

Una discusión sobre *participación* y políticas sociales.

Estudio de caso el PJJH en la Prov. de Bs. As.

Por Mariana Gabrinetti, Inés Cortazzo y Patricia Schettini*

Introducción

En este trabajo proponemos un modelo de análisis de la *participación* de la población de sectores populares en las políticas sociales, evaluando sus posibilidades y límites, tomando como referencia a la implementación de *Planes Sociales* en la Provincia de Buenos Aires, desde un estudio de caso: *Plan Jefes y Jefas de Hogar*.

La investigación toma como referencia empírica a barrios ubicados en las comunidades de Berisso y La Plata. Especialmente en esta oportunidad analizamos el funcionamiento de la experiencia municipal de las organizaciones populares y las coordinadoras del PJJH en el Barrio El Carmen, Berisso.

Queremos realizar un análisis *crítico* de la *participación* popular en las políticas sociales y/o a partir de las políticas sociales. Para esto es importante realizar un recorrido sobre la literatura específica a fin de encontrar fundamentación a nuestras posturas que no pretenden ser generales o idealistas respecto de la *participación*.

Más específicamente, creemos que buena parte de las aproximaciones al tema de la *participación* en las políticas sociales parecen asumir implícitamente lo que llamamos un modelo “piramidal” de *participación* y de representación, de naturaleza corporativa, que

* Docentes – Investigadoras del Programa de Investigación: *Movimientos Sociales y condiciones de vida* – ESTS –UNLP. Este documento pertenece a los trabajos que estamos realizando en este momento - por lo tanto estos son resultados preliminares no revisados - en el marco del Proyecto *Los procesos de formación de políticas públicas, el caso de los programas de empleo. Entre la desigualdad y la ciudadanía*

resulta obsoleto en el contexto de comunidades complejas, diferenciadas y con una población de inevitables orientaciones divergentes.

Sostenemos con Tanaka (2001) *“que no es posible pensar la **participación** en abstracto, al margen de las condiciones, los contextos en la que se produce. No considerar las diferencias que ellos determinan lleva a pensar en modelos inaplicables, o peor aún, contraproducentes. De otro lado, se suele pasar por alto el dato de que la **participación** es una construcción social, que implica costos y la superación de problemas de acción colectiva, con lo que está lejos de ser una práctica natural o espontánea. Por el contrario, depende de la existencia de recursos materiales o simbólicos movilizables, de la existencia y naturaleza de los liderazgos sociales, de la intervención de agentes externos, y de la estructura de oportunidades políticas establecida por el Estado”*.

Las estrategias participativas deben distinguir cuidadosamente los contextos en los que opera, y el tema de la creciente complejidad del mundo popular. Cuando hablamos de contextos estamos refiriendo a la importancia de la mirada histórica, es decir distinguir el contexto más general desde donde se habla de **participación**. Para tal efecto, describiremos primero el marco histórico que da lugar a la reedición del concepto en la actualidad para luego teorizar sobre el mismo y por último, presentar el caso.

Un recorrido histórico

La ejecución de procesos de **descentralización** que comenzaron como un modo de gestionar políticas sociales en América Latina de los '90 - desde la construcción de

agendas preconcebidas desde los organismos internacionales de financiamiento – se constituyeron en una nueva etapa de producción del pensamiento social latinoamericano. Dichos programas tomaron formas y ritmos de ejecución diferentes para poder adecuarse a las circunstancias locales. El objetivo de estos programas diferenciados ajustados a las capacidades locales, tienen el fin de poder obtener resultados similares en todos los municipios en el ámbito nacional.

La descentralización necesita de un Estado con roles diferentes. La redefinición del rol del Estado ya que la sociedad nacional y local cambian a medida que el proceso se profundiza. En este contexto, la obtención de una genuina *participación* local tiene por fin lograr que el proceso sea un proceso endógeno a las localidades donde se aplica ya que hasta ahora es un proceso principalmente exógeno inducido desde el gobierno central. Con la *participación* de la sociedad local se logrará:

1. El refuerzo de la capacidad de gestión local para mejorar la ejecución de los programas descentralizados. La descentralización coloca desafíos para los cuales no se cuenta con recursos humanos suficientes al nivel del gobierno central y de las municipalidades.
2. La renovación de los actores y de los partidos políticos que participan en los procesos de hacer política a fin de darle al proceso de descentralización el liderazgo adecuado.
3. La creación de la capacidad de financiamiento y gestión necesaria para hacer el proceso sostenible.

4. La definición de claras metas administrativas, económicas, políticas, y culturales para el proceso de descentralización.

Ahora bien, si es cierto que la globalización económica, tecnológica y financiera condiciona el proceso de descentralización a través de su efecto sobre la capacidad reguladora de los estados nacionales, una forma de examinar esta relación es a través del estudio de las formas en que el estado y el mercado condicionan el nuevo rol del gobierno local a través de las políticas y mecanismos de asignación de recursos. Esto en el caso argentino adquiere particularidades especiales.

