

# Programas sociales y participación

*Amalia Eguía<sup>1</sup> y Susana Ortale<sup>2</sup>*

## Introducción

En este artículo se presentan algunos de los resultados alcanzados en el proyecto de investigación sobre “Políticas públicas y participación ciudadana, experiencias en programas sociales de la Provincia de Buenos Aires”, cuyo objetivo consistió en caracterizar la concepción sobre la participación subyacente en los lineamientos de la política social de la Provincia de Buenos Aires en la década del noventa hasta la actualidad, en particular en el caso de algunos programas de salud, empleo y asistencia social.

Dicho proyecto, realizado en forma conjunta con un equipo de la Dirección de Estudios e Investigaciones del Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires<sup>3</sup>, se vincula con investigaciones desarrolladas bajo nuestra dirección en el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP sobre reproducción social, pobreza y políticas sociales.

La perspectiva que adoptamos en el estudio de los programas sociales está basada en una aproximación cualitativa y en un modelo transaccional (Forni, 1994), tomando en cuenta a todos los actores involucrados en los mismos. Consideramos que es fructífero aplicar esta perspectiva abarcando no solamente la opinión de los beneficiarios y agentes locales de los programas, sino también la de los funcionarios y técnicos responsables de su planificación y ejecución.

Como señala Guiménez (2005) las propuestas de incluir la participación de los beneficiarios en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales hicieron sus primeras apariciones en América Latina en la

---

1 Docente-investigadora del Departamento de Sociología y del CIMECS de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP y del CONICET. Investigadora asociada del CEIL/PIETTE-CONICET.

2 Docente-investigadora del Departamento de Sociología y del CIMECS de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP y de la CIC.

3 Equipo dirigido por Bettina García Laval, Dirección de Estudios e Investigaciones del IPAP.



década del sesenta y reaparecieron con fuerza en el contexto de las reformas estructurales implementadas durante la década del noventa.

Las actividades del proyecto se iniciaron con un seminario sobre el concepto de participación, a partir del cual se elaboró una síntesis<sup>4</sup> con los principales aspectos teóricos discutidos.

Asimismo, algunos integrantes del equipo analizaron el concepto de participación planteado por los organismos internacionales de crédito y/o asistencia técnica en la década del noventa<sup>5</sup>.

También se examinaron las concepciones y el lugar de la participación presentes en documentos de diferentes gestiones del gobierno provincial y en particular, de las distintas gestiones del Ministerio de Desarrollo Humano y Salud, que fueron desarrollados en tres informes<sup>6</sup>.

A partir de esa revisión, se seleccionaron algunos programas sociales cuyos lineamientos contenían dicha noción y se identificaron posibles informantes para aprehender las concepciones sobre participación de funcionarios, técnicos, agentes locales y barriales de los mismos y su evaluación de de experiencias participativas. Se elaboraron guías de entrevista adecuadas al nivel de gestión de los programas y se entrevistaron a funcionarios y técnicos de las distintas áreas ministeriales y a agentes barriales de algunos de ellos. Salvo en dos casos (Plan Más Vida y Plan Barrios), en el período de desarrollo del proyecto no fue posible entrevistar a los beneficiarios de los otros programas. A partir de las entrevistas se elaboraron numerosos trabajos cuyos resultados se recuperan aquí parcialmente.<sup>7</sup>

---

4 Amalia Eguía, Susana Ortale, María Laura Pagani y Licia Pagnamento “Sobre el concepto de participación”, aceptado para su publicación en la Editorial de la UNLP, La Plata, 2007.

5 Corina Aimetta, Lucas Alzugaray, María Laura Peiró y Juliana Santa María “El concepto de participación en los organismos internacionales”, aceptado para su publicación en la Editorial de la UNLP, La Plata, 2007.

6 “El concepto de participación en documentos de distintas gestiones de la provincia de Buenos Aires”, a cargo de María Laura Pagani, aceptado para su publicación en la Editorial de la UNLP, La Plata, 2007; “El concepto de participación en los documentos del Área de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires”, a cargo de Amalia Eguía y Diana Weingast, en Informe final del proyecto, diciembre 2005; “El concepto de participación en documentos del área salud”, a cargo de Bettina García Laval, María Laura Pagani y Licia Pagnamento, en Informe final del proyecto, diciembre 2005.

7 “Políticas sociales y participación: reflexiones en torno al programa Barrios Bonaerenses”, a cargo de Corina Aimetta, Lucas Alzugaray, Karina Dionisi y Diana Weingast; “Análisis de las estrategias de participación en torno a la política de salud reproductiva y procreación responsable. Avances y dificultades en la experiencia de capacitación”, a cargo de Laura Pagani, Bettina García Laval y Licia Pagnamento; “El Plan Vida y Comadres desde la perspectiva del equipo técnico provincial”, a cargo de Amalia Eguía y Susana Ortale; “Estrategias locales de implementación de las políticas sociales. El caso del municipio de Berisso”, a cargo de Matías Lucci y Juliana Santa María; “El concepto de participación en programas educativos de la

La idea de “participación” está presente con sentidos y énfasis diferenciales en los documentos de los programas sociales analizados, así como en los testimonios recogidos en las entrevistas.

A lo largo de este trabajo intentaremos presentar el concepto de participación contenido en los discursos así como los ámbitos y actividades con las que se asocia a la luz de las discusiones planteadas por diversos autores sobre la problemática.

Discusiones en torno al concepto de participación

En la bibliografía referida al tema, el concepto aparece adjetivado con los términos ciudadana, política, social, comunitaria y popular.

Cunill (1991) por ejemplo, distingue diferentes tipos de participación teniendo en cuenta especialmente la relación entre el Estado y sociedad civil.

La autora, entendiendo que la participación ciudadana supone que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte de alguna actividad pública, considera que en principio quedarían excluidos tres temas de este tipo de participación:

- 1.- el tema de la participación social, que “se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales.” (op.cit.: 44). Los individuos se relacionan con otras instituciones sociales y no con el Estado (cooperativismo, por ejemplo);
- 2.- el tema de la participación comunitaria, que “puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.” (op.cit.: 45);
- 3.- las experiencias autónomas de la sociedad civil, se trata de “experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno...” (op.cit.:47).

La participación ciudadana es concebida por la autora como un complemento de la democracia representativa, entendiendo que existen intereses que no se integran en el sistema tradicional de los partidos políticos, a los que asocia con la noción de participación política. De todos modos, señala la dificultad de diferenciar la participación ciudadana de la política, especialmente si se entiende esta última en sentido amplio o si se considera que la política no es territorio exclusivo de los partidos políticos y de los grupos de presión dominantes. Considera que si, siguiendo a Guimaraes (1987), se define a la participación

---

provincia de Buenos Aires”, a cargo de María Magdalena Cafiero, María Laura Peiró, María Eugenia Rausky, aceptados para su publicación en la Editorial de la UNLP, La Plata, 2007.

como un acto voluntario de interacción social dirigido a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella, los diversos tipos de participación se hacen equivalentes.

También Sánchez retoma los planteos de algunos autores sobre la ampliación del concepto de participación política, incluyendo acciones de influencia de los individuos en las decisiones de carácter público. Por ejemplo, cita a Sabucedo, quien considera que "... en un sentido amplio, podríamos definir la participación política como cualquier tipo de actividad realizada por un individuo o grupo con la finalidad de incidir en una u otra medida en los asuntos públicos." (1988: 166, citado por Sánchez, 2000), concluyendo que las distintas formas de participación tienen carácter político en sentido amplio.

Desde estas perspectivas, el concepto de participación está asociado a la idea de influencia en el curso de los procesos a los que se refiere. Algunos autores hablan de participación ilusoria o pseudo-participación cuando no existe esa posibilidad.

Sirvent (1999) considera:

1. participación real: los miembros de una institución o grupo influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional;
2. participación simbólica: se trata de acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y la gestión institucional.

Cortazzo, Cuenca y Nathanson (1996) identifican como falsos a algunos procesos participativos que involucran a los sectores populares, entre los cuales mencionan aquellos en los que son sólo usuarios de servicios estatales y aquellos ligados al trabajo gratuito.

