se relaciona con el concepto de participación ciudadana o de Democracia Participativa. Se da que el Estado abre su andamiaje institucional hacia la sociedad, pero no en su totalidad, debido a que quienes participan son solo los representantes de la sociedad civil aglomerados en diferentes organizaciones siendo los ejemplos más claros las mesas de debate, consejos consultivos, etc. Otra discusión es si éstos representan a algún sector verdaderamente y si así fuese, si lo hacen fielmente. Aquí es el Estado quien invita a participar, es decir que puede decidir quien esta presente y quien no, además de colocar los temas de la agenda. Por ello, se debe decir que los representantes muchas veces van a debatir lo que el Estado quiere poner en discusión. El aspecto cuantitativo no tiene gran peso, no así el cualitativo, es decir, quienes son los que participan, a quienes representa y que peso específico tienen.
3. El tercer campo no posee institucionalización, pero sí la sociedad civil puede tomar decisiones de cómo participar y de aplicarlas en la medida de lo posible. Desde ONG´s, asociaciones civiles o fundaciones, entre otras, es donde mejor se lo ve. Sucede que la pretensión de influir en las decisiones políticas, muchas veces se ve acotada y por ello las organizaciones que tienen capacidad, encaran investigaciones y estudios de manera independiente del Estado. Una vez teniendo un mapa de la situación que trabajaron, crean una estrategia de acción y llevan adelante proyectos de intervención directa. Se ve así una limitación importante en modificar el universo de trabajo, además de reconocer que algunas de éstas tienen una dependencia económica de fondos de agencias internacionales, principalmente. Suele suceder que el resultado mayor o menor de la intervención directa, no es producto de la amplitud u originalidad de la temática trabajada, ni de su legitimidad frente a la sociedad en su conjunto sino en base al interés de las agendas de las agencias internacionales de cooperación. Otro ejemplo pueden ser los grupos autoconvocados que juntan firmas, hacen peticiones, etc. Aquí ambos aspectos tienen importancia, tanto lo cuantitativo, como lo cualitativo.

4. Por último, tenemos un campo que no está institucionalizado y en el cual la sociedad civil no toma decisiones, ni tiene incidencia directa sobre las políticas. Aquí se podrían encuadrar las protestas, marchas, escarches, etc. El detalle a tener en cuenta es que la recurrencia a estos métodos denota la falta de un correcto funcionamiento de los mecanismos formales. Aquí el aspecto numérico es de relevancia, como también analizar quiénes son estos actores, que peso específico tienen y que tema intentan instalar en el debate público.

Cuadro de participación ciudadana.

	INSTITUCIONALIZADA	NO - INSTITUCIONALIZADA
Incidencia directa en las decisiones / resultados	Referéndum, Elecciones de autoridades, etc.	Accionar de ONGs, petitorios, recolección de firmas, etc.
Debate y propuesta de decisiones / resultados	Mesa de debate, Consejos Consultivos, etc.	Marchas, escarches, piquetes, etc.

Para retomar la línea de análisis, como sabemos, no hay un esquema teórico por excelencia que brinde un sustento teórico sólido al fenómeno de la participación de la sociedad civil, no hay un background analítico desde el cual poder desarrollar y brindar respuestas certeras. Lo que sí hallaremos son aportes destacados si analizamos detalladamente las bibliotecas de diversos campos de estudios. En este sentido se pueden utilizar aspectos teóricos, estructuras y herramientas de diferentes disciplinas que nos dan una aproximación al tema a tratar. La Ciencia Política por ejemplo, nos brinda algunas conceptualizaciones a la hora de avanzar: aspectos institucionales, desarrollos de nuevos conceptos tales como *sociedades fuertes o débiles*<sup>3</sup> o nuevas categorizaciones como *Democracia Delegativa*<sup>4</sup> o *Democracia Participativa*<sup>5</sup>

<sup>3</sup> RISSE, T. *Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial*. Introducción. Foro Internacional, México, 1999.

<sup>4</sup> O'DONNELL, G. *¿Democracias Delegativas?*. Cuadernos del CLAEH N°61, 1992, Montevideo, 2ª serie, Año 17.

son algunos aportes de ésta disciplina. Es aquí también donde las teorías de las relaciones internacionales dan otro apoyo importante: la teoría constructivista en las relaciones internacionales es la más cercana a poder explicar y dar cuenta de las participaciones ciudadanas. Pero avancemos por partes.

Thomas Risse hace una interesante categorización con respecto a la estructura social: las divide entre *fuertes* y *débiles*. Para este autor las sociedades *débiles* son aquellas con poca politización, sin estructuras organizacionales centralizadas y también con polarizaciones ideológicas importantes<sup>6</sup> apreciándose la falta de un tejido o marco de contención que brinde respuestas a las demandas sociales. Por contraste, las sociedades *fuertes* se caracterizan por tener una sociedad civil más *politizada* que puede fácilmente movilizarse para promover causas políticas y por contar con organizaciones sociales centralizadas.

Pero se podría hilar un poco más fino sobre este concepto y decir que la fortaleza o no de una sociedad civil se basa en considerar tres dimensiones analíticamente distinguibles entre sí: *densidad, autonomía y auto-regulación*. La densidad se refiere a la medida en que las principales comunidades de intereses y valores que existen en una sociedad están organizadas y movilizadas. La autonomía implica la autodeterminación, es decir la absoluta o no independencia con respecto al Estado. Por supuesto que no hay razón para suponer que las organizaciones de la sociedad civil siempre tendrán una orientación antigubernamental, o se negarán a participar de las actividades gubernamentales. Por último, la auto-regulación implica que las unidades de la red asociativa funcionan dentro de los canales institucionales del Estado democrático, acatándose a los límites de la Constitución y de las leyes<sup>7</sup>.