Estado, sociedad y mercado¹

La nueva estructura y administración del estado y la organización del mercado constituyen el marco nacional de la descentralización. La orientación dominante de las políticas actuales es dar a los mecanismos de mercado el rol de asignar los recursos para el desarrollo. La aplicación y evaluación de la descentralización tiene que tomar en cuenta la capacidad que puedan tener los mecanismos de mercado para asignar de manera eficiente dichos recursos, particularmente al nivel local.

Es de especial importancia tomar en cuenta que los mecanismos del mercado tenderán a favorecer a los grupos y sistemas de producción con mejor capacidad competitiva, pudiendo dejar de lado a los grupos más débiles y a los sistemas de producción local más tradicionales, lo cual puede afectar a las localidades con menores ventajas comparativas. El rol que se quiere dar a los mecanismos de mercado hace necesario

¹ Barbeito, A. Y Lo Vuolo, R. “Una nueva política social para una nueva política económica” en Realidad Económica Nro. 156, Bs. As.
Vilas, C. “Reforma del Estado y Pobreza”, en Realidad Económica Nro. 144, Bs. As., Noviembre de 1996.

redefinir la estructura y rol del estado. Esto incluye a los organismos de gobierno local, municipales o provinciales según el caso². Con la **descentralización** el gobierno local va a tener mayor responsabilidad como agente del bien común. Esta situación significa que la descentralización debe apuntar a (i) lograr una mejor regulación de los mecanismos de mercado a fin de racionalizar mejor la asignación de recursos hacia las localidades con menores ventajas, y (ii) desarrollar mecanismos de gestión e integración social que refuercen la capacidad de gobierno y *participación* al nivel local.

Dentro de este marco el estudio de la **descentralización** debe considerar el rol de los actores nacionales, e incluso internacionales, que puedan tener capacidad para definir los mecanismos de mercado e influir en los procesos de decisión y de reforma del estado.

La crisis económica y la agudización de la pobreza han coincidido con el proceso de re-democratización en la región. Este proceso ha contribuido a elevar las expectativas de la población por un mejoramiento de sus niveles de vida. La **descentralización** en este contexto *puede facilitar la participación de nuevos actores sociales* que cambien el perfil de la sociedad civil - ONGs, organizaciones de base, y grupos indígenas se van a añadir a los actores que tradicionalmente dominaron la escena local. Sin embargo, los sectores sociales en situación de mayor necesidad no tienen capacidad de organizarse de manera efectiva. En este sentido, la municipalidad - el gobierno local - es un ámbito geográfico e institucional en donde la **descentralización** va a *promover procesos de toma de decisión de nuevo tipo*. El desarrollo de la capacidad para **participar** en estos procesos es esencial para que la vida política municipal tome en cuenta los intereses locales de los diferentes actores

² Es importante aclarar que el proceso de descentralización argentino siguió la lógica del federalismo argentino donde las provincias son autónomas.

y sectores sociales. Esta capacidad de desarrollar una política local efectiva va a depender en buena medida de las relaciones que existan entre la vida política local y la nacional lo cual va a depender a su vez del manejo de las relaciones entre el gobierno local, el gobierno central y el mercado.

Tradicionalmente en la región, la dimensión local estuvo presente parcialmente en la vida política nacional. La descentralización va a provocar que los partidos políticos tradicionales tengan que cambiar su organización y sus prácticas. La razón es que -como se menciono antes- el perfil de la sociedad civil local va a cambiar con la descentralización. Además, con este proceso, el gobierno local -municipal o provincial- se va a convertir en el primer nivel de delegación política, administración de conflictos, y organización de consenso con respecto a programas y proyectos de desarrollo.³

Un aspecto crucial de la política local es la obtención de la *participación* de la sociedad civil. Al respecto, los siguientes problemas requieren consideración:

- La *participación* de los sectores no organizados que usualmente son las poblaciones objetivo de las políticas sociales.
- La representatividad eficaz de las organizaciones locales -muchas no representan los intereses de todos sus miembros.
- La implantación de mecanismos de integración y consenso para lograr la efectividad y la eficiencia de la descentralización -particularmente en el caso de los programas sociales. El estudio de la descentralización debe incluir el análisis de dichos mecanismos para facilitar la articulación entre el sistema político y la sociedad civil.

³ Informe del taller sobre descentralización y políticas sociales en América Latina; Quito 28-30 de noviembre de 1994, preparado por Mario Torres

El gobierno local

El gobierno de una localidad, hacia la cual se descentralizan programas, no se reduce a la existencia de la administración municipal. Además en el caso argentino el sistema federal descentraliza hacia las provincias que son *autónomas*, en cambio los municipios son *autárquicos*⁴. Pero de todas maneras, en el ámbito local se expresa con mayor claridad la identidad social y cultural de individuos, familias, y comunidades. La descentralización es una oportunidad para que la identidad cultural local pueda expresarse de una forma nueva.