Otros autores definen diferentes tipos de participación, algunos de los cuales están caracterizados por el ejercicio de poder.

Robirosa et al. (1990) clasifican la participación según tres modalidades:

participación informativa: implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema;

- 1 participación consultiva: implica la expresión de opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades;
- 2 participación decisoria: implica ejercicio del poder y responsabilidad en el proceso de toma de decisiones.

En la misma línea, Cardarelli y Rosenfeld (1998), por su parte, definen tres tipos de participación que no consideran excluyentes:

- 1 participación restringida: orientada a la ejecución de proyectos,

- 2 ampliada: se participa en el proceso decisorio;
- 3 creadora: persigue el objetivo de modificar la estructura de oportunidades vigente.

En un trabajo posterior (2002), plantean otro tipo de participación vinculada con la gestión de políticas que denominan de co-gestión y que implica el ejercicio compartido entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y gestión de proyectos.

En coincidencia con lo planteado por Lozano (2001), consideramos que para comprender la concepción de participación y sus variaciones en los diferentes períodos de gestión de la política social de la provincia de Buenos Aires, es necesario relacionarla con las concepciones prevalecientes en los organismos multilaterales.

En la década del noventa, los documentos generados por las principales agencias internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD) plantean interpretaciones y sugerencias sobre la situación de los países dependientes, en particular referidas a la reestructuración del Estado y su relación con distintos actores sociales, a la participación como uno de los ejes de las políticas públicas gubernamentales y no gubernamentales y a la necesidad de establecer políticas sociales acordes a la nueva situación.

Tal como señalan Andrenacci et al. (2000) durante los '90, estos organismos aparecen con el doble rol de posibilitar el financiamiento y de monitorear las formas de intervención estatal. Su importancia, aunada con el pensamiento hegemonizado por el neoliberalismo, ha impuesto la tendencia a la focalización, descentralización y privatización de las políticas públicas. La primera implica la creciente selectividad de la población a asistir, justificada en criterios de eficacia y eficiencia. La segunda transfiere a los distintos niveles gubernamentales (provinciales y municipales), a organizaciones de la sociedad civil y a los destinatarios de las políticas sociales, responsabilidades asociadas a su gestión y la tercera, incluye secciones completas de la política social (como por ejemplo la seguridad social) dentro de la lógica del mercado.

En el campo de los programas focalizados la recomendación de la participación de los beneficiarios, como componente ya sea instrumental o sustantivo, se presenta como una meta a alcanzar.

Aimetta, Alzugaray y Peiró (2006) examinaron los documentos públicos de los tres organismos que más influencia tuvieron en la materia: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, así como bibliografía referente al rol que los mismos han cumplido en el país en las últimas décadas.

En relación al Banco Mundial señalan que la participación no es definida como un proceso uniforme, sino que puede darse, según este organismo, de cuatro maneras:

- 1 difusión de información para el público a través de los medios de comunicación, folletos, distribución de documentos, etc.;
- 2 consultación, es decir, circulación bidireccional de información entre el gobierno y el público, como por ejemplo las evaluaciones de participación, las evaluaciones de beneficiarios, las juntas consultivas, las visitas en el terreno y las entrevistas;
- 3 colaboración definida como control compartido para las tomas de decisión;
- 4 empoderamiento, que implica la transferencia del control de las tomas de decisión y de los recursos a todos los interesados.

Puede observarse la polisemia y variedad de las modalidades propuestas por este organismo incluyendo las que los autores analizados en la primera parte del trabajo denominan participación real y simbólica, los tres tipos de participación planteados por Robirosa y los cuatro señalados por Cardarelli y Rosenfeld.

En los documentos se plantea, en general, que la participación debe orientarse a fortalecer y mejorar los procesos de participación y representación ya existentes, a hacer participar a los interesados clave en las tomas de decisión en la medida en que sea factible y a permitir la participación no sólo en la formulación de la estrategia, sino en la ejecución y el seguimiento.

La inclusión de la participación en los proyectos del Banco Mundial se fundamenta en que permite mejorar la eficacia de las políticas orientadas a reducir la pobreza.

Los autores citados señalan que el Banco Mundial, en los documentos sobre el tema, al definir a los “grupos clave de interesados” en procesos participativos incluye no sólo a los pobres, grupo directamente involucrado en las estrategias a implementar, sino también a grupos indirectamente afectados por las mismas, al gobierno, a asambleas de representantes, a organizaciones de la sociedad civil, al sector privado y a donantes e instituciones financieras internacionales.

El Banco reconoce que entre estos grupos existen diferentes niveles de poder, por lo cual recomienda la implementación de estrategias tendientes a lograr la equidad, enfatizando la necesidad de consultar y escuchar a los grupos pobres y desfavorecidos y edificar sus capacidades de acción. (Aimetta, Alguzaray y Peiró, 2006). Para lograr este objetivo, considera que deben fortalecerse las capacidades organizacionales y financieras de los pobres para que puedan “empoderarse” y llegar a ser capaces de demandar y pagar por bienes y servicios del gobierno y

del sector privado respectivamente, recomendando a los países que en la definición de la estrategia de lucha contra la pobreza incluyan un plan de acción para la participación en el cual se especifiquen: objetivos, acuerdos institucionales para coordinarla, grupos de interesados, métodos a utilizar, hitos a tener en cuenta en la evaluación del proceso, desarrollo de la capacidad necesaria para organizar y fortalecer el proceso, implicaciones de los costos.

El Banco Interamericano de Desarrollo también incluye entre sus objetivos el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas. Tal como plantea Yamada (2001, citado por Aimetta et al., 2006) es especialmente a partir de mediados de la década del ochenta que los discursos y acciones tendientes a promover la participación de la sociedad civil cobran una fuerte importancia en las actividades de este Banco.

Durante la década del noventa el organismo siguió avanzando en el establecimiento de marcos teórico-metodológicos para implementar la participación ciudadana en sus actividades. En esta línea los autores destacan:

- la publicación en 1997 del “Libro de Consulta sobre Participación”, en el que se define el término, se señalan beneficios y dificultades de su implementación, se establecen las personas y entidades con posible interés legítimo en los proyectos, las etapas en las que podrían participar y los tipos de proyectos más proclives a los métodos participativos;
- la creación en 2000 del Grupo Interdepartamental de Trabajo sobre Participación y Sociedad Civil para la promoción de la participación ciudadana en las actividades del Banco. Este grupo elaboró en 2001 el “Marco de referencia estratégico para la participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo” y en 2004 la “Estrategia para promover la participación ciudadana en las actividades del Banco”.

En sus documentos, el BID define a la participación ciudadana como “el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, ejercen influencia sobre el proceso de toma de decisión de las actividades operacionales y objetivos del Banco. La participación ciudadana, así entendida, no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar en las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. Por otra parte, la participación no significa ni la sustitución ni la disminución del carácter de los gobiernos de los países miembros del Banco como los interlocutores primarios de la institución e integrantes de sus máximos órganos de dirección y decisión.” (BID, 2001:1; 2004: 2, citado por Aimetta et al., 2006).

Contrastando con el enfoque del Banco Mundial, más cercano a una concepción instrumental de la participación ligada a programas sociales, la perspectiva

del BID incluye una concepción más amplia asociada a los derechos y al afianzamiento de la ciudadanía.

Como señalan Aimetta, Alzugaray y Peiró (2006), este organismo considera a la participación ciudadana como un activo no financiero importante para alcanzar sus objetivos prioritarios a través de su promoción en:

- proyectos de desarrollo para generar beneficios en términos de eficiencia, equidad y sostenibilidad;
- procesos de modernización del Estado para lograr mayor estabilidad política democrática y mayor representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados.

En los documentos del BID se señalan como instrumentos a utilizar para la implementación de la participación ciudadana el acceso a la información, la consulta y la participación en el diseño y ejecución de políticas públicas y proyectos y programas de desarrollo.

Con relación a esta última, Yamada (2001) observa que si bien el BID la considera como un instrumento central de la participación ciudadana, el procedimiento indicado consiste en identificar a los actores cuya participación es relevante para la actividad, los cuales una vez identificados están sujetos a un “Esquema Orientador de la Participación” formulado por el BID, a través del cual se define cuándo, hasta qué grado y cómo participarán los diferentes sectores involucrados.