El concepto de *sociedad débil* está íntimamente relacionado con otros conceptos similares que trabajan diversos autores. Por ejemplo, Juan Linz y Alfred Stepan<sup>8</sup> hablan de democracia de baja calidad, Fareed Zakaria<sup>9</sup> la califica como una democracia en la cual el estado de

---

<sup>5</sup> RYAN, D. *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Flacso/Chile - Nueva Sociedad; en prensa. 2001.

<sup>6</sup> RISSE, T. *Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial*. Introducción. Foro Internacional, México, 1999.

<sup>7</sup> WAISMAN, C. ¿Qué es una sociedad fuerte?. Autonomía y autorregulación en las democracias latinoamericanas contemporáneas, Capítulo 16, en *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Isidoro Cheresky, compilador. Ed. Miño y Dávila. 2006

<sup>8</sup> LINZ, J. y STEPAN, A. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.

<sup>9</sup> ZAKARIA F. *The rise of Illiberal Democracy*, Foreign Affairs. Noviembre-Diciembre 1997.

derecho y los derechos civiles poseen un bajo nivel de institucionalización, y directamente Diamond<sup>10</sup> habla de un régimen autoritario con fachada electoral. Pero en esta línea de análisis, me detendré en el concepto de *Democracia Delegativa* planteado por Guillermo O'Donnell. Este posee la premisa en que *la persona que gana la elección está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, solo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato*<sup>11</sup>. Es decir que los candidatos tienen la oportunidad de dirigir los lineamientos políticos de una Nación virtualmente exentos de restricción alguna, salvo las impuestas en las relaciones de poder. Sucede aquí también que los técnicos deben ser políticamente protegidos contra los diversos ataques y embates de la sociedad civil, es decir que las resistencias se deben ignorar. En este caso se da un juego democrático en el cual la sociedad entrega con su voto no solo el ejercicio del Gobierno a un partido, sino la posibilidad de contralor y refrendar sus actos. No hay una lógica participativa ya que se denota la idea de "entregar-delegar" ese poder y no reclamarlo ni participar hasta las próximas elecciones. Es una manera de olvidarse de la cosa pública y política. Claramente que en este esquema no hay participación ni modelos institucionales como la CONAETI, lo cual representa una manera unidireccional de tomar las decisiones políticas.

O'Donnell como contrapartida incorpora el concepto de *Democracia Representativa*, la cual considera que posee necesariamente un elemento delegativo, es decir que la representación y delegación no son de por sí opciones opuestas. El agregado que trae la *Democracia Representativa*, es que implica necesariamente una *accountability*<sup>12</sup>: de alguna manera el representante es responsable por sus acciones ante quienes lo autorizan a hablar en su nombre. Es aquí donde se dan las dos dimensiones de la *accountability*, tanto la vertical como la horizontal, en tanto que este desarrollado el proceso de fortalecer las instituciones. De esta manera damos entrada a la cuestión de cierto control por parte de las sociedades, pero es preciso y necesario buscar mayor amplitud de los conceptos para no estancarnos en que el

---

<sup>10</sup> DIAMOND, L. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, John Hopkins University, 1999.

<sup>11</sup> O'DONNELL, G. *¿Democracias Delegativas?*. Cuadernos del CLAEH N°61, 1992, Montevideo, 2ª serie, Año 17. pag. 293.

<sup>12</sup> La *accountability* vertical implica el hecho que periódicamente los gobernantes deben rendir cuentas en las urnas, y la horizontal trabaja sobre los poderes relativamente autónomos, instituciones que pueden examinar, cuestionar y sancionar el desempeño de los cargos públicos.



control de los ciudadanos se da tan solo en las épocas electorales. *El principio básico de la democracia representativa ("el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes")*, se percibe como insuficiente para hacer frente a las complejidades de la vida moderna; cada vez con más fuerza se plantea la necesidad de un rol activo de la población en las cuestiones públicas<sup>13</sup>. Es por ello que deseo avanzar hasta llegar al concepto de Democracia Participativa.

La lógica de la Democracia Participativa trae intrínsecamente la idea de llevar adelante las políticas de gobierno no de manera aislada de las sociedades y la participación directa ciudadana es complementaria de la representativa. La esencia se sitúa en las coordenadas conceptuales que permitirían, más allá de los partidos políticos e ideologías, reclamar un espacio natural para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos. Es de este modo que la CONAETI ha organizado su estructura interna y sus circuitos de trabajo, ya que desde sus comienzos se ha dispuesto que la misma sea un órgano que tenga la modalidad de consultas abiertas y participativas con las organizaciones sociales que abordan la temática del Trabajo Infantil. La Comisión claramente que no tiene un accionar aislado y con un proceso de toma de decisiones cerrado, sino que por el contrario tiene en su Estatuto la conformación de una Reunión Plenaria la cual esta conformada por representantes de todos los Ministerios de la Nación y por diversos representantes de la sociedad civil, demostrando así la calidad de la institución de toma de decisiones con carácter horizontal.

Esta metodología tiene la intención de consultar, convocar y hacer participar a los ciudadanos en pro de obtener mayor legitimidad y consenso en los actos del Estado. Para algunos constituirá una fuente de conocimientos respecto al ajuste de afiliaciones ciudadanas que necesariamente deben ceder su paso a metas comunes sin renunciar a objetivos particulares<sup>14</sup>. Como sabemos, la sociedad siempre es perfectible, por ello considero que varios procesos serían imposibles sin una participación democrática, además entraría en un proceso que permitiría su mejoramiento continuo suponiéndose así una percepción generalizada de que la participación social es condición necesaria para mejorar la democracia. Pero nuestro análisis debe ir más allá, y es menester afirmar que la participación debe ser

---

<sup>13</sup> RYAN, D. *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Flacso/Chile - Nueva Sociedad; en prensa. 2001.