En resumen, la descentralización al nivel local ocurre en un contexto en donde coexisten diversas estructuras políticas y administrativas, organizaciones sociales diversas, sistemas productivos, y familias y comunidades. Por esta razón el proceso de descentralización es un proceso de reforma de la administración del estado por el cual se asignan a los gobiernos locales -principalmente municipales- un conjunto de funciones de carácter administrativo y financiero que en el caso del federalismo argentino es muy difícil de resolver. Al respecto los siguientes aspectos requieren atención:

- El proceso envuelve diversos niveles de gestión entre el gobierno central y el local los cuales tienen funciones y competencias diferentes. Es importante considerar a los consorcios y asociaciones de municipios, y a las organizaciones regionales. El nivel internacional debe ser tomado en cuenta también ya que los municipios pueden tener capacidad de gestión directa a este nivel, por ejemplo aprobando contratos u obteniendo préstamos.
- La descentralización conduce a poner atención en la integración de políticas y el logro de la coordinación y consenso entre agencias y actores locales -representantes de agencias sectoriales, gerentes del sector privado, sindicatos, ONGs, etc. Sin

⁴ *Autarquía* es la condición jurídica que tiene un ente administrativo o económico para administrar sus bienes y actuar en consecuencia. La diferencia entre *autonomía* y *autarquía* es que esta última se utiliza para denominar a organismos periféricos de una administración central recaudadora. Además la *autonomía* implica la facultad jurídica autonormativa; mientras que la *autarquía* se supone dependiente normativamente y económicamente.

embargo, también se entiende que hay políticas sectoriales que necesariamente deben seguir siendo de incumbencia nacional.

- Las relaciones entre los diversos niveles, funciones, y procesos administrativos que confluyen al nivel local hace necesario examinar el rol de la planificación estratégica y de los sistemas de información.

Información y descentralización

La fluidez de la información entre los niveles administrativos e instancias del proceso de descentralización es esencial para la efectividad y eficiencia del proceso.

Además, la información es esencial para hacer transparente el proceso. Con dicho propósito la información debe ser accesible a la sociedad civil. La hipótesis es que la comunicación sobre los resultados, los recursos existentes y los mecanismos de los programas sociales disponibles a la población va a facilitar la formación de una conciencia ciudadana. La existencia de esta conciencia va a permitir más fácilmente el monitoreo y evaluación de las acciones. Al respecto, uno de los objetivos de los sistemas de información debe ser generar "accountability" (responsabilidad)⁵.

La sustentabilidad financiera del proceso es esencial. Es necesario integrar en los estudios sociológicos y de ciencia política la dimensión económica del problema. El análisis de la viabilidad fiscal es crítica para evaluar los resultados y performance de la descentralización.

Sobre algunas cuestiones teóricas

Las estrategias participativas deben distinguir cuidadosamente los contextos en los que opera, y el tema de la creciente complejidad del mundo popular. Así, sólo en el contexto de comunidades aisladas, de extrema pobreza, la ***participación*** asume la forma de

⁵ Ver Guillermo O'Donnell (1997) "Accountability horizontal" *Agora* N° 8 Buenos Aires

un involucramiento generalizado de la población; en otros contextos, esa forma no sólo no es posible, sino que es hasta contraproducente.

En otros contextos, más complejos, la *participación* en general asume la forma de un compromiso esporádico que se expresa en grupos de interés, y descansa sobre la intervención de líderes sociales que en realidad cumplen la función de *brokers*, o intermediarios entre la población y agentes externos, siendo “representativos” no en función de ser expresión auténtica de bases sociales, sino más bien en función de su eficacia. En estos casos, se hace fundamental evitar, de un lado, que esos líderes y las organizaciones que dirigen no asuman la defensa de intereses particularistas, enfrentadas al interés general; y del otro, que no se pretenda manipular políticamente o monopolizar la representación popular, sino que por el contrario se defienda el derecho a la diferencia, a la existencia de formas múltiples de expresión; estamos en este caso ante retos que surgen en contextos pluralistas, que tienen que ver con la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación, concertación y control horizontal entre esos líderes sociales, y otros actores como agentes externos y el Estado.

De no tomarse en cuenta estas cuestiones, la *participación* puede llegar a consolidar prácticas no democráticas, y que atentan contra la eficacia y eficiencia de las políticas sociales. Sobre la base de estos hallazgos, cierta bibliografía recomienda que la *participación* debe ser promovida por las *políticas públicas*; dado que es una práctica deseable y no espontánea, costosa, se tienen que establecer entornos institucionales que incentiven la *participación*, como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en el mundo popular, escasas precisamente por la situación de pobreza. La *participación*, de este modo, no sólo puede servir para lograr con mayor *eficacia* los objetivos de desarrollo, sino

que además, bajo ciertas circunstancias, la *participación* puede hacer también más *eficientes* las políticas sociales, desde el punto de vista del uso de los recursos.

