

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Participación ciudadana y políticas sociales:
en el contexto de la experiencia SOCAF (2004-2005)**

Alicia Silva

Tutor: Ana Laura Rivoir

2008

“La verdadera reconceptualización del Trabajo Social aún no ha terminado. Más bien tiene un largo camino por delante. No es una etapa, es más bien un proyecto. Empieza día a día en la medida en que creemos que el protagonismo de los sujetos populares requiere revisar a fondo nuestros enfoques teóricos, nuestras metodologías, nuestra forma de investigar y sistematizar. Y, sobre todo, en la medida en que es un proyecto que se nutre de nuestra capacidad de ser educadores de la esperanza, de una esperanza que cree en las posibilidades humanas de cambiar la historia. Puesto que la historia no ha terminado y la historia no tiene fin.”

José Luis Rebellato

Noviembre 1999

Índice

Introducción	5
Presentación y Justificación del tema	7
Propósito del trabajo y Metodología utilizada	11
Marco Teórico	14
Concepto de ciudadanía	14
Concepto de Participación	17
Participación ciudadana	21
Políticas Sociales en América Latina: perspectiva histórica	25
Formas en que se ha instrumentado la participación	26
Políticas Sociales Focalizadas y Participación	31
Políticas Sociales y protagonismo de Sectores Populares-Intencionalidad política	33
Convocatoria a la participación, respuesta, regulación y alcance. Desde una experiencia: SOCAF (2004-2005)	37

Cuando el Estado convoca a la participación: Experiencia SOCAF (2004-2005).....	38
Antecedentes	38
Propósitos y Funciones	40
Contexto Poblacional	43
La Participación como respuesta a la convocatoria del Estado	46
1. La experiencia organizativa como consecuencia de la impronta de los barrios y devenir histórico.....	47
2. Dificultades para consensuar o priorizar los problemas y las distintas soluciones.....	49
3. Resistencia y distintos niveles de involucramiento de los beneficiarios	54
4. El Fondo de Iniciativas Comunitarias (FIC) como movilizador para la participación ¿un recurso compensatorio?.....	57
Reflexiones sobre participación a partir de la experiencia SOCAF.....	64

Conclusiones finales	72
Bibliografía	76
Anexos	81

Introducción

El presente trabajo se enmarca en la finalización de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. Tiene como objetivo profundizar sobre el proceso de participación que implican determinadas Políticas Sociales (en adelante PPSS) y si el mismo puede describirse como participación ciudadana.

El abordaje del tema propuesto se desarrolla de la siguiente manera:

Comenzamos por una presentación y justificación del tema a desarrollar, destacando su pertinencia en el abordaje social y profesional.

En el primer apartado, nos introducimos en la conceptualización y el estudio de las categorías teóricas utilizadas para el análisis del enfoque de la participación ciudadana, desde políticas sociales focalizadas. Se desarrolla el marco teórico de referencia abordando el término de ciudadanía hasta componer el concepto de participación ciudadana en el marco de las Políticas Públicas.

Analizamos el enfoque del mismo desde un programa concreto: Servicio de Orientación y Consulta y Atención Familiar (SOCAF, actualmente SOCAT) Se incluye entonces, una experiencia de PPSS concreta, por entender que la visualización de un caso en especial nos permite alcanzar un nivel de análisis más sustancial, frente a la relevancia del tema. En síntesis, se espera que posibilite observar cómo se operativizan en el ámbito local, los conceptos de participación que se argumentan en este tipo de PPSS. Para esto incorporaremos la opinión de informantes calificados: ejecutores del programa o actores a los que se impulsa a participar en esta política concreta.

Luego de haber incorporado al trabajo la percepción de actores, y partiendo de la construcción de un marco teórico, tratamos de generar una discusión que nos habilite llegar a una aproximación de estos procesos participativos.

Presentación y justificación del tema

Se propone aquí desarrollar desde un eje teórico la reflexión y las inquietudes surgidas desde la práctica, desde los distintos lugares en que nos tocó trabajar, a partir de la crisis del 2002, sufrida por nuestro país. Dichos espacios fueron sustentados desde la participación de los afectados, situándose como una respuesta a la emergencia concreta.¹

Si bien entonces podíamos percibir que ameritaba incentivar desde las PPSS esa participación, por ejemplo en las Redes de Merenderos con un fin al nivel de estrategias alimentarias, comenzábamos a preguntarnos: ¿Hasta dónde llegaría esa participación instituida? ¿Podrían vehiculizarse nuevas demandas, además de exigir que el “surtido de alimentos” llegara en fecha? ¿Y luego qué?