En la perspectiva del PNUD en diferentes años se registra una utilización diferente del término, destacada por Aimetta et al. (2006), vinculada a diferentes contextos sociopolíticos.

Así por ejemplo en el Informe de Desarrollo Humano de 1993 se desarrolla el concepto de “participación popular”, entendiéndola como “la intervención estrecha de la gente en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas”.

A mediados de la década del 90, aparece ligada al concepto de ciudadanía integral como medio para democratizar la sociedad. En un informe de 1995 se considera que la participación “es un proceso por el cual la gente interviene en la identificación y solución de sus problemas y asume un papel central en la toma de decisiones. Su objetivo es ampliar las oportunidades de la gente para decidir su propio destino: es pasar del concepto de beneficiario/usuario al de actor (...) la meta del desarrollo participativo es lograr que las personas, al tiempo que adquieren habilidades que les permiten crecer y desarrollarse, asuman responsabilidades cada vez mayores en la solución de sus problemas.” (PNUD, 1995 citado por Aimetta et al., 2006).

Como plantean estos autores, para este organismo la participación es uno de los pilares del desarrollo humano sostenible que necesita ciertas condiciones para

desarrollarse: libertades y garantías legales, capacidades individuales y colectivas, objetivos comunes, así como la satisfacción de las necesidades básicas.

En 1996 el PNUD señala a los gobiernos la necesidad de promover formas más abiertas y transparentes de participación de la sociedad civil y de organizaciones comunitarias a quienes considera cuna de la democracia auténtica (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Para este organismo, un proceso de participación real implica la posibilidad de ejercer poder en la toma de decisiones.

Si bien no lo han hecho de la misma manera y con igual intensidad, a partir del análisis de los documentos del BID y PNUD puede observarse el tránsito de una concepción ligada a programas antipobreza, asociada a la descentralización y responsabilización de las personas sobre sus condiciones de vida, a otra más amplia asociada al control e intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos, concepción que no es en absoluto ajena a la participación real, “desde abajo” que se manifestaba en distintos espacios, especialmente a partir del 2001.

Tal como plantea Rosenfeld (2005:10) “Los organismos internacionales de crédito son uno de los actores con mayor incidencia en la construcción de las agendas de la participación social y ciudadana en las políticas públicas de los gobiernos de los países en desarrollo. Estos gobiernos retradujeron dichas agendas según sus propias concepciones sobre la participación de la sociedad civil, de la política y de las formas de “construir sociedad” elaborando una retórica convergente con dichas agendas.”

Concepciones sobre participación en gestiones de gobierno de la provincia de Buenos Aires

Pagani (2006) realizó un análisis documental tomando como fuentes los discursos de los gobernadores en la apertura de los períodos legislativos, documentos oficiales de la provincia (planes provinciales, del sector salud y desarrollo social, memorias y balances de gestión) y las estructuras de las áreas encargadas de las políticas de desarrollo social y de salud con el objetivo de identificar las concepciones de la participación en los lineamientos generales de las políticas en las distintas gestiones gubernamentales de la provincia de Buenos Aires a partir de los ´90 y primeros años del 2000. A manera de ejemplo, reproducimos parcialmente alguna de ellas en tanto condensan la mayoría de los aspectos señalados por la autora:

*“Hemos realizado una política social cuyas características apuntan a una manera a –mi juicio– inédita de atacar el problema de la marginación y de la exclusión social, no por la vía del asistencialismo, porque nosotros creemos que por esa vía finalmente se degrada la condición del pobre, sino por la única forma de poder dar respuesta profunda al problema de la pobreza, el*

*protagonismo de los propios pobres (...) Como decía antes, esa integración humana, la salida de esa enorme legión de marginados y carenciados no puede venir por la vía del asistencialismo estatal, tiene que venir por la vía de la autoconciencia primero y por la autogestión después.*” (Discurso del gobernador Cafiero. Apertura del 119° Período Legislativo, pág. 19, 2/5/91).

Aumento y profundización de la pobreza mediante, la vía asistencial se vio fortalecida y la participación reducida a su control:

*“(...) se puso en manos de la propia comunidad los diversos planes y programas, rompiendo con viejas prácticas burocratizadas y de clientelismo partidario, con un único objetivo: que la ayuda llegue siempre al que la necesita.”* (Discurso del gobernador Duhalde. Apertura del 127° Período Legislativo, 1/3/99).

En esa línea, la participación se vincula con descentralización y organización.

*“(...) el Estado sólo puede ser eficaz en el desempeño de su misión, si asume decididamente la profunda pulsión descentralizadora que signa nuestro tiempo. El Estado sólo podrá ser de verdad para la gente en la medida en que sea realmente de la gente. El poder solamente podrá ser útil y humano en cuanto se multipliquen y descentralicen las instancias de decisión, llegando cada vez más cerca de la persona, de la familia y de los grupos sociales básicos. Y aquí surge otra de las líneas maestras del ciclo que emprendemos. Ir hacia la gente es ir hacia las asociaciones que la misma gente se ha dado (...)”* (Discurso del gobernador Ruckauf. Apertura del 128° Período Legislativo, 1/3/00).

*“(...) Esta colaboración entre el Estado y el voluntariado es el eje de una política social moderna, que permite realizaciones mucho más amplias que aquellas que se alcanzan utilizando sólo los recursos administrativos.”* (Discurso del gobernador Carlos Ruckauf. Apertura de la 129 Asamblea Legislativa, 1/3/2001).

A partir del análisis de los documentos, la autora concluye que, en su mayoría, las referencias a la participación aparecen vinculadas a las políticas sociales dirigidas a los sectores pobres, planteadas como un medio de control del asistencialismo y del clientelismo y de promoción de perfiles autogestivos y solidarios, especialmente entre las mujeres. Es importante agregar que esto se registra en un marco acotado a políticas redistributivas de bienes y servicios y no de ingresos.

En esos discursos es clara la influencia de la idea de participación popular del PNUD y de las concepciones del Banco Mundial.

Pagani señala que a inicios de los '90 se registran referencias a la participación de la comunidad ligada a los procesos de reforma y fortalecimiento del Estado (con eje principalmente en la descentralización), que pueden asociarse con los planteos del BID y con los de participación cívica del PNUD:

“... en los últimos años comienza a asomar un discurso que reflejaría un cambio en el paradigma de intervención estatal, que se dirige desde una concepción de la política social orientada a la beneficencia y el asistencialismo hacia la construcción de ciudadanía, de sujetos activos en la promoción de derechos” (Pagani, 2006:8).

El siguiente fragmento refleja esta orientación:

*“Estamos reemplazando la concepción de beneficiario objeto de tutela o compasión del Estado, por el paradigma de ciudadano sujeto de derechos. Apostamos a fortalecer nuestro compromiso social apuntando a una gestión eficiente y transparente.”* (Síntesis de Gestión del Gobernador Solá 2004/2005, pág. 78).

Con respecto a las instancias de participación que se promueven desde el Estado provincial, Pagani identifica que en el período 1990/2005 la convocatoria se realiza bajo una modalidad informativa –principalmente a través de la capacitación-; en la etapa de identificación de problemas con una modalidad consultiva para detectar necesidades y finalmente en la etapa de ejecución de políticas mediante la apelación a “colaborar en la implementación”, a partir de prácticas que buscan lograr la adhesión de los destinatarios en acciones solidarias y voluntarias y apoyarse en ellas.

Advirtiendo que la traducción de los sentidos dados a la participación en los distintos niveles no es lineal, trataremos de mostrar a continuación de qué manera estos discursos, emanados de los niveles de decisión política, están presentes en políticas sectoriales específicas. Si bien se presenta el análisis de algunos programas de empleo y educación, hemos elegido poner el foco en los de desarrollo social que, si bien focalizados y dirigidos a reducir la pobreza, contienen en mayor medida la idea de participación en sus lineamientos.

Los lineamientos sobre la participación en el área social del gobierno provincial

Eguía y Weingast (2005) analizaron la concepción sobre participación en los documentos de diferentes gestiones del área de desarrollo social de la provincia.