En general, la importancia de la *participación* popular en las *políticas sociales* se reconoce ampliamente, pero de manera muy genérica, y dentro de los márgenes de lo “políticamente correcto”. De parte del Estado, se trata de un reconocimiento retórico, que suele encubrir una ejecución tecnocrática, en la que la *participación* es un componente sólo formal de las políticas sociales, que privilegian la eficiencia en el manejo de recursos como criterio exclusivo, y en donde la *participación* se considera a menudo como sinónimo de mayores costos y demoras en la ejecución de los proyectos.

Alternativamente, el discurso de la *participación* encubre muchas veces un manejo altamente politizado, que da lugar a prácticas clientelísticas, que establecen lazos de dependencia entre el Estado y las organizaciones sociales, para obtener apoyo político. De otro lado, en el ámbito de la academia y de las ONGs, la *participación* aparece generalmente como un “deber ser”, al margen de consideraciones prácticas (del cómo), con lo que termina apareciendo como un planteamiento idealista o ingenuo, y puede terminar generando distorsiones que la desvirtúan; no ha sido propiamente, a mi juicio, objeto de un análisis crítico.

Los enfoques de la “democracia participativa” que son propios de los nuevos movimientos sociales afirman que la acción organizada de actores diversos en sectores populares hace más democrática la sociedad, y tiene impactos que llegan hasta la dimensión política y económica. De un lado, estos actores sociales constituirían una *sociedad civil*, como definiendo un espacio participativo no cubierto por el Estado o los partidos políticos, que permitiría ampliar la representatividad de la esfera pública; de otro lado, se desarrollarían prácticas y capacidades sociales favorables al desarrollo social y económico.

Estos enfoques participativos guardan correspondencia con otros enfoques que rescatan la **participación** como valor en sí mismo y como medio para aumentar la eficiencia de las políticas sociales. Esta manera de ver las cosas tiene aplicaciones prácticas concretas, ahora incluso impulsadas por los organismos multilaterales internacionales. Esto ha revalorizado nuevamente la **participación** como medio para asegurar sostenibilidad y legitimidad de las políticas sociales, permitiéndole mayor eficiencia, y colaborando con procesos de democratización social y desarrollo en un sentido amplio. Una de las expresiones más claras de esta perspectiva es el enfoque orientado desde la demanda (*demand driven*), que inspira algunos proyectos promovidos por el Banco Mundial y otras instituciones.

Por último, entendemos como define Tanaka⁶ (2001) que la literatura sobre **participación** en políticas sociales termina por asumir un modelo de **participación** y representación que podríamos calificar de “piramidal”. En la base se encuentra la *comunidad* que aparece como un núcleo poblacional con intereses comunes. La comunidad a su vez se expresa de manera *organizada*, y la voz de esa organización son sus *dirigentes* o líderes, que canalizan los intereses y dan forma a las demandas de la comunidad. De esta forma la **participación** aparece como una forma *natural* y espontánea de expresión de la comunidad, de sus intereses colectivos. *La participación aparece involucrando al conjunto de la comunidad y a sus dirigentes, casi de manera indistinta, sin mayor especialización o división de tareas entre ellos; no existiría así ninguna brecha o discontinuidad significativa entre ambos. Estos dirigentes o líderes, a su vez, establecen relaciones con agentes*

⁶ ver Tanaka Martín (2001) *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES)

externos, organismos promotores de desarrollo, ya sea el Estado como ONGs; en esa relación, se gestionan proyectos que permitan el acceso a bienes y solución de demandas (Tanaka, 2001). Esta lógica de comunidades que se expresan en organizaciones y estas en dirigentes representa un esquema corporativo y piramidal de la **participación** y, por lo tanto, de la representación. En este sentido la organización asume una forma “centralista” de resolución de los conflictos. Además, como afirma, Tanaka (2001) “*Básicamente, me parece que descansan sobre supuestos voluntaristas, que no toman en cuenta suficientemente la realidad empírica*”.

Tanto desde el enfoque de los *movimientos sociales* como desde las propuestas *participativas de democracia*, la **participación** aparece como una practica muy importante y positiva pero siempre en términos muy genéricos. En consecuencia hay quienes afirman sobre la posibilidad de aventurar una *perspectiva crítica de la participación*.