Fueron estas preguntas muy elementales, pero tomaron relevancia al enmarcarse en la cotidianeidad de la pobreza de las personas; situación de vulnerabilidad que en el año 2004 se traducía en la segunda mayor crisis económica de la historia moderna del Uruguay. “Esta etapa sobresale por la duplicación del porcentaje de la población en situación de pobreza (de 15,3% a 31,9%) y el incremento de la indigencia hasta alcanzar el 3,9 de la población (INE 2006:3) apenas dos décimas menos que en 1987(INE2002: 18)” (UNICEF 2006: 8)

Los autores Rivoir y Veiga realizan un estudio donde destacan factores y dimensiones de la estructura socioeconómica del país, “que resumen los principales componentes de la sociedad uruguaya actual: la pobreza; la exclusión sociolaboral y el aumento de la desigualdad social.” (Rivoir y Veiga 2004:44)

¹ Distintas redes, como de la red merenderos de la I.M.M se implementaron para organizar que llegara a las personas más carenciadas un suplemento alimenticio.

“Los déficit de integración socioeconómica y ciudadanía retro alimentan el círculo de pobreza y la exclusión y colocan el problema de la desigualdad social, como un tema fundamental, a enfrentar por toda la sociedad, fundamentalmente por las políticas públicas.” (op. cit.:49) Hablar de la relevancia de la participación ciudadana en las PPSS de corte focalizado, supone, al elaborar este trabajo, que optamos por el estudio de la participación de los sectores populares. Por la potencialización o no de los saberes, del razonamiento, de la subjetividad, de las expectativas y de la capacidad para construir los cambios como sujeto de derecho. **La cuestión de fondo es la creciente exclusión de dichos sectores.**

Consideramos que, “La exclusión social y la pobreza son conceptos distintos, pero están íntimamente relacionados. Los pobres permanecen en la pobreza porque están excluidos del acceso a los recursos, oportunidades, información y conexiones que tienen los menos pobres. En los países en desarrollo, para la gente pobre esto se traduce en pobreza intergeneracional. Además, la pobreza es un estigma social, razón por la cual a los pobres les resulta aún más difícil lograr acceso a las redes y recursos que necesitan para sobrevivir. Este círculo vicioso es difícil de romper.” (Deepa Narayan. 2000:252)

Nos preguntamos entonces en este trabajo, hasta donde repercute esa participación en el proceso de inclusión. Y si sus efectos van más allá de prácticas asistencialistas. Llegamos así a una pregunta central.

¿Por qué, siendo que las PPSS hoy contemplan la noción de ciudadanía participativa, las mismas quedan acotadas en su ejecución a la autogestión de la pobreza?²

² Entendiendo como autogestión en el sentido descrito por Rebellato: administrar su propia situación de carencia, sosteniendo soluciones, sin un impacto transformador en lo que refiere a la situación de pobreza.

La pregunta se centra en la participación de determinados sectores de la sociedad civil, refiere a cuál es el espacio de participación específico.³ Situándonos desde el comienzo del trabajo en el supuesto de que no siempre que se contempla o se anuncia la posibilidad de participación, se concreta. Nos referimos al aspecto político de la participación ciudadana.

Se buscará evidenciar si este tipo de participación tiene un impacto transformador, es decir, un cambio en la situación de pobreza más allá de que se encuentren o se administren soluciones que palien la misma.

Es entonces, la experiencia en la práctica, lo que lleva a replantearnos la participación en términos éticos, sobre todo en el ámbito de su convocatoria y desarrollo a nivel local, espacio donde entran a jugar los intereses y objetivos de distintos actores.

En este sentido, el rol del Trabajador Social adquiere especial relevancia debido a que ocupa un lugar privilegiado por presenciar y participar en la ejecución final de las PPSS, muchas veces a la par del vecino otras veces desde ONGs socias del Estado. A esto se agrega que cada vez más el Trabajador Social aporta al diseño y evaluación de la implementación de programas y políticas sociales.