A partir de julio de 1992, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires reorganizó los programas alimentarios vigentes hasta ese momento. Mediante el decreto N° 1685 se dispuso la integración de los mismos en el Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”, encomendándose a la Subsecretaría de Organización Comunitaria, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social la formulación, administración y ejecución del Programa.

Entre los lineamientos estratégicos del Programa, tal como son presentados en un documento publicado por dicha Subsecretaría en mayo de 1993, se plantea incentivar la participación y el protagonismo de la población beneficiaria: cada una de las acciones que desarrolle el programa debe tratar de originar o

consolidar en la población objetivo núcleos organizativos que ayuden a recomponer el tejido social sobre la base de lazos solidarios.

En 1994 se transfirieron al Consejo Provincial de la Mujer los programas, el personal y el presupuesto asignado a la ex Subsecretaría de Organización comunitaria dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. Esto incluyó al Programa Social de la Familia Bonaerense “Eva Perón”. En el año 1995 se creó el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, organismo que tomó a su cargo los programas sociales, apuntando

*“...esencialmente a la participación y a la organización comunitarias en la búsqueda de soluciones viables adaptadas a la realidad, brindando el apoyo técnico y la capacitación necesaria para lograr una mejor calidad de vida en cada localidad, en cada barrio. Este tipo de enfoque participativo potencia el esfuerzo y el aporte de los miembros de la comunidad, alejándose del esquema tradicional de la acción social directa y de sus fallas.”* (Discurso del gobernador Duhalde, Apertura del 126° Período Legislativo, 3/5/98).

El Consejo se proponía modificar la concepción sobre la acción social vigente hasta ese momento:

*“Tradicionalmente las respuestas desde el Estado para atender la problemática de los grupos en riesgo social (mujeres jefas de hogar, madres adolescentes, niños desnutridos, jóvenes sin capacitación, hombres desocupados, ancianos desprotegidos o discapacitados) han sido abordadas desde una perspectiva vertical, es decir desde el Estado y hacia sus beneficiarios, sin que estos últimos tengan una participación real, sino como meros receptores de la asistencia social”.* (Documento *Modelo de gerenciamiento social de la Provincia de Buenos Aires* (1998))

El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano desde su constitución ha planteado que la comunidad tiene en sí misma las potencialidades para organizarse y buscar diferentes estrategias para la resolución de sus problemas; esto implica respetar sus particularidades y su propia historia. Esta idea de organización y desarrollo social supone que cada persona y grupo tiene derecho a decidir sobre su vida y que es función del Estado ofrecer el marco participativo y el acceso a oportunidades para todos los grupos, especialmente los más vulnerables. Afirman que en el marco de ideas y prácticas de trabajo que venía desarrollando el Consejo se recupera fundamentalmente la participación activa de la gente, de las organizaciones comunitarias intermedias, gubernamentales y no gubernamentales, tanto para la toma de decisiones relativas a prioridades y programas, como para el gerenciamiento y evaluación de los mismos.

El Consejo se propuso entre sus objetivos centrales construir y consolidar la red de organización comunitaria y fomentar la participación y el rol gerencial de las organizaciones intermedias de la comunidad a nivel local, barrial y distrital, promoviendo el fortalecimiento y constitución de nuevos grupos locales de acción comunitaria.

La meta era afianzar una red que articulara el accionar de las organizaciones de base, los equipos técnicos y los representantes políticos, y así generar propuestas de trabajo conjunto. La red era entendida como una forma particular de interacción de las instituciones (O.N.G y O.G) y actores sociales con el objeto de recuperar el espacio público e incrementar el poder de autoría.

A comienzos de 2002 se creó el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. En sus primeros documentos, el organismo se plantea como objetivo la constitución de una política social enraizada en los derechos de las personas, con eje fundamental en el trabajo como fuente de inclusión e identidad, la promoción de la organización popular y la participación de los grupos, sectores y comunidades en la identificación y resolución de sus problemas.

Como prioridades estas políticas promueven la creación de espacios de participación e institucionalización de las acciones para el bien común.

*“Uno de los principales desafíos de la gestión pública en el área social en tiempos de profunda crisis como el presente, es el poner en ejecución políticas que sustenten, no sólo en la capacidad del Estado para accionar por la responsabilidad que le compete sino que principalmente consideren el compromiso popular expresado en el trabajo solidario, porque allá es donde se expresa la voluntad de cambio y mejora en las condiciones materiales y espirituales de la comunidad (...) por su parte, la sociedad debe reafirmar su protagonismo, creciendo cuantitativa y cualitativamente en su capacidad de organización y gestión.”* (Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, 2002).

Estos discursos, que convocan en tiempos de profunda crisis a los más afectados al compromiso, solidaridad, capacidad de organización y gestión, parecen olvidar que la participación real requiere de ciertos prerrequisitos que involucren posibilidades prácticas y simbólicas de incidir en las decisiones desde una posición social libre de restricciones económicas, políticas, sociales o culturales. Tal como señala Przeworski (1998) el ejercicio pleno de la ciudadanía se puede ejercer cuando el sistema normativo está regido por criterios universales y todas las personas gozan de ciertos prerrequisitos sociales y económicos, cuando impera el estado de derecho y los poderes públicos están dispuestos y son capaces de proteger los derechos.

Entre los objetivos de la institución se incluye construir metodologías e instrumentos que permitan a cada sociedad local elaborar su propio proceso de recuperación de tradiciones y estructuras socio-económicas, la identificación de problemas estructurales y de coyuntura, la incorporación de innovación tecnológica y social y, en general, de todos los instrumentos que le permitan definir y transitar un desarrollo integral.

En un documento de 2002<sup>8</sup> se plantea que

*“Un signo distintivo de la nueva política es la combinación de una conducción estratégica desde la Provincia con la descentralización mediante la promoción activa de los emprendimientos, redes y comunidades de consumo a través de múltiples agentes del desarrollo que operan desde las bases de la sociedad y las regiones bonaerenses. Esto requiere el reencuentro coordinado de los técnicos y funcionarios de los Ministerios con los agentes locales en cada región y localidad.”*

Se señala que los programas sociales vigentes en ese momento deben compactarse para atender eficaz y eficientemente a tres ejes estratégicos: apoyo integral a la familia, al asociativismo y a las comunidades locales y a los sistemas socioeconómicos locales y regionales centrados en el trabajo.

Estos planteos incluyen tres cuestiones a nuestro juicio importantes: se apunta a la formulación de una política socio-económica y se menciona el trabajo como eje estratégico; se destaca la política de conducción del gobierno provincial (la descentralización tiene una direccionalidad) y se distancia de las declamaciones abstractas de solidaridad, compromiso y capacidad de organización ubicadas en la comunidad.

A partir del análisis de los documentos de las diferentes gestiones puede verse que la promoción de la participación comunitaria ocupa un lugar destacado entre los objetivos a lograr.

Se trata de enunciados generales, en los cuales no se especifican estrategias, modalidades ni canales para concretarla. Dado el carácter de presentación global de una gestión y la diversidad de programas que se implementan, podríamos esperar que estas especificaciones estén presentes en las caracterizaciones de los diversos programas implementados.

En éstos, el objetivo de la promoción de la participación comunitaria tiene un peso diferencial. En algunos casos no se menciona; en otros, aparece como un objetivo menor. Pero hay algunos programas en cuyas presentaciones se le ha asignado un lugar central.

Las referencias encontradas en documentos específicos de los programas sobre canales, mecanismos y estrategias para concretar este objetivo de promoción de la participación son:

- 1 organización de grupos de vecinos para la realización de compras acordadas;
- 2 capacitaciones a agentes locales de los programas sobre diagnósticos participativos, estrategias comunicacionales y temas vinculados con el cuidado de la salud;

---

8 Documento del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires denominado “Ante la crisis: la nueva política socio-económica impulsada por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires”, mayo 2002.

- 3 seguimiento por parte de agentes locales de la implementación de acciones de los programas;
- 4 entrega de recursos que forman parte de los programas por parte de agentes locales;
- 5 organización y participación por parte de la comunidad en procesos de autoconstrucción de viviendas;
- 6 organización y participación de la comunidad en proyectos productivos.