<sup>14</sup> MARTINEZ SOLANAS, G. *Gobierno del pueblo: opción para un nuevo Siglo*. Ed. Universal, Miami, 1997.

considerada e institucionalizada como parte integrante de cada una de las etapas del proceso de la gestión pública para generar mayores logros<sup>15</sup>.

Para comprender mejor este "nuevo" significado de los ámbitos académicos, debemos acercarnos a una definición más acabada y certera de Democracia Participativa. Por lo tanto, la consideraremos como la capacidad real de la mayoría de los ciudadanos de decidir sobre los principales asuntos públicos de la Nación. En este sentido se trata de una ampliación cualitativa de la democracia formal, logrando así que dicha capacidad participativa no será coyuntural y exclusiva de la esfera política sino que se hará permanente y extensiva a todas las esferas de la vida social, desde las fábricas y los cuarteles hasta las universidades y medios de información, entre otros. Por lo tanto, se pueden distinguir al menos dos componentes en la noción de democracia participativa. Por un lado, un componente "activo", que comprende los actos y acciones mismas de participación; esto es el "hacer" de la sociedad civil, ya sean tareas educativas, de concientización de la opinión pública, de movilización social o cualquier otro tipo de involucramiento en las cuestiones públicas, tal como sucede en la CONAETI. Por otro lado, un componente "institucional", que se refiere al conjunto de instituciones que reconocen y garantizan el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, por ejemplo a asociarse, a petionar ante las autoridades, a acceder a la información pública, etc<sup>16</sup>. Aquí la CONAETI también está presente ya que sus canales participativos son institucionales y un aspecto saliente de su estructura.

En relación a las características de la democracia argentina, podemos aseverar que la misma no cuenta con las características de una Democracia Participativa, ya que contiene algunos aspectos producto de su historia y de variables socio-económicas entre otras cuestiones, que operan en relación de limitar la activa participación. Por otro lado, encontramos algunas situaciones que difieren a esta idea, como lo son algunos movimientos sociales en la Argentina, que tan fuertemente han marcado las decisiones políticas sobre determinados temas. Por ejemplo la temática de los derechos humanos ha sido por excelencia un motor de movilización constante por parte de diversas organizaciones sociales y civiles luego de la caída del proceso militar. Es de la mano de este cambio en la significación de la democracia y

---

<sup>15</sup> CAMPERO NÚÑEZ DEL PRADO, J. C., *Participación, políticas públicas y democracia*, en CLAD, versión web: [www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html](http://www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html).

<sup>16</sup> COHEN, J. y ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge-MIT Press. 1993.

la ciudadanía introducido por los movimientos de derechos humanos que se expandieron rápidamente en América Latina formas innovadoras de politización basadas en demandas democráticas donde el reclamo de justicia adopta la forma de rendición de cuentas amparado en el imperio de la ley, y donde se inaugura una esfera de autonomía relativa de la sociedad civil ante la intervención autoritaria del Estado<sup>17</sup>. Temas también como la paridad e igualdad de género o la diversidad en la elección sexual han sido convocantes de una activa presencia, pero si apreciamos el sistema de gobierno actual y lo hacemos de manera estructural, podemos echar luz sobre algunas huellas constantes para afirmar que nuestro sistema se acerca a una Democracia Delegativa, con excepciones de características de una Representativa.

### **Proceso de toma de decisiones**

Ahora debemos abordar otras etapas de la participación. Mas allá de los tipos y modelos participativos, ya sean dentro del andamiaje estatal o por fuera, llega un momento en el cual comienzan a cobrar relevancia las relaciones de fuerza y el peso específico que cada actor tiene o pone en juego al momento del proceso de toma de decisiones de la gestión pública, capacidad estatal que se ve alterada debido a dicha correlación de fuerzas. Claro está que al teorizar sobre éste proceso, lo hacemos partiendo desde el nivel del Estado-Nación ya que de éste emanan las decisiones legales y válidas, y no así desde la sociedad civil u otros actores secundarios.

Al proceso de toma de decisiones no se lo puede concebir como una teoría general, sino como un enfoque que no puede verse divorciado de su contexto siendo de este modo como varios autores se han lanzado a confeccionar teorías de alcance medio, más modestas, en las cuales se describe y explica ciertos comportamientos estatales. Los estímulos<sup>18</sup> tanto internos como externos hacia los agentes que toman las decisiones, son una variable importante a

---

<sup>17</sup> CHERESKY, I. y POUSADELA, I. (comps.) (2001). *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Ed. Paidós, Buenos Aires.

<sup>18</sup> Se pueden considerar 3 categorías de estímulos: 1- aquellos que emanan de la sociedad (medio interno); 2- aquellos que surgen del exterior (medio externo); y 3- aquellos que son producto de las organizaciones gubernamentales de las que son parte (proceso de toma de decisiones).

tener en cuenta y a su vez la vinculación entre las variables externas e internas están relacionadas con las características y modalidades de la *estructura* y del *proceso decisorio*. En este sentido la *estructura decisoria* es comprendida por uno o varios actores gubernamentales que tiene a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. Por otra parte, el *proceso de toma de decisiones* se relaciona con la dinámica decisoria en sí, siendo allí donde participan actores gubernamentales y no gubernamentales, internos o externos al país y se sucede en un lapso de tiempo determinado entre el momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada<sup>19</sup>. Cabe aclarar que la última unidad de decisión está monopolizada por el Estado, quien es el que lleva adelante la gestión pública y garantiza la efectivización de la política pública.