³ Tomando como una primera acepción de participación el ser, tomar, y formar parte de. (Ortomin 2000:1)

El Trabajo Social como profesión, y como cuerpo colectivo, tiene implicancia fundamental en este tema. A decir de Ximena Baraibar (2002), "En relación a las políticas sociales como mecanismo habilitador de acceso a bienes se refiere a que los cambios en las formas de administración de lo social, dan cuenta de modificaciones en la forma de concebir los sistemas de protección social y de esa manera cambian las condiciones que de una u otra manera logran vincularse a los mismos. Estos procesos articulados a los cambios en el mundo del trabajo, vienen modificando las condiciones de vida de los sujetos de acción del Trabajador Social. Dado su quehacer profesional, el Trabajador Social presencia cotidianamente la materialización de los procesos analizados en la vida cotidiana como mecanismo habilitador de acceso a bienes en particular, la mercantilización en el acceso al bienestar social y la desresponsabilización del Estado en materia de protección social. Cabe aquí a la profesión un rol fundamental el dar cuenta de éstos y contribuir a hacerlos públicos." (Baraibar 2002: 52)

"Por otro lado son relevantes las modificaciones en lo que hace a la administración de políticas sociales. En los procesos de descentralización y a los procesos de focalización, así como los mecanismos de acreditación de pobreza. El Trabajador Social, por tanto, tiene el desafío de no tomar estas modificaciones acriticamente y por el contrario aportar a la problematización de las mismas." (op. cit.)

Con este trabajo de tipo exploratorio-descriptivo y no explicativo ni concluyente, esperamos alcanzar una perspectiva que nos permita problematizar qué sucede con esos recursos y redes que se conforman desde la participación para llevar adelante PPSS.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Propósito del trabajo

El camino metodológico elegido fue la construcción de un marco teórico y la exploración empírica, que habilitó el análisis, la discusión y la reflexión. Dicha discusión se abordó sobre el concepto de participación desde datos empíricos, ya que el trabajo se centra en qué sucede en la práctica con los anuncios de participación.

Objetivos del trabajo:

El objetivo general es realizar aportes al conocimiento sobre la participación ciudadana, en el marco de programas concretos de políticas sociales. Los objetivos específicos se delimitan en: a) Propiciar un marco teórico que permita comprender el concepto de participación ciudadana y la relevancia atribuida a la misma para el desarrollo de las PPSS focalizadas. b) Conocer la argumentación de la participación ciudadana en el ámbito discursivo y su alcance en la práctica desde un programa concreto (Servicio de Orientación y Consulta y Atención Familiar (SOCAF), en el ámbito local.

Términos en que se realizó esta exploración

Los objetivos planteados requirieron incorporar datos, básicamente de los materiales elaborados por el organismo INFAMILIA entregados a las ONGs para la implementación del programa. Otra fuente que se utilizó fue la opinión aportada por los diferentes actores y ejecutores del programa.

Para esto último decidimos abordar la técnica de entrevista semi-estructurada bajo las siguientes condiciones:

En cuanto a la duración de la entrevista, el tiempo fue marcado por la etapa natural de saturación del discurso luego de haberse despejado las preguntas previamente pautadas y las que surgieron fuera del margen estructurado.

Unidad de análisis: Los discursos de integrantes del SOCAF sobre la construcción de ciudadanía en ese espacio, ofrecido para la participación. Específicamente, se analizaron cuatro áreas: alcance de la participación, inicios, repercusiones y regulación.

Población: La totalidad de SOCAF en Montevideo y Área Metropolitana.

Muestra: La muestra es de tipo no probabilística, es decir, no se priorizó la aleatoriedad. Por lo tanto no es representativo de las opiniones en el país. Al tener este trabajo un carácter exploratorio y no explicativo ni concluyente, optamos porque la muestra se definiera a partir de nuestros objetivos específicos:

Se definió por una cuestión de viabilidad para la discusión teórica que será detallada más adelante, la realización de entrevistas en cuatro SOCAF. El lugar en donde se realizaron las entrevistas fue la zona de atención de cada SOCAF. Para la convocatoria se estableció un contacto con los entrevistados según el criterio de selección. Para tal efecto se convocó a informantes calificados vinculados de una manera u otra a los SOCAF, y como consecuencia se logró que éstos vincularan a otros informantes.