Tanaka (2001) elabora esta crítica enfatizando tres ejes, a saber:

En primer lugar, la “comunidad” sobre la que se construye la idea de la **participación**, entendida como un grupo de individuos con intereses colectivos homogéneos, no existe en la práctica. Solo es posible pensarse en comunidades pequeñas y aisladas, de extrema pobreza, sin mayores oportunidades y con un repertorio muy limitado de formas de acción colectivas de tipo reivindicativas. En sociedades urbanas más complejas encontramos un conjunto de subgrupos altamente diferenciados, con conflictos, relaciones de dominio y subordinación, distintos grados de poder e influencia, orientaciones sociales y políticas diversas. En estas sociedades las acciones colectivas son sólo parte de un amplio “repertorio” de formas de acción.

En segundo término, surge la cuestión de en qué consiste propiamente la *participación*. Para empezar, la *participación* no es absoluto una forma de acción “natural”, “espontánea”, sino que debe pensársela como una construcción social, resultado de la superación de los problemas involucrados en toda forma de acción colectiva. En este sentido la *participación* cambia en función de *para qué se participa, en qué se participa, y quiénes* lo hacen en cada caso. La *participación* puede implicar el simple involucramiento o la contribución en actividades poco especializadas o calificadas, pero también en actividades sofisticadas que implican diagnósticos, cogestión, administración, etc. Es claro que niveles “más exigentes” de *participación* requieren calificación, tiempo, recursos, de modo que excluyen naturalmente a la mayoría. Finalmente, otra cuestión clave es la temporal. La *participación*, por lo general, *es efímera*, dependiente de logros específicos, responde a necesidades determinadas y a un ciclo temporal. Así, formas permanentes, altamente institucionalizadas de organización, pueden alimentar la formación de burocracias autonomizadas de sus bases sociales originarias. De otro lado, es fundamental no perder de vista que la *participación* y la acción colectiva en comunidades de sectores populares está asociada a demandas específicas, principalmente de bienes públicos esenciales, y a estrategias de lucha contra la pobreza; con lo que dinámicas de mucha *participación* y gran densidad organizativa están por lo general asociadas a precariedad y pobreza, y por el contrario, menor *participación*, involucramiento en acciones colectivas y menor densidad organizacional, aparecen (paradójicamente desde cierto punto de vista), asociados a consolidación y progreso.

Un tercer asunto a considerar desde un enfoque crítico de la *participación* es el de los “dirigentes”. Se asume por lo general que estos personajes representan y dirigen a las comunidades. ¿Hasta qué punto se puede hablar de comunidad? Más adecuado sería pensar

que en realidad son dirigentes y representantes de *un sector* de una comunidad que tiene por definición múltiples maneras de expresarse. Esto hace que más que dirigentes, sea mejor hablar de intermediarios o *brokers*. Estos intermediarios poseen intereses propios, relativamente distinguibles de los de los grupos que representan; actúan sobre la base de la obtención de incentivos específicos. Su importancia es fundamental, porque asumen gran parte de los costos de la acción colectiva, y establecen el vínculo con agentes e instituciones de desarrollo. Su presencia es imprescindible porque la actividad que desempeñan es bastante compleja, requiere de una capacitación y de una experiencia que los convierte en una especie de elite social en sus localidades, y marca una discontinuidad, una barrera significativa con el promedio de personas.

Finalmente queremos señalar que una de las dificultades mayores que hay para pensar y entender el tema de la *participación* es que se la piensa desde esquemas corporativos de representación, que evidentemente no son ni los únicos, ni necesariamente los más adecuados que hay. De hecho, esquemas de representación corporativos, que asumen que las identidades sociales unívocas, determinadas por la ubicación en la estructura económico-social, y que la representación pasa por canales únicos y centralizados, resultan cada vez más anacrónicos en un mundo en el que la movilidad resulta central; movilidad social, espacial, ocupacional, donde no hay ubicaciones fijas y menos identidades o intereses fijos. Antes que sociedades estructuradas en torno a corporaciones, haríamos mejor en pensar en sociedades *fragmentadas*, flexibles e informales en la definición de identidades.

Se asume también acriticamente que las “asociaciones intermedias”, como las organizaciones populares, son necesariamente democratizadoras y participativas, y cumplen

un papel positivo; y esto no tiene por qué ser así. Hay mucho que investigar para llegar a una definición de este tipo.

En suma, desde una perspectiva crítica, hemos de considerar qué es la participación, en qué ámbitos se da, a propósito de qué ocurre, en qué contextos sociales se produce, a quiénes involucra según los casos, y qué implicancias se dan según los cambios en estas variables. De este modo, tenemos un cuadro diferenciado, en donde, según las situaciones, la participación muestra potencialidades y problemas específicos, que es necesario considerar para evitar que quede desvirtuada, o tenga efectos negativos, y lograr potenciar sus efectos positivos.