Como señala Sobrado y Rojas Herrera (2006), independientemente del discurso formal, las agencias gubernamentales parten en su práctica de algunos supuestos implícitos en el diseño de sus programas:

- a) que conocen la situación de los pobres y tienen una solución, que hay que saber vender para que los “beneficiarios” la tomen como suya y “participen” en su ejecución;
- b) que la mejor forma de “capacitar” a los beneficiarios, para ejecutar el proyecto, es a través de alguna forma de educación (formal o informal) con el apoyo y seguimiento del facilitador”.

Acerca del Plan Vida/Más Vida y Comadres

En el caso del Plan Vida/Más Vida y Comadres, la estrategia de la promoción de la participación comunitaria está centrada en la conformación de una red de trabajadoras vecinales.

El Plan Vida se inició con la creación del Consejo Provincial de la Mujer (1994-1995), se consolidó durante la gestión del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (1995-2001), cambió sustancialmente su diseño bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (2002-2003) y se modificó nuevamente en el 2004, en el marco del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

Este programa se diseñó con la finalidad de disminuir la desnutrición y la morbimortalidad materno-infantil, incluyendo tres ejes de acción: un eje nutricional (entrega de alimentos secos y frescos); eje salud (orientado al desarrollo progresivo de una red de atención a la salud y el control de los niños y embarazadas); un eje de organización comunitaria (para consolidar acciones que permitan prácticas de autogestión).

En cuanto al Programa Co-madres se inició integrado al Plan Vida, incluyendo entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de redes de acompañamiento y contención de las embarazadas y la articulación entre las organizaciones barriales y las instituciones de salud. Asimismo, se propuso la capacitación de las beneficiarias en temas de maternidad, lactancia materna, cuidados prenatales, maternidad adolescente y puerperio.

En una de las cartillas del Plan Más Vida, destinada a manzaneras y comadres, se menciona entre los roles de las primeras la distribución de alimentos, el seguimiento de los beneficiarios, la actualización del padrón de beneficiarios y la participación en las actividades de capacitación y de las segundas, el seguimiento de las embarazadas, la promoción del control temprano de la salud y de la lactancia materna y la organización de actividades comunitarias con participación del equipo de salud. En síntesis, estas agentes locales tienen un papel destacado en la implementación de las acciones del programa.

Asimismo, en los documentos del programa se señala como uno de los objetivos de la red de trabajadoras vecinales que canalice la llegada de y a otros programas, agilizando la labor del Estado. Se plantea que esta modalidad participativa intenta adecuar los recursos a las necesidades reales de la comunidad, trascender lo asistencial y promover el crecimiento organizativo del individuo y de la comunidad, potenciar los recursos ya existentes y optimizar los nuevos.

Al referirse a los roles de las familias en el programa se menciona, entre otros, la participación en proyectos comunitarios de cuidado familiar.

Eguía y Ortale (2006) analizaron el punto de vista de los equipos técnicos que integran o han integrado el Plan Vida/Más Vida y Comadres del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires y Shuttenberg y Santarsiero (2006) el de agentes barriales de dichos programas.

Con relación al Plan Vida, si bien en el momento de su consolidación y expansión contaba con un equipo técnico numeroso (eran más de cien técnicos), en el momento de realización de las entrevistas ya se había reducido a una decena de integrantes, proceso que se dio a partir de la gestión del gobernador Ruckauf. De ellos fueron entrevistados cinco, los cuales habían tenido continuidad desde los inicios.

De acuerdo con los testimonios recogidos, la participación del equipo técnico en la etapa inicial de implementación del Plan consistió en un trabajo intenso y continuo de sensibilización y capacitación en los distritos, actividad que tuvo como foco a los equipos municipales y a la red de trabajadoras vecinales. El equipo participó en la definición de los contenidos y modalidad de los talleres de capacitación.

Durante la gestión del gobernador Ruckauf se sucedieron una serie de cambios vinculados con la fuente de financiamiento y con sesgos políticos que repercutieron —entre otras cosas— en la estructura organizativa, en la dinámica de trabajo y en los contenidos del programa. En este período se tomó la decisión de regionalización con vistas a la articulación de todos los programas. Según el punto de vista de algunos informantes, este cambio se realizó sin análisis previo sobre su factibilidad y viabilidad, las regiones no resultaron operativas y contribuyeron a la desarticulación de los equipos existentes y al debilitamiento del

rol del equipo técnico original que permaneció como referente del programa. Algunos técnicos señalaron no sólo falta de reconocimiento hacia las tareas de las manzaneras y co-madres, sino también intencionalidad política de desarmar esa red de trabajadoras vecinales.

El año 2002 se inició con nuevos cambios introducidos por la gestión del gobernador Solá, que intentó resignificar el Programa a través del Vale Vida y promover por su intermedio microemprendimientos. La participación del equipo técnico en esta decisión, con un plantel más reducido aún, fue nula.

Este mismo proceso se registró durante la reformulación del programa que dio lugar al Más Vida. Desde la visión de los técnicos entrevistados, los lineamientos emanados en esa etapa de redefinición del programa fueron “*teóricos*” y sin relación con la experiencia y trayectoria del mismo, de allí sus limitaciones.

La planificación es una decisión política y técnica, un proceso de mediación de intereses y expectativas; además de una acción, es un espacio simbólico que organiza redes, alianzas y movimientos que dan un perfil determinado a la oferta de bienes y servicios. El equipo técnico no tuvo lugar en dicho proceso, ni siquiera simbólicamente. Sus actividades quedaron reducidas a la “*bajada*” del plan, a la sensibilización y a su implementación, superpuestas por otro lado con los técnicos pertenecientes a las regiones. En los testimonios de los técnicos se hizo evidente el conflicto ligado a la dificultad de separar su rol de intermediarios de la legitimación de los lineamientos del programa.

Durante la gestión del ministro Juan Pablo Cafiero, a la luz de las observaciones y obstáculos registrados con motivo de la ejecución del Plan Más Vida, se produjeron nuevos cambios que apuntaron a una adecuación de los contenidos del programa y de su instrumentación.

Como se señaló, la implementación del Plan en los barrios está a cargo de una red de voluntarias elegidas por organizaciones intermedias y vecinos por su perfil solidario, cuyo rol se relaciona, para el caso de las manzaneras, con la entrega de alimentos y con “la promoción de sus capacidades y de nuevas pautas de relaciones humanas, participativas y solidarias”.

En los testimonios recogidos se destaca que la conformación de la red de trabajadoras vecinales sobre la que se asienta el programa, ha sido el logro fundamental y el andamiaje que permitió su continuidad más allá de los cambios de gestión. Los técnicos entrevistados señalaron que los referentes de cada municipio contribuyeron a organizar la convocatoria para la constitución de la red en los diferentes barrios.

En algunos barrios, el trabajo de las manzaneras y comadres ha ido ramificándose hacia otras tareas no ligadas al Plan: canalizar demandas, organizar emprendimientos barriales, contribuir al mejor funcionamiento de las instituciones barriales, desarrollar proyectos y actividades, las que no han sido suficientemente registradas y sistematizadas según la opinión de los técnicos.

En el caso del programa Co-madres, los técnicos entrevistados lo valoraron como un programa bien planteado, con objetivos claramente formulados, “*orientados a disminuir la mortalidad materno-infantil desde la perspectiva social*” (Entrevista N° 4).

En varias entrevistas se identificó a la primera etapa del programa como la más organizada y positiva. Se reconoció el carácter “*asistencialista*” y “*vinculante*” de muchas de las acciones del Consejo en ese período, dirigido por Hilda González de Duhalde, pero enfatizando dos cuestiones: la situación de numerosas familias que no podían ni pueden satisfacer las necesidades elementales para la subsistencia y la posibilidad de “*a partir de un recurso material lograr otras cosas*” (Entrevista N° 1), como por ejemplo organizar controles de embarazo y capacitaciones a partir de la entrega de ajuares.

Al igual que en el caso de los técnicos del Plan Vida, en los testimonios se asoció la gestión del gobernador Ruckauf con un fuerte debilitamiento del programa, asociado a la estrategia de regionalización de los programas sociales.

Los entrevistados señalaron que durante el gobierno de Solá el Programa Vida volvió a adquirir importancia, pero dentro del Ministerio el Co-madres “*queda separado del Vida*”, pasando a depender de la Dirección de Capacitación.