Los criterios que orientaron la exploración fueron los siguientes:

- Recoger la perspectiva de los **Trabajadores Sociales** en este espacio, en distintos roles, ya sea como ejecutor de la convocatoria o participante en la misma. La elección se da por un interés en conocer los aportes de la profesión a la temática.

- Conocer el alcance del programa en lo que respecta al espacio de participación, sus procesos y productos. Por eso se entrevistaron a integrantes, **referentes comunitarios** en el ámbito local de este espacio de participación diseñado en el programa SOCAF, denominado Mesa de Coordinación Zonal.⁴
- **Relevar la valoración de los informantes sobre la Mesa Zonal con respecto a otros espacios de participación**, que integren o hayan integrado desde su rol ciudadano o técnico.

A partir de los aspectos metodológicos nos pautamos la selección del SOCAF, para encontrar los discursos de los siguientes informantes calificados:

-Trabajador Social y coordinador de la Mesa Zonal, en su rol de responsable de la ONG por la implementación del proyecto SOCAF.

-Trabajador Social en el rol de representar un actor convocado por el programa para participar en la Mesa Zonal del SOCAF.

-Referente comunitario (vecino o referente institucional que participa en MCZ)

Consultamos actores de cuatro SOCAF insertos en diferentes zonas delimitadas por el programa en Montevideo y Canelones. En todos los casos los informantes tenían un tiempo de más de seis meses de participación en la Mesa Zonal lo que nos permitió despejar la variable de tiempo que pesa al inicio de toda experiencia.

Fueron limitantes para hacer un estudio exhaustivo los tiempos acotados y el carácter de monografía final; igualmente se buscó una aproximación a experiencias concretas del programa.

⁴ El eje de articulación territorial que contempla el proyecto dispone la formación de un espacio denominado Mesa de Coordinación Zonal(MCZ)En la misma participan integrantes de instituciones locales, para elaborar un plan zonal, el cual responde a las necesidades más importantes de los barrios incluidos en la zona.

MARCO TEÓRICO

Participación Ciudadana

Lo que guió la construcción de este marco conceptual fue definir las distintas categorías de análisis que hacen a la comprensión de estas prácticas participativas. Esto implica referirnos a los aspectos que permitirán argumentar posteriormente sobre las Políticas Sociales, la participación de los sujetos como ciudadanos, y el espacio para la transformación delimitado por estas políticas. Profundizando en los fundamentos de la construcción de una ciudadanía activa, destacamos la implicancia en los procesos de transformación e inclusión. Así como las cuotas de poder para tomar decisiones que inciden en el acceso justo a las oportunidades, recursos, y bienes sociales. En el caso puntual de este trabajo desde el ámbito local.

Concepto de ciudadanía

Para autores como Vladimiro Sáez (1998) es frecuente que el gobierno apele a la participación ciudadana para la construcción de una democracia más plena. Para nosotros la importancia está en cómo, con aspectos como la democratización de los recursos (dependiendo de la calidad y cantidad de éstos), se podrá construir un espacio de participación.

La definición de ciudadanía elaborada por Carlos Coutinho aborda un concepto que está mediando durante todo el trabajo que es el de la construcción de una ciudadanía participativa sustentada en el ejercicio de una democracia más plena. (Coutinho 1997:146)

Este autor reconoce en el término ciudadanía, en su acepción propiamente moderna, una profunda articulación con el de democracia. En búsqueda del concepto de ciudadanía hace un análisis desde la definición de democracia. Como primera aproximación afirma que la misma es sinónimo de soberanía popular, definiéndola como la presencia efectiva de las condiciones sociales e institucionales que posibiliten al conjunto de ciudadanos la participación activa en la formación del gobierno y en consecuencia, en el control de la vida social. Sostiene que:

“ la democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar la alienação na esfera politica no mundo moderno, a democracia é concebida como a construção colectiva do espaço público, como a plena participação consciente de todos na gestação e no controle da esfera política. É precisamente isso o que Rousseau entende por “soberanía popular”. (op. cit.)