Encontramos visiones críticas de una literatura que es contundente respecto al “deber ser” de la participación, pero que deja pendiente la pregunta fundamental por el *cómo*, que es la realmente decisiva. Así, Cernea⁷ señala correctamente: *“No importa cuán intensa o elocuente, la defensa de la participación popular en programas de desarrollo es sólo retórica si no se traduce en una metodología social que especifique el ‘cómo’ hacerla realidad. La participación popular en programas de desarrollo auspiciados por el gobierno no puede ser lograda sólo por medio de llamados emocionales. Tampoco puede hacerse realidad por medio de argumentos de intelectuales sobre su utilidad. En última instancia, la participación depende de arreglos sociales y relaciones políticas. Depende también de incentivos económicos y de aproximaciones administrativas. Los beneficios económicos deben dar razones a la gente para participar. Los arreglos administrativos*

⁷ Cernea, Michael 1992 *The Building Blocks of Participation: Testing Bottom-up Planning*. Discussion Papers N° 166. Washington D.C., The World Bank. En Tanaka Martín (2001) *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES)

deben ligar las decisiones de las burocracias estatales con la voluntad de las comunidades locales. En suma, para que ocurra la participación popular en programas gubernamentales, ella debe ser socialmente organizada. El hacer funcionar este trabajo social y organizacional es mucho más difícil que propagandizar romántica y retóricamente la bendición de la participación popular”.



Estudio de Caso: Plan Jefas y Jefes, Barrio El Carmen, Berisso.

Desde de septiembre de este año venimos realizando entrevistas en profundidad a beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados en el barrio ‘El Carmen’, de Berisso. Se trata de un barrio lindero a La Plata, forma parte de lo que llaman “La Franja”. Es un barrio que ha crecido significativamente en los últimos años – con personas provenientes del interior de nuestro país (mayormente de Entre Ríos, Misiones) y de Paraguay-.

En el barrio conviven casas de material cuyos propietarios en general son las primeras familias que llegaron con un gran asentamiento de paraguayos y precarias casillas ubicadas en terrenos fiscales, de gente que a partir de los ’90 ha llegado en busca de oportunidades laborales.

En este barrio trabajamos también durante el segundo semestre del ’99 y primer semestre del 2000, con beneficiarios del Plan Barrios Bonaerenses. Gran parte de los beneficiarios del Plan Barrios Bonaerenses han pasado ahora al Plan Jefas y Jefes.

En esta oportunidad, analizaremos el material recabado a partir de la dimensión eje de esta ponencia: la *participación*.

Siguiendo con lo que veníamos desarrollando más arriba, consideraremos la *participación* desde la perspectiva de los beneficiarios.

Un aspecto que tenemos presente es que los objetivos de los *planes sociales* tienden a *intervenir en los problemas* que los técnicos identifican como tales. En el caso de los *planes de empleo* parece desconocerse que la dimensión del problema desde la perspectiva de los beneficiarios no es sólo el carecer de un ingreso estable que permita llevar una vida digna. De hecho, la problemática que ellos plantean en relación con el trabajo excede la cuestión meramente económica. Desde el punto de vista de la remuneración, la valoración que los beneficiarios hacen del Plan Jefas y Jefes se centra en que *‘por lo menos es algo, aunque no alcanza’*, pero indagando y profundizando, ese ‘no alcanza’ no está vinculado sólo con el ingreso generado por el ‘beneficio’ recibido a través del Plan.

Martín, tiene 38 años y un oficio: es albañil, sin embargo en el marco del plan Jefas y Jefes, si bien ha realizado algunas tareas vinculadas a su oficio, en lo que más se ha desempeñado es en barrido. Con respecto a cómo se sentía desempeñándose en el Plan, Martín afirma:

“Al principio no quería ir a la calle a barrer. Lo que pasa es que yo tengo mi oficio. Yo soy albañil. Eso de ir a barrer la calle... es algo que uno no se siente bien, que uno no se siente cómodo haciendo. Si uno está ahí es únicamente por la necesidad que uno tiene”.

Las *tareas* en las que se desempeñan los beneficiarios no son elegidas por ellos, son asignados por el coordinador. Es decir, si bien desde la ‘letra escrita’ del Plan se estipula la creación de Perfiles Laborales, en la implementación este aspecto no es tenido en cuenta; como tampoco las voces de los destinatarios del Plan. Si bien llegan a ciertos ‘acuerdos’, éstos están teñidos por ciertos favores que se dan y se devuelven y es muy frecuente que el tono de dichos ‘acuerdos’ sea político.

“Yo pedí que me pasaran a otras cuerdas a barrer porque ya me había aburrido de hacer siempre el mismo recorrido y el coordinador me pasó. Ahora, cuando después te dicen que tenés que ir a un acto, tenés que ir sí o sí, si no, podés perder el plan” (Gladys, 36 años)

En este ejemplo también vemos como esos ‘acuerdos’ están personalizados, no hay una demanda grupal al respecto. Asimismo, para que Martín pudiera continuar con sus ‘changas’ de albañilería, él y su esposa llegaron a un ‘acuerdo’ con el coordinador: Martín continuaría como beneficiario, pero la que se desempeñaría sería su pareja. De manera que si se ‘escucha’ a los beneficiarios es de este modo, se atiende a ciertos requerimientos y a partir de ellos se contrae cierta “deuda” que debe ser saldada a partir de la devolución de estos favores.