La actividad principal del programa en el momento de las entrevistas fue definida por los técnicos como de capacitación “*a demanda*” de equipos municipales o comunitarios, principalmente del interior de la provincia.

La falta de continuidad del equipo técnico provincial en el territorio fue uno de los factores importantes mencionados al reflexionar sobre el debilitamiento del programa. En muchos distritos las tareas de las comadres quedaron supe-  
ditadas a las posibilidades y decisiones del equipo municipal.

Esta trayectoria del programa a la que se hizo referencia brinda indicios sobre el carácter de la participación del equipo técnico en el mismo. Los entrevistados coincidieron en señalar que en la primera etapa los profesionales estaban jerarquizados, tanto en el Co-madres como en los otros programas del Consejo.

Siguiendo la clasificación de Cardarelli (2000) puede afirmarse que en esa primera etapa el carácter de la participación del equipo se acercaba a la participación creadora y también de co-gestión, que implica el ejercicio de poder y responsabilidad en la implementación de políticas, proyectos, obras, servicios.

En los períodos sucesivos se fue restringiendo, pasando de una participación consultiva, que implica la expresión de la opinión y voluntad de los actores acerca de un problema o decisión, pero no es directamente vinculante para las autoridades, a una participación informativa que implica transferencia de información o conocimiento sobre un determinado tema, conforme a la tipología de esta autora. De acuerdo con la visión del equipo técnico, los cambios que se fueron implementando no se basaron en las evaluaciones realizadas por ellos,

no tomaron en cuenta las experiencias, sino que se relacionaron con conflictos e intereses de líneas políticas partidarias.

En reiteradas ocasiones su participación ha sido sólo informativa y centrada en la ejecución de acciones definidas políticamente o por instancias técnicas conformadas por expertos alejados de la experiencia del plan.

Como señalamos arriba, desde el programa se define como función específica de las co-madres detectar embarazadas del Plan Vida, brindar apoyo y contención a embarazadas y puérperas, fomentar la lactancia materna, identificar situaciones de riesgo, actuar como agente comunitario que concientice sobre la importancia del control prenatal y articular con los profesionales del sistema de salud para organizar encuentros con las embarazadas del barrio. Asimismo eran las encargadas de gestionar el pedido y entrega de ajuares. Para ello, se les brindó capacitación a fin de que actuaran como agentes multiplicadores con sus beneficiarias.

Tomando en cuenta los aspectos que señalan Bronfman y Gleizer (1994), puede decirse que las co-madres participan en el programa a través del entrenamiento, de la capacitación en determinados temas y en la ejecución de tareas de seguimiento y apoyo a las mujeres embarazadas del barrio. Esta participación combina actividades grupales (talleres sobre temas seleccionados) con actividades individuales (en relación a las beneficiarias).

Como corolario de esta participación como agente local del programa, los profesionales entrevistados rescatan especialmente los cambios subjetivos y de posicionamiento familiar y comunitario que se fueron produciendo en las co-madres.

Tal como sostienen Ametrano et al (1996), el papel de las manzaneras y comadres tiene límites impuestos por los roles tradicionales, pero pone en marcha un proceso de transformación de su subjetividad y de incorporación de nuevas formas de accionar.

En los testimonios recogidos se enfatiza este proceso de enriquecimiento subjetivo e individual de la co-madre vinculado con el reconocimiento del desempeño del rol de “cuidado” y “acompañamiento” naturalizado como femenino.

También algunas de las manzaneras del Gran La Plata entrevistadas por Schuttenberg y Santarsiero (2006) hicieron referencia a estos procesos.

Los autores detectaron situaciones diferentes de participación en el programa de estas agentes barriales del Plan Más Vida según el municipio.

Sostienen que en La Plata, en general se produce una participación “restringida” de las mismas que se centra fundamentalmente en la entrega de los alimentos del Plan.

En Ensenada y Berisso, en cambio, las manzaneras trascienden las actividades estrictamente vinculadas con los bienes y servicios del plan. Los autores relacionan esta situación con la estructura organizativa del plan en dichos municipios,

que implica una mayor independencia de los coordinadores barriales con respecto al nivel municipal.

En algunos casos, además de entregar alimentos, las manzaneras actúan como mediadoras entre los beneficiarios del programa y el Estado a través de la canalización de demandas de distinto tipo, por lo cual “ser manzanera” implica una modalidad de mediación y de interlocución política especial.

Asimismo, los autores destacan referencias en los relatos de estas mujeres sobre cambios en su posición y en las relaciones dentro de sus hogares y en sus barrios a partir de su participación en el programa.

No obstante estos cambios, cabe preguntarse si tienen alguna posibilidad de ejercer influencia en el desarrollo del programa y en las problemáticas que detectan a partir de su trabajo en la gestión del Plan. Este interrogante se vincula con cuestiones que según Rubio (Observatorio Social, 2006), deben debatirse en los programas sociales: ¿qué sucede con la participación de los beneficiarios?, cuando éstos tienen que decidir: ¿qué deciden?; si deciden ¿cuáles son las reglas de juego que se establecen y se construyen en la institucionalidad de la participación para que la decisión sea respetada o considerada?

Tamargo (Observatorio Social, 2006) advierte que aun de formas restringidas de participación se pueden generar otros procesos que van más allá de la intencionalidad inicial.

En la misma línea, Zaremborg (2002:72) señala que “la existencia de esta red de mujeres puede ser evaluada como una oportunidad programática singular toda vez que se consideren adecuadamente la diversidad de estilos, límites y alcances que han desplegado sus protagonistas. El sentido que quiera –y pueda– dársele a esta oportunidad, es pues una cuestión que corresponde afrontar por medio del debate político.”

## Otros programas

Aimetta, Alzugaray, González, Rausky y Weingast (2006) rastrearon cómo se presenta la noción de participación en el Programa Barrios Bonaerenses, primer programa de “empleo transitorio” provincial, a través del análisis de documentos y la realización de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios, técnicos y beneficiarios del mismo, que efectuaban su contraprestación en proyectos comunitarios gestionados por una organización de trabajadores desocupados del Gran La Plata.

Según se plantea en los documentos del programa, iniciado en 1997, se debía contar con una estrategia de intervención que garantizara la efectiva incorporación de la población destinataria. Para ello, se optó por promover el protagonismo del barrio ya que se consideró, por un lado, que la ejecución de

pequeñas obras de infraestructura –definidas en función de las necesidades más urgentes– contribuiría a mejorar la calidad de vida de los vecinos. Por otro, se pensó que el trabajo de los beneficiarios en el propio barrio, a través de sus organizaciones intermedias, potenciaría el sentido de pertenencia y cooperación con la comunidad.

Según los autores citados, de esto podrían desprenderse dos lecturas: una idea de participación donde el eje está puesto en que sea la población la que defina sus necesidades y el traslado a la misma de problemas y/o responsabilidades de los que debería hacerse cargo el Estado (provincial o municipal). Consideran que esta última idea se puede inferir en relación a los tipos de proyectos que imperaron: principalmente fueron de mejoramiento de infraestructura barrial, donde la participación estuvo centrada claramente en que la población (potenciales o reales beneficiarios) se hiciera cargo de tareas por las que el Estado no se responsabilizaba.

Se estableció que los beneficiarios percibieran una subvención cuyo monto dependía de la tarea desarrollada y del nivel de responsabilidad en la estructura del programa.

La capacitación fue pensada como un medio para lograr la inserción laboral de los beneficiarios. Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo se vio dificultado por dos cuestiones fundamentales: por un lado la capacitación en oficios, en los casos en los que la hubo, no tuvo el impacto esperado debido a las características del mercado de trabajo; por otro lado, dado que gran parte de la población objetivo no estaba alfabetizada (o se trataba de analfabetos funcionales) se decidió incorporar como tercer eje de capacitación, un sistema de formación básica y capacitación que fortaleciera la educación formal.

Empleabilidad y participación son conceptos que, en este marco, se encuentran relacionados dado que se plantea que los sujetos deben “participar” en actividades de capacitación propuestas desde el programa, las cuales los “convertirían” en “empleables”.