Considera a la ciudadanía como la capacidad conquistada por algunos individuos o en el caso de democracia plena por todos los individuos, de apropiarse de los bienes socialmente creados, y de vivir todas sus potencialidades de realización en cada contexto, características históricamente determinadas y establecidas para la vida social.

Destaca este autor la dimensión de historicidad del concepto de ciudadanía y de transformación a partir del manejo del poder, ya que la ciudadanía no es algo que “é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classe subalternas, implicando un proceso histórico de longa duração.” (op. cit.)

En este sentido, es importante contextualizar este periodo histórico, donde se están implementando nuevas políticas con un fuerte énfasis en la participación ciudadana. ¿Existe la posibilidad de capitalizar este momento gubernamental para desarrollar una ciudadanía activa?

Respecto al análisis de elementos sobre el concepto de ciudadanía y el ejercicio de la misma, partimos de una definición donde el PNUD afirma: "Entendemos por ciudadanía un tipo de igualdad básica social al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de lo que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional." (PNUD 2004:57)

Podemos pensar que se va en camino a un ejercicio de inclusión del ciudadano más allá de los discursos, tomando como referencia los distintos atributos que aporta este concepto de ciudadanía. Como ser:

- "Carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- Condición legal, de status que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados.
- Carácter social o ínter subjetivo, que suele resultar de su pertenencia a un espacio social común.
- Carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada."(op. cit.)

Los autores Correa y Noé describen la clasificación de ciudadanía activa y pasiva. “La pasiva confiere al ciudadano el carácter de sujeto de derechos y de obligaciones consagrados en la institucionalizada vigente. La ciudadanía activa agrega la calidad de agente en la determinación continua del fondo de las políticas, el concepto de ciudadanía hace referencia a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quienes pueden decidir que problemas se abordan en la políticas públicas, cuáles son los problemas que se priorizan tanto en los problemas comunes como en los problemas particulares.” (Correa y Noé 1998: 6)

Nos permite en esta discusión preguntarnos si se puede contextualizar esta participación desde una ciudadanía así entendida. Esta forma de participación que se propone a los sectores populares: ¿Es de forma crítica y de cogestión, en las políticas con fuerte argumentación participativa? Después de años de políticas asistencialistas, ¿hasta dónde está repercutiendo? O ¿hasta dónde se piensa o se define el proceso para que el ciudadano participe?

Concepto de participación

Una vez definido desde este trabajo el concepto de ciudadanía se dará marco al concepto de participación, desde la construcción teórica, y con la incorporación de términos que nos habiliten a analizar algunos de los datos de la realidad recabados. Para poder analizar la relevancia de la participación ciudadana, desde este programa SOCAF que tomamos como referencia.

Presentaremos una primera definición sobre participación a modo de ir construyendo su concepto en la perspectiva de este trabajo.

Participar: "Dar parte, noticiar. Tener parte en una cosa o tocarle algo de ella. Ser parte. Participe: que tiene parte de una cosa, o entra con otros a la parte en la distribución de ella. Esta noción esta íntimamente ligada a la de ciudadanía, dado que un individuo o colectividad no puede formar parte activa de algo si no encuentra las condiciones necesarias para su desarrollo." (Otormin, 2000:1)

Rebellato afirma que frecuentemente se refiere a cuestiones distintas o al menos se enfatiza en aspectos diferentes cuando se utiliza la noción de participación.

El autor alude a Rodríguez Brandao, para destacar la dosis de ambigüedad del término:

"Participación parece servir tanto a Ernesto Cardenal como a Pinochet... en si misma la idea de participación no significa ninguna cosa". (1990, apud Rebellato, 2000:98) Desde la perspectiva de las prácticas sociales con intencionalidad ética de cambio, la cuestión de participación remite fundamentalmente a la cuestión de poder.

Según el autor "el desafío de la participación está en saber a qué tipo de poder concretamente sirve, y por lo tanto a qué proyecto de desarrollo o transformación apunta." (op. cit.)

En este sentido, para Víctor Giorgi (1995, apud Rebellato, 2000) se trata de una expresión cargada de ideología cuyo significado debe indagarse en la intencionalidad de la propuesta que la contiene.