Haciendo esta afirmación debemos comprender que ésta capacidad de decisión última por parte del Estado no siempre implica obtener la deseada por sus autoridades ni la que se esperaba en un principio. Que el Estado sea la última unidad decisoria *no significa que decida lo que quiere o lo que esperaba decidir*, generalmente tiene un *óptimo y subóptimo*<sup>20</sup> de los resultados esperados. Las decisiones son el producto final de una puja que se generan en el campo político, donde cada actor hace valer su importancia relativa en base a los otros actores y esgrime su postura frente al tema, claro está que intentando incidir para acercar más la decisión final hacia sus preferencias. El autor Roberto Russell agrega que también se debe hacer una diferenciación entre *formulación y ejecución* de una decisión, mas teniendo en cuenta si es de política exterior. A su vez en la etapa de *ejecución*, se da un proceso de negociaciones burocráticas e individuales, generando que los objetivos formulados anteriormente sean alterados o no cumplidos en el momento de llevarlos adelante<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> RUSSELL, Roberto, Política Exterior y Toma de Decisiones en América latina, : Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas, en varios Autores: *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Bs As, GEL, 1990, 256.

<sup>20</sup> Óptimo es cuando se obtiene lo que se esperaba conseguir, sin ceder a las presiones de otros actores, por su parte el subóptimo es un escalón menos de lo esperado, es decir que se negoció y se cedió sobre algunos puntos. Ambos escenarios están planificados previamente.

<sup>21</sup> RUSSELL, Roberto, Política Exterior y Toma de Decisiones en América latina, : Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas, en varios Autores: *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Bs As, GEL, 1990, 527.

El *marco decisorio* está compuesto por tres elementos:

- Los estímulos y condicionamientos externos y domésticos
- El *contexto macropolítico* interno, que engloban a las características generales del sistema político nacional
- El *contexto micropolítico*, que es el específico de la decisión.

Más allá de éstos puntos, Russell avanza y nos ofrece algunas características generales del proceso de toma de decisiones. Comenta que para el análisis del mismo se requiere tener en cuenta dos continuos: el continuo *unidad-fragmentación*, el cual nos sirve como herramienta conceptual para medir el grado de cohesión y acuerdo del proceso, y el continuo *centralización-descentralización*, con el cual se puede medir el número de actores individuales o institucionales que participaron del proceso.

Desde ya que estos aspectos esbozados por Russell nos brindan un apoyo teórico importante para poder tomar mejor la fotografía del proceso en su totalidad, analizar sus características mas pormenorizadamente y llegar a mas detalladas conclusiones. Igualmente debemos sumarle al análisis las características de los sectores participantes, como lo comentábamos anteriormente, esto es, si están dentro del andamiaje estatal o no y en que parte del proceso participan, si en el debate o si en la decisión final.

En la estructura de la CONAETI, los miembros de la sociedad civil que participan en la misma tienen una activa presencia y aplicando las herramientas recién comentadas, los mismos apuntan a obtener un óptimo en las decisiones del organismo en relación a sus propuestas, pero al momento de la negociación o del consenso, obtienen un subóptimo que no siempre es muy cercano a lo planteado inicialmente. Es en este caso y relacionado con el cuadro de participación ciudadana anterior, que apreciamos que la participación en la CONAETI se estructura en base a un proceso institucionalizado y de debate y consenso, teniendo las características propias de ello. Pero esto lo trabajaremos mejor mas adelante.

## La CONAETI y su relación con los ODM

Los ODM, tal como lo trabajamos anteriormente, han tenido desde su gestación una amplísima difusión con el fin de darlos a conocer mundialmente. En este sentido *el amplio consenso en cuanto a un conjunto de objetivos de desarrollo, claros, medibles y con plazos precisos, ha generado una acción coordinada sin precedentes, no solo en el sistema de Naciones Unidas, incluídas las instituciones de Bretton Woods, sino también en la comunidad de donantes en general y, lo que es mas importante, en los propios países de desarrollo*<sup>22</sup>. Se aprecia así que podemos encontrar sectores mas optimistas que afirman que *existe un consenso generalizado entre académicos, sociedad civil, gobiernos donantes y receptores e instituciones internacionales: todos ellos situarían a los ODM como referencia para us acciones*<sup>23</sup>. Esto nos acerca un panorama donde los Estados, con sus diferencias, han adoptado medidas con la intención de obtener los resultados esperados, y la Argentina está dentro de ellos. Específicamente en el objetivo seleccionado en el presente trabajo, se ha avanzado tanto desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, como desde otras dependencias en este sentido.

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil se constituyo en el año 2000 gracias al Decreto Nacional 719/2000 y se inspira en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24650. En el primer caso se eleva a jerarquía constitucional a la Convención Sobre los derechos del Niño, que dispone que *los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación o que sea nocivo para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social*<sup>24</sup>. La otra ley mencionada aprueba el Convenio de la OIT sobre la edad mínima para trabajar, siendo claro el compromiso de ello donde en su Artículo N° 1 menciona que *todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el mas completo desarrollo físico*

---

<sup>22</sup> CEPAL, *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Capitulo N° 1, pag 4.

<sup>23</sup> Gonzalez Martín, M. *Objetivos de desarrollo del milenio. Palanca para el cambio o desarrollo en rebajas?* en Revista SIC, N° 673, Abril 2005, pag. 111.

<sup>24</sup> Convención Internacional sobre los derechos del Niño.

*y mental de los menores*<sup>25</sup>. Este artículo efectivamente tiende a que los Estados adopten sus legislaciones a los preceptos del Convenio, los cuales van en el camino de erradicar el trabajo infantil, es decir que directamente influye en el cumplimiento del Objetivo N° 3.