En la práctica, la participación de los beneficiarios se circunscribió a influenciar en algunas decisiones operativas dentro de los proyectos previamente formulados, tales como la organización de las tareas, los horarios, etc.

Entre mediados del año 1999 y hasta el 2001 se impulsó a las organizaciones no gubernamentales a participar de la gestión exigiéndoles como mínimo dos años de existencia en los barrios.

Los discursos de los beneficiarios han puesto en evidencia una valoración positiva de su participación en los proyectos en tanto espacios de socialización, esparcimiento y contención, como también por el carácter altruista de las tareas.

Los autores destacan que, en el caso estudiado, la participación política constituye un eje que atraviesa todo tipo de participación en la organización.

Señalan que, por un lado, la participación se instituye como práctica política ya que se considera la movilización como estrategia de “lucha” y de demanda de recursos que trasciende a los sujetos individuales; por otro, se desarrolla un tipo de participación que involucra a los vecinos beneficiarios del Plan en un proyecto comunitario. Así, una característica al interior de la organización es la presencia de una tensión constante entre dos formas de pensar la participación: quienes priorizan ser beneficiarios de un programa social y quienes priorizan la orientación política de la acción colectiva. El desafío que se impone para las organizaciones es poder articular las necesidades personales de los beneficiarios con la construcción de un espacio político.

Puede observarse que en la práctica, está presente una metodología participativa que además de administrar planes e interpelar al Estado, despliega otras actividades al interior de la organización y también trabajos barriales no inducidos por instituciones gubernamentales.

Coincidiendo con Jiménez (2005), hay que tener en cuenta la importancia de las organizaciones en la obtención de planes y también de otros recursos, la adhesión de vecinos que reconocen su eficacia y sus logros, su consolidación a partir de negociaciones y movilizaciones en pos de demandas y la especial consideración del Estado por temor a las acciones que puedan emprender en su contra.

Iucci y Santa María (2006), por su parte, analizaron la mirada de los agentes municipales sobre las características participativas de los programas sociales implementados en el municipio de Berisso, a partir de la revisión de documentos y realización de entrevistas.

Los autores sostienen que en el discurso de los agentes locales no aparece una concepción definida de participación, pero sí nociones asociadas a la misma tales como asociatividad y cooperativismo, trabajo en red, transparencia y horizontalidad.

Plantean que en la documentación consultada sobre los lineamientos de los programas, se incentiva la participación con el objetivo de fortalecer las instituciones e implementar el control en la gestión de las políticas sociales. Asimismo, se propicia el trabajo en equipo, la conformación de espacios asociativos, la conciencia solidaria y cooperativa y el desarrollo de actividades que mejoren sus capacidades laborales considerando que a través de estas prácticas pueden eliminarse las relaciones clientelares.

Iucci y Santa María concluyen, a partir del rastreo de los conceptos asociados a la participación en los discursos analizados, que la noción se aproxima al tipo instrumental que contribuye a aprovechar recursos humanos, escasos en la administración municipal.

Cafiero, Peiró y Rausky (2005) analizaron la problemática de la participación en algunos programas educativos provinciales<sup>9</sup>, que se caracterizan por implementar acciones focalizadas destinadas a grupos desfavorecidos por su situación socio-económica, destinando recursos a instituciones que atienden población con dificultades económicas. Por esta vía se intenta subsanar las situaciones de desigualdad.

Algunos de estos programas incluyen un componente participativo, aunque se presentan diferencias en cuanto a las definiciones, actores involucrados, mecanismos y momentos. A partir de las entrevistas realizadas, las autoras señalan que desde la Dirección se plantean algunos lineamientos generales asociando la participación con la idea de organización y capacitación. Los canales de participación mencionados en los testimonios recogidos fueron de tipo consultivo e informativo: reuniones con coordinadores, capacitadores y adolescentes, seminarios, intercambios a través de correo electrónico y mesas de ayuda.

Uno de los programas analizados, el programa Salud-Educación, comenzó a implementarse en julio de 2004 como modo de coordinación de los programas y proyectos que apuntan a la prevención y promoción de la salud dentro del sistema educativo de la provincia. Su objetivo consiste en fortalecer el sistema educativo provincial como ámbito de prevención y promoción de la salud a nivel de sus instituciones y de las comunidades educativas.

Las autoras consideran que, aunque en el breve documento del programa se hace referencia a la generación de ámbitos y experiencias participativos, no se define la participación ni se presenta una fundamentación acerca de su importancia. En la formulación de los objetivos aparecen expresiones como “generar ámbitos de participación y protagonismo” en proyectos de salud-educación por parte de los educadores, educandos, familias y comunidad educativa, o “incentivar el intercambio de experiencias” entre los participantes en los distintos proyectos, pero no se explicita lo que se entiende por participación. De las acciones del programa enunciadas en el documento deducen que la inclusión de instancias participativas se fundamenta en que facilitan la adaptación de los proyectos a las necesidades locales y a las particularidades y necesidades de algunos grupos.

Otro de los programas, Patios Abiertos, implementado a partir de 2004 en 32 distritos del conurbano bonaerense está dirigido a jóvenes de 11 a 21 años insertos o no en el sistema escolar y a organizaciones o actores sociales extra escolares de la comunidad. El programa tiende a generar oportunidades formativas y recreativas de los jóvenes para incrementar la retención y posibilitar la reincorporación de los alumnos al sistema educativo formal. Los proyectos

---

9 Se trata de programas dependientes de la Dirección de Coordinación de Programas y Proyectos - Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas – de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

se desarrollan en articulación con organizaciones de la comunidad y con las familias, abarcando actividades culturales, recreativas y deportivas. A partir del análisis de documentos, las autoras concluyen que la participación tampoco se define explícitamente aunque se desprende que forma parte del momento de formulación e implementación del programa. Se intenta que los adolescentes “sean parte, que se sientan parte”, que los proyectos se vinculen con sus intereses. En general, se identifica con el protagonismo y compromiso de los jóvenes en las actividades propuestas, apuntando a canalizar y organizar las experiencias y metas de los jóvenes.

Llegado este punto, se infiere que presencia, asistencia, colaboración, cooperación, deber y responsabilidad constituyen los indicadores y metas de la participación.

## **Discusión y comentarios finales**

La participación como expresión plena de ciudadanía, es un concepto ciertamente cambiante, que alude a un proceso histórico en las formas de actuación del Estado y su relación con la población.

El tomar parte en la agenda pública es el sentido elemental del concepto de participación ciudadana, aunque tal posibilidad enfrenta varios obstáculos para transformarse en una práctica efectiva y relevante (Haro Encinas, 2004).

Hemos visto que en los últimos años ha habido un apelativo creciente a la participación, lo que ha llevado a incluirla como un ingrediente explícito en los programas sociales a través de instancias de consulta, control o monitoreo. Esto ha puesto en discusión dos concepciones: la participación política, entendida como un medio de los ciudadanos por transformar una sociedad, y la participación instrumental, pensada para resolver problemas concretos en programas sociales, como una herramienta para hacer más efectiva la provisión de bienes y servicios a través de planes sociales. Esta última es la que prevalece –como constante– en el nivel de los beneficiarios y de los agentes locales desde las propuestas programáticas, aunque con resultados diversos y no siempre consecuentes.

Hemos dicho que “participación” forma parte de los términos utilizados en la mayor parte de los programas y proyectos de desarrollo social, impulsados por las agencias internacionales, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. Su uso, conjuntamente con otros –como por capital social, empoderamiento– se consideran casi un requisito en los proyectos de desarrollo social para establecer su sentido promocional y de desarrollo humano y diferenciarse de los desprestigiados proyectos asistencialistas y clientelistas (Sobrado y Rojas Herrera, 2006).

En el caso de los niveles técnicos de los programas estudiados, se visualizan fluctuaciones en el tipo de participación asociada a cambios políticos, con mayor o menor grado de incidencia en las decisiones programáticas, pero con cierto margen de autonomía a la hora de instrumentar los programas en el territorio.

Sin embargo, aunque abunde en el discurso, se excluye la autonomía de los sujetos destinatarios para definir sus necesidades y soluciones, las que en la práctica, siguen siendo definidas y orientadas desde afuera.