En suma, detrás de cada modelo de participación se halla una intencionalidad que responde a un determinado proyecto político.

Rebellato, "en el amplio universo de los usos (y abusos) del término" describe cuatro líneas argumentativas: políticas, económicas, éticas y técnicas.

- Para el autor, en su sentido político “la participación resulta un fin en sí misma como vía de fortalecimiento de las democracias. La ampliación de las formas de participación se considera fundamental para el desarrollo de la convivencia ciudadana”. (Rebellato 2000:99)
- Respecto a las argumentaciones en pos de la participación sustentada en criterios de eficacia y sobre todo de eficiencia, la asocia a la insuficiencia de los recursos indispensables para cubrir las necesidades.
- La participación de la gente (entendida en la mayoría de los casos como colaboración) resultaría la vía por excelencia para incrementar la eficacia de los proyectos sociales.
- Las argumentaciones éticas refieren a los sujetos como activos, con autonomía y derechos y no meros objetos de prácticas externas. “Las ideas del protagonismo de la gente y autonomía se asocian frecuentemente a la de participación, así como la reivindicación de los derechos de la gente a influir en los proyectos vinculados a sus condiciones de vida”. (op. cit.)
- Por último, describe argumentaciones técnicas “cuando se hace de la participación, una herramienta necesaria a todo proceso de intervención social para enriquecerse con la información que aporta la gente, adecuarse a sus necesidades y posibilitar la ampliación de sus conocimientos y competencias”. (op. cit.)

Pero la definición que busca lleva a una concepción más integral y lo conjuga desde el modelo de la autonomía. No desconoce las ventajas instrumentales desde el punto de vista de eficacia y eficiencia. La cuestión pasaría entonces por enunciar el sentido profundo del trabajo comunitario en cuanto se orienta a facilitar la participación de la gente, de los sujetos singulares⁵ y colectivos, en la decisión de

⁵ "A mi entender, corresponde señalar que puede ser reduccionista la traspolación de los análisis físico-matemáticos a los fenómenos sociales. En tal sentido, creo necesario repensar las teorías de la complejidad introduciendo la categoría de subjetividad, pues no hay sistemas ni auto-organizaciones sin sujetos. ¿Qué es, pues, subjetividad? ¿Qué es ser sujeto? Desde una ética de la autonomía, es posible señalar algunas de las dimensiones de la subjetividad.

a) Ser sujeto es poder elegir. Y elegir, incluso, la destrucción y la propia auto-destrucción. Elegir destruir los ecosistemas. O, por lo menos, amenazar seriamente su supervivencia. La violencia del sistema en el que vivimos es un ejemplo de destrucción de nuestro eco-sistema de vida. O sea, nuestra subjetividad es profundamente ética, no puede separarse de valores, de opciones, de apuestas. La subjetividad no es resultado de un ejercicio racional. Tiene un sustento de apuesta, de opción, de esperanza, de proyectos. Tiene una dimensión de incomunicabilidad: mis opciones no son transferibles. Puedo compartirlas, pero no puedo obligar a otros a asumirlas. Quizás, tampoco puedo convencer a otro de las opciones profundas que tienen que ver con el sentido de la vida. De ahí el fracaso de una ética que quiere convencer del sentido de la vida argumentando; creo que es una ética condenada al escepticismo. El deseo está en la base y en el desarrollo de cualquier sistema ético. Y al haber deseo, no existe neutralidad. Esta experiencia incomunicable es el sustento inspirador del desarrollo argumentativo posterior. Quizás la opción más profunda, la que da sentido a la existencia, resulta ser la opción entre la adaptación y la esperanza, entre la competencia y el amor, entre el impulso de muerte y el impulso de vida.

b) Ser sujeto no es ser solitario. Es formar parte de un ecosistema de comunicación. De bucles de retroalimentación. Pero son bucles y sistemas que pueden ser modificados. Que pueden ser cortados en alguna parte. Quizás el sujeto es la posibilidad de ruptura de un bucle de retroalimentación. No en forma absoluta, por supuesto. Pero tenemos la posibilidad y el desafío de protagonizar, es decir, de tomar iniciativas que alteran el ecosistema en el que nos movemos.