El espíritu de la CONAETI se enmarca en la especial atención y promoción de mejores condiciones de vida y la defensa de los derechos fundamentales de los niños y adolescentes. Se argumenta además que diversos organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, la UNICEF y la CEPAL, entre otros, coincidieron en estimar que uno de cada 5 niños de entre 10 y 14 años trabaja en América Latina en condiciones laborales de por sí desventajosas y empobreciendo las condiciones de vida. Contra éstos datos, se deben ejercer políticas públicas activas con el fin de prevenir, disminuir y erradicar el trabajo infantil y para ello se debe abordar la problemática desde una perspectiva social de alta complejidad que no debe ser tratado desde una sola área de gobierno u organización gubernamental, sino que por el contrario se debe hacerlo de manera conjunta de todos los actores sociales vinculados con éste en forma directa o indirecta<sup>26</sup>.

Luego de hacer un breve repaso histórico y mencionar las principales características de la CONAETI, considero importante ahora avanzar en relación al punto que más nos interesa en relación a lo que comenzamos a desarrollar como marco teórico anteriormente. En este sentido, y al recordar las características mencionadas sobre la participación ciudadana en procesos institucionalizados, la CONAETI recae claramente en éstos casos por su característica de tener reuniones plenarios que se realizan cada 15 días, de manera ordinaria, y están compuestas por 15 representantes:

1. El Presidente de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil.
2. 1 Representante titular del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
3. 1 Representante titular del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
4. 1 Representante titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
5. 1 Representante titular del Ministerio del Interior.
6. 1 Representante titular del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

---

<sup>25</sup> Ver Anexo para leer el texto completo de la ley.

<sup>26</sup> Decreto Nacional N° 719/2000

7. 1 Representante titular del Ministerio de Salud y Ambiente.
8. 1 Representante titular del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
9. 1 Representante titular del Ministerio de Economía y Producción.
10. 1 Representante titular del Ministerio de Planeación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- 11.1 Representante titular elegido entre los Presidentes de las Comisiones Provinciales y/o Jurisdiccionales.
- 12.1 Representante titular de la Confederación General del Trabajo – CGT.
- 13.1 Representante titular de la Central de Trabajadores Argentinos - CTA
- 14.1 Representante titular de la Unión Industrial Argentina - UIA
- 15.1 Representante titular de la Conferencia Episcopal Argentina.

Esta distribución y abanico de autoridades implica intrínsecamente la pluralidad de voces y opiniones dentro de la Comisión, generando un debate plural, participativo y democrático. Este último detalle no es menor debido a que efectivamente las decisiones o consideraciones que emanan desde allí son en su mayoría consensuadas por los integrantes. Igualmente el Reglamento de Funcionamiento Interno dice en su artículo 9 que *las decisiones de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil se adoptaran por el voto de la mayoría simple de los miembros presentes con derecho a voto. El voto del presidente, en caso de empate, se computará doble. Las decisiones vinculadas al Plan Nacional de Erradicación de Trabajo Infantil, incorporación de nuevos miembros y demás cuestiones de índole sustantivo, se adoptarán con el voto de los dos tercios (2/3) de los miembros presentes con derecho a voto*<sup>27</sup>. Si nos detenemos y afinamos nuestro análisis veremos que en la mayoría de los casos, los integrantes son miembros del Estado Nacional, desde la óptica de diversos Ministerios, pero también encontramos representantes de organizaciones no gubernamentales como la Unión Industrial Argentina o los Sindicatos, entre otras.

Ahora bien, éstas organizaciones de la sociedad civil no alcanzan a cubrir las demandas y las perspectivas de análisis y trabajo sobre la temática, siendo necesario el ampliar la participación ciudadana. En este sentido, se trabaja también en torno a la idea de red social destacándola como una herramienta de la sociedad civil capaz de dar respuestas a las

---

<sup>27</sup> Para mas detalle, ver Anexo.



problemáticas que aglutinan a un grupo de individuos. La red social, por definición es un colectivo de personas y organizaciones, quienes voluntariamente intercambian saberes y recursos para resolver un problema o satisfacer una necesidad común, y claramente que una red no puede abordar la problemática siempre de manera satisfactoria, por lo tanto debe tener presente que puede solicitar ayuda y que puede ser solicitada para prestar su ayuda y esto se sucede gracias al principio de reciprocidad, cooperación mutua e interdependencia que está intrínsecamente en cada organización. Justamente la idea de interdependencia está relacionada a la de complementaridad, y esto debido a que las redes tienen un fin el cual no reemplaza ni colisiona con otros fines ni metodologías. Bajo ésta situación, es que las organizaciones sociales interactúan y asisten al Estado en diferentes áreas por medio de determinados canales de comunicación y participación. La CONAETI en su material bibliográfico refleja este interés comentando que *las respuestas que surgen desde la sociedad civil parten de una creciente valorización de la iniciativa popular para la resolución de problemas que afecten lo cotidiano; la solidaridad como instrumento para la acción y las estrategias múltiples para la resolución de problemas. Agrega que así, los procesos organizativos de las personas en situación de vulnerabilidad social (económica, política, cultural, sexual) para lograr responder a sus problemas, necesidades e intereses son vistos como estrategias de abordaje en red. De este modo las redes surgen ante la necesidad de responder colectivamente a problemas no resueltos que afectan a una comunidad*<sup>28</sup>.

Si bien en las reuniones plenarias se está bregando porque nuevas organizaciones civiles participen activamente, por ejemplo en las Subcomisiones efectivamente tienen mayor presencia de otras asociaciones sociales y se tratan temáticas más específicas. Ello trae aparejada la presencia en las resoluciones de cada subcomisión de diversos actores sociales, los cuales expresan sus opiniones y elevan luego los comentarios finales a la Reunión Plenaria.

Las Subcomisiones se organizan en base a diferentes problemáticas y son las siguientes:

---

<sup>28</sup> MTEySS, *Por una niñez sin trabajo infantil*, MTEySS, 2005. Bs As p. 104.