La participación impulsada por el sector público estatal a partir de los noventa, apoyada y condicionada por los organismos internacionales de crédito, recogió escasamente los aportes conceptuales y políticos realizados durante las décadas de los sesenta y setenta (Rosenfeld, 2005).

Sigue vigente una visión limitada y paternalista del concepto de participación y en los lineamientos políticos y técnicos de las políticas a lo largo de la década no visualizamos reflexiones sustantivas o revisiones de sus canales y estrategias de acción.

Por lo general, bajo argumentos de transparencia, eficacia y eficiencia, se apela a la participación de los beneficiarios de programas de asistencia como un mecanismo instrumental de los mismos a fin de mejorar la llegada de bienes o servicios.

Pero, siguiendo a Haro Encinas (2004), cabe señalar que por fuera de la participación contenida en la agenda de gobierno y canalizada programáticamente, la participación de los ciudadanos en el espacio público se lleva a cabo por otros medios, incluyendo movilizaciones, bloqueos de circulación, graffitis, marchas, plantones, firmas de peticiones, publicaciones, cartas a los diarios y otras maneras de presión e impacto. Constituyen formas selectivas de participación en la “cosa pública”, siendo generalmente vehiculizadas por asociaciones vecinales, sindicatos, partidos políticos, grupos de propietarios. Desde esta mirada, los piqueteros por ejemplo, participan buscando incluir en la agenda pública el problema central del trabajo, que consideran subestimado y tratado precariamente por parte del Estado y el mercado.

No es casual que, de los programas analizados, el Plan Barrios sea el que se afilie más marcadamente a una noción de participación real y política.

Asimismo, tal como señala Vilas (1997:944) una experiencia participativa en la dimensión operativa de un programa “también deja un saldo importante en materia de conciencia y experiencia organizativa, y puede incluso convertirse en un punto de partida de una perspectiva crítica de la problemática social local e incluso más amplia.”

Finalmente, coincidimos con Guiménez (2005) en que la responsabilidad de ejecutar las políticas es del Estado y por lo tanto, éste debe asumir los efectos de

tal implementación o las limitaciones de la misma. Si se convoca a la ciudadanía, se debe transferir poder de hacer y habilitar, es decir, considerar lo que la ciudadanía propone y hacerlo posible y cuando se evalúe que lo que propone esa sociedad civil no alcanza, los saberes expertos deben ir más allá y construir otros sentidos posibles, ya que no hay que olvidar que nuestra sociedad se está reconstituyendo muy de a poco desde un nivel subterráneo de condiciones y aspiraciones (Guiménez, 2005).

Ese es el desafío y los aportes que debe realizar del campo académico y quienes diseñan e implementan las políticas.

## Bibliografía

- Aimetta, Corina, Lucas Alzugaray y María Laura Peiró (2006) "El concepto de participación en los organismos internacionales". En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Aimetta, Corina, Lucas Alzugaray, Horacio González, María Eugenia Rausky y Diana Weingast (2006) "Políticas Sociales y participación: reflexiones en torno al Programa Barrios Bonaerenses". En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Ametrano, Lucrecia; Adriana Clavijo y Ana Mallo (1996) "Las mujeres en los barrios del conurbano bonaerense: ¿nuevos espacios, nuevos roles? V Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de La Plata.
- Andrenacci, Luciano; María Rosa Neufeld y Liliana Raggio (coordinadores) (2000) "Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores." *Documentos de Trabajo ICO-UNGS*, Buenos Aires.
- Bronfman, Mario y Gleizer, Marcela (1994) "Participación comunitaria: necesidad, excusa o estrategia? O de qué hablamos cuando hablamos de participación comunitaria". En: *Cad. Saúde Pública*, 10 (1), Río de Janeiro.
- Cafiero, Magdalena, María Laura Peiró y María Eugenia Rausky (2005) "El concepto de participación en programas educativos de la provincia de Buenos Aires". Informe...
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (1998) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós, Bs As.
- Cardarelli, Graciela, y Rosenfeld, Mónica (2002) "La gestión asociada: una utopía realista". ([www.iigov.org.ar](http://www.iigov.org.ar), sitio visitado el 17 de abril de 2004).
- Cortazzo, Inés; Cuenca, Adriana y Nathanson, Graciela (1996) Política de salud en la Provincia de Buenos Aires. Participación comunitaria. ¿Real o ilusoria? En: *Escenarios*, N° 64, La Plata.

- Cunill, Nuria (1991) *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD), Caracas.
- Cunill, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Nueva Sociedad, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD), Caracas.
- Eguía, Amalia y Diana Weingast (2005) “El concepto de participación en documentos sobre programas sociales del área de desarrollo social de la provincia de Buenos Aires”. Informe...
- Eguía, Amalia, Susana Ortale, María Laura Pagani y Licia Pagnamento (2006) “Acerca del concepto de participación”. En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Eguía, Amalia y Susana Ortale (2006) “El Plan vida y Comadres desde la perspectiva de los equipos técnicos”. En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Forni, Floreal (1994) “Conceptos y modalidades de la evaluación de proyectos sociales”. En: Cuenya, Beatriz y Natalicchio, Marcela (coordinadoras) *Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social*. Buenos Aires: CEUR/GADIS.
- Guiménez, Sandra (2005) “Políticas sociales y los dilemas de la participación” En *Laboratorio. Estudios Sobre Cambio Social*, año 6, N° 16, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Haro Encinas, Jesús Armando (2004) *La Rosa custodiada. Participación ciudadana y gestión pública en Reus 1999-2003*. Tesis doctoral. Departament d'Antropologia, Filosofia i Treball Social; Universitat Rovira i Virgili, España.
- Iucci, Matías y Juliana Santa María (2006) “Entre la definición y las prácticas. La participación en programas sociales en el discurso de los agentes locales del Municipio de Berisso”. En
- Lozano, Susana (2001) *Formulación e implementación de la estrategia focalizadora en el servicio alimentario escolar de la provincia de Buenos Aires. La intervención y la perspectiva de los actores (1990-1999)*. Tesis de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Menéndez, Eduardo (1995) “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social”. En: *Dimensión Antropológica*, año 2, vol. 5, México.

- Observatorio Social (2006) "Conversando con María Elena Rubio y María del Carmen Tamargo sobre el concepto de participación y las políticas sociales", N° 14, Buenos Aires.
- Pagani, María Laura (2006) "Concepciones en torno a la participación en los lineamientos gubernamentales". En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Pagani, María Laura Bettina García Laval y Licia Pagnamento. "Análisis de las estrategias de participación en torno la política de salud reproductiva y procreación responsable. Avances y dificultades de la experiencia de capacitación". En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Pzeworski, (1998) "The State and the Citizen". Trabajo presentado en el Seminario Internacional *Society and the Reform of the State*, Sao Paulo, Brazil, March 26-28, 1998.
- Restrepo, Darío (2003) "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas". Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. N° 25, Caracas.
- Robirosa, M., Cardarelli, G. y A. Lapalma. 1990. Turbulencia y Planificación Social. UNICEF Siglo XXI Ed., Bs.As.
- Rosenfeld, Mónica (2005) "Dilemas de la participación social. El encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil." En *Cuadernos de Observatorio Social*, N° 7, Buenos Aires.
- Schuttenberg, Mauricio y Luis Santarsiero (2006) "Participación en el Plan Más Vida. Experiencias, formas de sociabilidad e identidades de trabajadoras vecinales del Gran la Plata."
- En Eguía, Amalia y Susana Ortale (compiladoras) *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*, aceptado para su publicación en la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Sanchez, Euclides (2000) *Todos con la Esperanza. Continuidad de la participación comunitaria*. Venezuela, CEP, FEH.
- Sirvent, María Teresa (1999) *Cultura popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*. Buenos Aires-Madrid: UBA-Miño Dávila Editores.
- Sobrado, Miguel y Rojas Herrera, Juan José (2006) América Latina: Crisis del estado clientelista y la construcción de repúblicas ciudadanas, Editorial Universidad Nacional (EUNA), Costa Rica.

Vilas, Carlos (1997) De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo . En: *Desarrollo Económico*, n° 144, Buenos Aires.

Zaremberg, Gisela (2002), “Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzaneras y comadres en el conurbano bonaerense” en *Revista Socialis*, vol.5.