El *contenido de las tareas* que realizan los sujetos en el marco del Plan se basa fundamentalmente en tareas comunitarias y para la comunidad. Las actividades que concentran en El Carmen a la mayor cantidad de beneficiarios son las que se realizan en la calle (zanjeo, barrido, cortan el pasto); otros se desempeñan en las escuelas, en la unidad sanitaria, en el club barrial. Sin embargo, sólo las beneficiarias que trabajan en el Centro de Salud tienen una vivencia de que su labor ayuda a los demás y se sienten gratificadas por ello, por parte de los profesionales de la sala y de la comunidad que allí asiste. La vivencia de los beneficiarios que realizan otro tipo de actividades se centra en que la comunidad no valora su trabajo y que, pese a lo que hagan, los ‘otros’ -que no son del plan-, los consideran vagos. Esto nos habla de la nula *participación* de la comunidad –no sólo de los beneficiarios- con relación a la significación que podría tener para los vecinos el **trabajo** que se realiza en el barrio.

En este punto la nula *participación* impacta negativamente en la subjetividad de aquellos que reciben el Plan, devolviéndoles una imagen desvalorizada y empobrecida de

ellos como trabajadores y como sujetos. En este sentido podríamos decir que el nuevo enfoque “participativo” del fenómeno de la pobreza, no ha logrado aun instalarse en Argentina.

Un aspecto que resulta significativo es la *elección misma del coordinador*. Al respecto Griselda relata “*Recién me enteré que cambiaron al coordinador. Lo tendríamos que elegir nosotros, pero ya lo nombraron de la Delegación, ¿viste?*” (Griselda, 40 años). Si bien hay cierta percepción del derecho que les corresponde – o que les debería corresponder - hay también una aceptación de que las cosas vienen dadas y no se considera la posibilidad de modificarlas.

La *vivencia de injusticia* con relación al Plan, ha atravesado la casi totalidad de las entrevistas. Entre los beneficiarios hablan sobre este tema, en la calle, en los espacios en los que se desempeñan, pero sólo se manifiesta como malestar. La injusticia se vive con relación a que hay beneficiarios que cobran sin trabajar; por la selección que se ha hecho acerca de quiénes son los beneficiarios:

“Hay familias enteras que cobran el plan, hay gente que tiene auto y está en el plan. Si tienen auto, ¿cómo los eligieron para estar en el Plan? Hay muchos que no tienen ni para comer y no pudieron entrar al plan” (Marina, 39 años).

“El problema es el control. No se puede controlar porque los que controlan también son corruptos” (Elida, 30 años).

Hay malestar, hay quejas, incluso denuncias, pero a la vez lo que expresan los beneficiarios es la injusticia por lo que ven, por lo que saben que pasa, por poder identificar a las personas del barrio que no deberían estar en el plan y no poder hacer nada por el temor de perder el ‘beneficio’.

Con respecto a la *información* – que trabajamos anteriormente- en el estudio de caso nos hemos encontrado con la escasez de información que tienen sobre el plan los

beneficiarios, escasez sobre los mecanismos de altas y bajas por ejemplo. La información al interior del plan –en su fase de implementación- se produce a través de rumores entre los beneficiarios. De este modo se enteran de los cambios de coordinador; permanentemente circulan versiones acerca de que tal vez les disminuyan la remuneración que perciben; temen que en cualquier momento les puedan dar de baja. Al respecto una beneficiaria que se desempeña en la escuela primaria del barrio comenta que *“la directora de la escuela nos dijo que si nos mandamos una macana, enseguida pide que nos den la baja. Pero el coordinador dice que no es así, que no es tan fácil que nos den de baja”* (Griselda, 40 años)

De esta manera se crea una suerte de dependencia con ciertos actores – coordinadores, punteros políticos- que resuelven los problemas que pueden surgir en la implementación de los programas, dificultando la conformación de una ciudadanía consciente de sus derechos y generando una política clientelar.