Objetivo	Denominación sugerida
Garantizar la permanente difusión, sensibilización, información y formación en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil.	Subcomisión de <b><i>Comunicación y Formación.</i></b>
Promover, sostener y afianzar un sistema integral de información permanente sobre trabajo infantil	Subcomisión <b><i>Sistema Integral de Información</i></b>
Promover la creación de Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y fortalecer la institucionalización de las existentes.	Subcomisión <b><i>Desarrollo de COPRETIS</i></b>
Fortalecer integralmente al grupo familiar de las niñas y los niños en situación o riesgo de trabajo	Subcomisión de <b><i>Niñez, Genero y Fortalecimiento Familiar</i></b>
Readecuar y fortalecer los sistemas de Inspección del Trabajo en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil	Subcomisión de <b><i>Inspección del trabajo</i></b>
Implementar otros mecanismos de prevención y detección de trabajo infantil a partir de actores sociales involucrados en la problemática	Subcomisión <b><i>Articulación de Organizaciones Sociales</i></b>
Impulsar en el marco de la prevención y erradicación del trabajo infantil, una educación que garantice la inclusión, reinserción	Subcomisión de <b><i>Educación y Cultura</i></b>

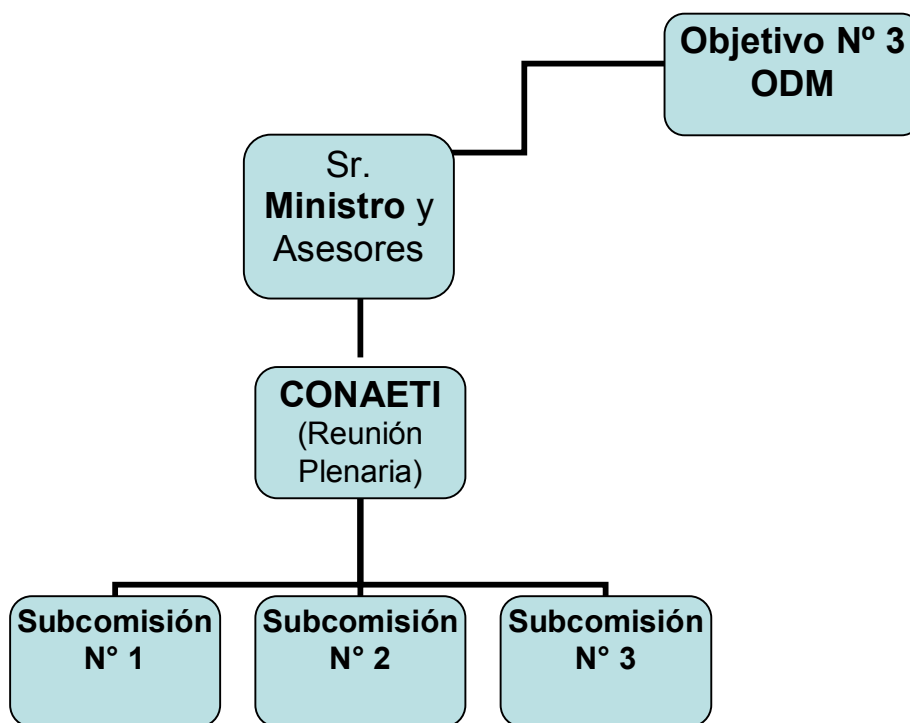
y/o permanencia de todos las niñas y los niños en el Sistema Educativo Formal, en el periodo que por ley se considera obligatorio.	
Promover en el marco de la prevención y erradicación del trabajo infantil, la atención de la salud psicofísica de las niñas y los niños en situación de trabajo.	Subcomisión de <b><i>Salud y calidad de vida</i></b>
Propiciar la adecuación y armonización normativa nacional y provincial, vinculada a la problemática del trabajo infantil, para construir un marco jurídico acorde con la Convención de los Derechos del Niño y los Tratados Internacionales en la materia.	Subcomisión <b><i>Derechos y Legislación</i></b>
Promover la participación de los distintos actores sociales en la prevención y erradicación de las denominadas peores formas de trabajo infantil	Subcomisión <b><i>Intervención en las Peores Formas</i></b>

Fuente: CONAETI.

También existen las Comisiones Provinciales que tienen como objetivo trabajar exclusivamente dentro de la provincia en cuestión y coordinadamente con la CONAETI llevar adelante inspecciones y controles. El Pacto Federal del Trabajo en su Anexo IV "Programa Nacional de Acción en materia de Trabajo Infantil" designa al Consejo Federal del Trabajo como el organismo que intervendrá en los planes, programas y acciones destinados a la erradicación del trabajo infantil, optimizando el funcionamiento de las estructuras existentes y

destinadas a tal fin. En el marco del Convenio celebrado entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y el Consejo Federal del Trabajo, se impulsa la creación de las Comisiones provinciales para la erradicación del trabajo infantil (COPRETI), a los efectos de coordinar en forma conjunta actividades destinadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil que se implementen en las jurisdicciones, con los organismos e instituciones que deban ser convocadas para tal fin<sup>29</sup>. Las comisiones provinciales estarán integradas por representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, sindicales, empresariales y la Iglesia. Asimismo podrán convocar a otras organizaciones públicas y privadas a integrarla, y a su vez se invita a representantes de distintos organismos no gubernamentales.

El siguiente cuadro explica el proceso decisional de la Conaeti y como ella impacta directa e indirectamente en los indicadores de los ODM:



Avanzando con nuestro análisis, podemos apreciar que el Ministerio tiene amplia y fuerte participación en reuniones y eventos internacionales sobre la temática de trabajo infantil y

<sup>29</sup> Para mayor información, ingresar en <http://www.trabajo.gov.ar/conaeti/>

otros ejes que involucran indirectamente esta problemática, como trata de personas, abuso de menores, etc.

En este sentido, la CONAETI es el órgano especializado dentro del Ministerio en analizar la situación nacional y generar la iniciativa para una política pública adecuada para revertir dicha situación. Esto implica, que se gestan y generan las líneas de acción y estrategias de gestión pública, y en materia de posicionamientos regionales o internacionales también eleva al Señor Ministro una propuesta de borrador sobre el discurso y la línea de argumentación sobre la postura nacional en dichos eventos y decisiones. Se observa así que la ciudadanía incide en las tomas de posición del estado ante dichas cuestiones, y en su posterior grantía de ejecución. Así la sociedad civil participa activamente en el debate y en la generación de consenso sobre las decisiones y posturas de la CONAETI y del Ministerio, es decir de la gestión pública del organismo.

## Conclusiones

Ya habiendo transitado por los caminos teóricos que comentamos y tomando sus aportes y posturas en base a la problemática trabajada, sería interesante hacer algunas reflexiones al respecto. Primeramente hay que destacar que la participación de los ciudadanos no aparece tan solo con enunciarla, con proclamarla o como fenómeno espontáneo. Es un derecho de los ciudadanos el de poder opinar, hacer oír su voz e influir en la deliberación sobre las estrategias políticas a adoptar. Esta claro que ejercitar el músculo de la participación se da en base a un contexto en el cual desde el Estado y el gobierno se llame a ejercer este derecho, y desde ya se brinden los canales y procesos deliberativos correctos para este fin. Esta idea es la de comprender que la estimulación del Estado es importante a la hora de hacer llegar el debate a la sociedad.

Como segunda cuestión, debemos tener en claro que es un proceso dialéctico que se produce entre la Sociedad y el Estado, es decir que la relación Sociedad-Estado no esta mediada por un mandato imperativo desde el *arriba* y acatado por el *abajo* o a la inversa, se lo debe ver como un juego de retroalimentaciones que enriquece el proceso relacional en sí en el cual desde abajo se intentan obtener reivindicaciones y metas a cumplir, y desde arriba se ceden

a determinados reclamos. Esto no quiere decir justamente que no existan tensiones en esta relación, las hay e importantes, pero lo destacable es que por mas objetivos o estrategias encontradas que salten a la luz entre estos actores, el proceso debe constar de una apertura política de ambas partes para generar el diálogo y lograr avances y acuerdos.

La participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones encuentra sus bases teóricas en conceptos como los que hemos visto al inicio: democracias fuertes y débiles, democracia participativa y la importante fundamentación del constructivismo desde el estudio del campo internacional. Está claro que el proceso analítico tiene algunos desacoples, pero sabemos que es solo cuestión de avanzar en este camino para brindar mas y mejores aportes académicos a este fenómeno.

También la tarea es en el campo empirico, por lo que se debe monitorizar que las resoluciones de la CONAETI efectivamente se cumplan, y en caso contrario generar el debate, el aporte y reclamo para que esto se modifique. Esto se debe a que se reconoce que la letra escrita en un Documento no tiene utilidad ni aporta a las causas que afectan a las sociedades si no se lo plasma en la realidad cotidiana de cada país y sociedad. Por ello se debe considerar importante esta apertura institucional, apoyar esta nueva idea y rol que se le brinda a la participación ciudadana en los temas de la gestión pública, pero debemos estar muy conscientes de que no solo ésto llevara a las sociedades a ser mas democráticas, justas y eficientes; nuestro aporte y compromiso es la otra parte del proceso.

Con respecto a los ODM, hay muchos autores y analistas que han destacado aspectos positivos y negativos de los mismos. En relación a los positivos, debemos mencionar el inicio de una nueva visión sobre las políticas de desarrollo, dándose un quiebre a la mirada neoliberal que ha primado durante tantos años. Esto implica una modificación en la forma de brindar asistencia internacional y de generar nuevas políticas de desarrollo. Otra cuestión también es que sirven a los fines de ser "palancas" de presión política por parte de la ciudadanía ya que se suponen instrumentos claros y directos. Es así entonces como se intenta romper la idea de asistencialismo internacional con la idea de prestar recursos en situaciones límites a determinados países, y por el contrario generar la idea de que todos los habitantes del mundo ingresan en la categoría de ciudadanos, con derechos inalienables e irrenunciables que los Estados deben garantizar.

También encontramos algunas cuestiones negativas que siempre, a los fines de hacer una crítica constructiva, son importantes mencionar. Principalmente debemos apreciar que los ODM se centran en la idea de desarrollo en función de una baja de la pobreza y consecuentemente en las mejoras que ello trae aparejado. Gonzalez Martín escribe acertadamente que *el desarrollo queda identificado con el alivio de la pobreza, entendida ésta además en su forma mas restringida, es decir, como pobreza material, en general, y de ingreso en particular (...)* No está presente explícitamente toda la reflexión y práctica de los últimos años sobre la pobreza como privación de capacidades, de libertad y de poder. Esto implica que los ODM no ponen en tela de juicio los mecanismos de generación de la pobreza ni intenta modificarlos, es decir que la dimensión política del subdesarrollo no está cuestionada y solo se actúa sobre sus efectos pero no sobre sus razones.

Esto denota otra cuestión, la cual hace pensar que tan solo los ODM formalizan y ordenan las transferencias de fondos y recursos de los países ricos y desarrollados a los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. No hay menciones a cuestiones de fondo del sistema como son el sistema financiero y una urgente reforma del mismo, o los fondos especulativos, etc. Esta es una de las limitaciones que más se han escuchado mencionar en los expertos sobre el tema.

Una cuestión a remarcar también es que cada uno de los objetivos serían impensados de cumplirlos de manera aislada con el resto, ya que muchos de ellos van encadenados y interrelacionados por lo que una mejoría en uno de ellos consecuentemente mejoran otros. Igualmente todos tienen como trasfondo la necesaria voluntad de los gobiernos de hacer los aportes de recursos y sus posteriores administraciones con los fines claros de obtener dichos resultados, esto refleja que el dinero es lo que finalmente logrará los avances necesarios.