Coraggio⁸ señala que la determinación de los ‘problemas’ por parte de los técnicos “(...) implicará asimismo identificar no sólo cuáles son los sectores que se constituyen en sujetos de cada intervención en tanto beneficiarios, sino también cuáles son los sectores que, contrariamente, serán perjudicados por la implementación del mismo”. (Coraggio, 1996, p.101)

En el caso que analizamos al estar trabajando sólo con los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes, hay otra cara del barrio que no se devela y es aquella de los sujetos que no pueden acceder al Programa, pero a través de los profesionales de la Unidad Sanitaria conocemos que las condiciones de vida de este grupo son de una extrema vulnerabilidad. A

⁸ Coraggio, José Luis “Diagnóstico y política en la planificación regional: aspectos metodológicos” en “Políticas sociales. Contribución al debate teórico – metodológico”, CEA-CBC, Buenos Aires, 1996

este grupo pertenecen los inmigrantes ilegales quienes son excluidos del plan; por otra parte, el acceso para ser beneficiario del plan es evidentemente político, con lo cual aquellos que no tienen ningún tipo de contacto de esta naturaleza tampoco podrían estar accediendo al Programa. *“Mi esposo pudo entrar por una cuñía, él conoce a una política, si no, no hubiera tenido la oportunidad de entrar” (Ana 44 años).*

Paradójicamente la implementación misma del Plan y la ausencia de **participación** – como forma de control social- perjudica a los mismos a quienes está destinado el Plan: a los desocupados, ya que las necesidades de las distintas instituciones del barrio (escuelas, guardería, comedores, club, etc.) son atendidas por los beneficiarios, con lo cual se restringen las posibilidades de creación de empleos genuinos.

La idea de **participación** connota una idea de derecho, la idea de ser denominado ‘beneficiario’ conlleva a la idea de estar recibiendo un ‘beneficio’ y no un derecho; en este sentido actúan los beneficiarios del Plan, con el temor de perder la oportunidad con la que han sido ‘beneficiados’.

El Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados intenta paliar resultados negativos más que modificar estructuras y mecanismos ya instalados. Coincidiendo con Coraggio (1996), sostenemos que un programa que intentase ser transformador de la realidad social necesita de la **participación** de los sujetos beneficiados, que los sujetos se sientan sujetos activos del proceso que podría desencadenar la implementación del plan y esa **participación** debería darse en el diagnóstico, en la implementación, control y evaluación del mismo.

Si consideramos además, un marco político-institucional carente de mecanismos de acceso de los pobres a espacios de influencia en la formulación de las *políticas sociales* y la

inexistencia de procesos institucionalizados de *participación* -entendida ésta como el "proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, decisiones y recursos que les atañen"⁹-, tenemos además, a un gran segmento de la población, sin voz ni poder para influir en las políticas que afectan sus vidas.

Los procesos de *participación* - en el caso estudiado de la Provincia de Buenos Aires - se dan principalmente en la forma de entrega y la precaria difusión de información, lo cual constituye un flujo unidireccional de información para el público. Esto implica la existencia de *políticas* que cuentan con *escasa participación* e influencia de los pobres en su elaboración, y por lo mismo, escaso conocimiento por parte de ellos.

Esto conduce a la siguiente pregunta: ¿Están los pobres sólo para ser identificados y cuantificados, o también para participar en la creación del conocimiento sobre la pobreza y para ser agentes activos de su propio sustento y así influir en las políticas que les afectan? Queda claro que es necesario iniciar un cambio en la forma como se vienen formulando las políticas sociales.¹⁰

Estamos pensando en la necesidad de construir un nuevo rol para los individuos y comunidades pobres. El diseño y la implementación de políticas sociales con la *participación* de la población podría constituirse en una forma novedosa de gestión y permitiría dar un paso importante en el abandono de viejos vicios.

Entendemos que los pobres son los verdaderos expertos en pobreza, por lo tanto, cualquier estrategia para combatir la pobreza debe basarse en las experiencias, prioridades, reflexiones y recomendaciones de las mujeres y hombres pobres.

⁹Daniel Tawrycky (2002) "Inclusión de las voces de los pobres y políticas sociales participativas: El eslabón perdido del "buen gobierno"?" Programa Adopta un Hermano de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, y MSc (c) en Políticas Sociales y Planificación del London School of Economics, Mimeo,

La instalación de una práctica de esta magnitud, permitiría al gobierno iniciar un proceso donde las voces de los pobres sean incluidas de tal modo de constituirse en copartícipes del proceso de planificación de las políticas sociales, vale decir, desde la etapa de diagnóstico, pasando por el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación, incluyendo la *participación* en la discusión de los presupuestos municipales. Todo esto, con el propósito de que los individuos y comunidades no sólo se constituyan en agentes activos y capaces de determinar la forma de vida que ellos más valoran, sino que cuenten además, con políticas más responsables, transparentes y legítimas ante la ciudadanía.

En definitiva, esta propuesta sustenta sus principios en la creencia de que la buena gobernabilidad y verdadera democracia son aquella cuyos ciudadanos son activos partícipes en la construcción de las políticas y en la toma de decisiones, y que sólo así es posible lograr la transparencia, la responsabilidad y la legitimidad de las políticas del Estado.

¹⁰ Daniel Tawrycky (2002) *op cit...* desarrolla esta idea para el caso chileno