Más específicamente en relación a la participación ciudadana en el cumplimiento de los ODM, podemos ver que en el caso de la CONAETI efectivamente se sucede un proceso participativo activo de parte de diversos sectores de la sociedad civil interesados en la temática de Trabajo Infantil. La CONAETI efectivamente ha llevado adelante su Plan Nacional contra el Trabajo Infantil el cual combate dicha problemática y mejora ciertamente varios indicadores. Este Plan no ha sido confeccionado de manera unilateral por parte del Estado Nacional, sino que como comentábamos recién, ha sufrido interintervenciones de la sociedad y ha tenido algunas modificaciones en su debate, enriqueciendo al mismo.

Este caso es un caso testigo, pero efectivamente la participación social activa ha influido en las políticas públicas generadas desde ésta institución mejorando la situación de éste indicador dentro del Objetivo N° 3 y consecuentemente mejorando la situación laboral en general. Claro está que esto se debe a que ha habido una voluntad política estatal de generar y habilitar canales participativos con el fin de agrandar las bases de sustentación y enriquecer las medidas adoptadas.

Para finalizar, debemos comprender nosotros como sociedad que los ODM son una herramienta importante que podemos utilizar para nuestro interes social de igualdad y de garantizar nuestros derechos siendo una oportunidad que debemos aprovechar, siendo partícipes de las decisiones del Estado en relación a cumplimentar dichos Objetivos, y de controlar que los mismos sean efectivamente llevados a la práctica. Éste es nuestro objetivo.



## Bibliografía:

- ALONSO, J A. Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿nueva agenda del desarrollo? en *Cuadernos de Información Económica*, Nº 187, Julio/Agosto 2005.
- AZÓCAR, I y CECCHINI, S (2007): *Indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe: una comparación entre datos nacionales e internacionales*. ONU-CEPAL, Santiago de Chile,.
- BARREDA, M., La legitimidad política como un campo de batalla entre filósofos y sociólogos de la política, en *Área de Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, versión web: [www.iigo.org/dhial](http://www.iigo.org/dhial)
- CAMPERO NÚÑEZ DEL PRADO, J. C., *Participación, políticas públicas y democracia*, en CLAD, versión web: [www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html](http://www.clad.org.ve/fulltext/0038105.html)
- CEPAL, *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Capitulo Nº 1.
- CHERESKY, I. y POUSADELA, I. (2001) *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.
- COHEN, J. y ARATO, A. *Civil Society and Political Theory*, Cambridge-MIT Press. 1993.
- DECRETO NACIONAL ARGENTINO Nº 719/2000.
- DIAMOND, L. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, John Hopkins University, 1999.
- GONZALEZ MARTÍN, M. Objetivos de desarrollo del milenio ¿Palanca para el cambio o desarrollo en rebajas? en *Revista SIC*, Nº 673, Abril 2005.
- GRAMSCI, A. *Antología*. 1º Edición. Ed. Siglo XXI Editores Argentina. 2004.
- HELD, D. (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Bs. As.
- LECHNER, N, Estado y Sociedad en una perspectiva democrática en *Papeles de investigación* Nº 6, suplemento de Pagina/12. Coordinación de la Red de Editoriales de Universidades Nacionales.
- LINZ, J. y STEPAN, A. (1996): *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- MARTINEZ SOLANAS, G. (1997): *Gobierno del pueblo: opción para un nuevo Siglo*. Ed. Universal, Miami.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN, *Por una niñez sin trabajo infantil*, MTEySS, 2005.
- ONUF, N. G. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press. 1989.
- O'DONNELL, G. ¿Democracias Delegativas?. *Cuadernos del CLAEH* N°61, 1992, Montevideo, 2ª serie, Año 17.
- O'DONNELL, G, *Apuntes para una teoría del Estado*, pag. 3. s/d/b
- PETRONIS, M. V, La opinión pública como insumo de la Política Exterior Argentina hacia la región del Cono Sur. El caso de la percepción de la juventud Argentina como condicionante Doméstico en el Proceso de Toma de decisiones, en *Revista de Relaciones Internacionales* N° 25 – IRI, segundo semestre 2003, sección *Tesis*, pag 16.
- PUTNAM, R. (1999): *Making Democracy Work*. Princeton, Princeton University Press.
- REMY, M. I., *Sociedad civil, participación ciudadana y desarrollo*, Instituto de Estudios Peruanos, V Conferencia Regional para América Latina y Caribe–ISTR, Lima, 2005.
- RISSE, T. (1999): *Avances en el estudio de las relaciones transnacionales y la política mundial*. Introducción. Foro Internacional, México.
- ROSENAU, J. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier, Exploring Governance*.
- RUSSELL, R., Política Exterior y Toma de Decisiones en América latina,: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas, en varios Autores: *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Bs As, GEL, 1990.
- RYAN, D. *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Flacso/Chile - Nueva Sociedad; en prensa. 2001.
- SCHARPF, F., Conceptos de legitimación mas allá del Estado-nación, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 13, Oct. 2005, pag. 15.
- SALOMÓN GONZALEZ, M. (2001): *La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones*. Universidad de Barcelona.

WAISMAN, C., ¿Qué es una sociedad fuerte?. Autonomía y autorregulación en las democracias latinoamericanas contemporáneas, Capítulo 16, en *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Isidoro Cheresky, compilador. Ed. Miño y Dávila. 2006

WENDT, A. *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, International Organization, 41, 1987.

ZAKARIA, F. *The rise of Illiberal Democracy*, Foreign Affairs. November – December 1997.