c) Ser sujeto es poder ser autónomo. Utilizo la expresión "poder ser", en virtud de que también puedo ser heterónimo. O mejor dicho, el espacio moral y normal en el que nos movemos es el de la heteronomía. Es decir, un espacio donde las opciones y comportamientos están ya trazados. En tal sentido, podría hacerse una cartografía de la heteronomía. Una especie de mapa de cuan heterónomos somos en cada uno de los espacios donde nos movemos. Cambiar la heteronomía en autonomía es la gran apuesta ética. Para esto también se requiere "mapear" las posibilidades de autonomía, las brechas de emergencia de la subjetividad emancipatoria, los potenciales de resistencia, las fuerzas de la proposición.

d) Ser sujeto es formar parte de comunidades y tradiciones dialógicas, en las que construimos nuestra identidad en la interacción con los "otros significantes" (Mead). Lenguaje, cognición, emoción, valoración, se dan en circuitos dialógicos. No se dan en una conciencia encerrada en sí. La autonomía se construye con otros. O mejor dicho, se conquista con otros. Desde esta perspectiva, el concepto de auto-poiesis (auto-producción) no define al sujeto en cuanto tal. Quizás defina a la vida en cuanto tal. El sujeto, además de auto-poético, es autónomo. Y su autonomía se da dentro de tradiciones culturales, mundos significativos, historias y memorias, proyectos y esperanzas.

e) Ser sujeto es vivir la experiencia de la contradicción. Y, por lo tanto, la experiencia del compromiso (aún en su forma de descompromiso). Pues, asegurar la autonomía, supone luchar por construir condiciones que hagan posible -a todos los hombres y mujeres- la experiencia de ser autónomos. Es el

sus fines. El autor sostiene a partir de este modelo que es fundamental el respeto por la autonomía y toma de decisiones comunitarias. Esto exige facilitar e incrementar el poder de la gente y sus organizaciones.

Participación ciudadana

Volvemos entonces a enfocarnos en si los actuales procesos participativos habilitan a una cogestión de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social, para asumir responsabilidades en la toma de decisiones sobre su bienestar.

Destacamos aquí lo difuso del concepto con el aporte de Rodrigo Baño: afirma que la noción de participación ciudadana "es relativamente reciente y carece de una definición precisa, aun cuando normalmente se hace referencia a ella considerándola gruesamente como una intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales". (Baño 1998:15)

Para el autor, tal definición no es suficientemente amplia como para abarcar una gran cantidad de formas de participación de distinto origen, empleando diversos medios, por diferentes órganos, cumpliendo distintas funciones, en numerosos niveles y otras especificaciones. La dificultad en tener una definición clara radica principalmente en que tampoco podría regirse el concepto por las formas de intervención de particulares en actividades públicas.

gran aporte del imperativo kantiano y de su intento de universalización. Actuar de tal manera que el otro no sea considerado como medio, sino respetado como fin. Y hacerlo de un modo tal que se vuelva un principio universal. Ahora bien, asegurar condiciones significa también luchar contra. Por ello -pese a que nos duela- la autonomía también se construye contra otros, es decir, contra quienes crean condiciones favorables a la heteronomía."(Rebellato, J. 2000:76)

“Lo único que parece claro al principio es que con la expresión “participación ciudadana” se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre el primero que, además, cuenta de antemano con una valoración positiva, valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto constituiría un medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor.” (op. cit)

Nos aproximamos finalmente a una conceptualización de participación ciudadana, basada en ejes de gestión aplicable al ámbito comunitario, que nos compete en este trabajo. Sáez lo define como:

“El proceso mediante el cual, los diversos actores y sectores de la sociedad (comunidades e individuos), intervienen en el diagnóstico de sus propias necesidades sociales, definen prioridades, establecen relaciones de cooperación, negocian y se concertan con la autoridad pública, prueban y ponen en práctica soluciones ante las diversas situaciones que les afectan.” (Sáez 1998:68)

Afirma que: “Más específicamente podemos entender la participación como el criterio de gestión que se orienta a favorecer y hacer factible en distintos ámbitos y niveles, la intervención de la ciudadanía destinataria de la acción pública en la definición, gestión y evaluación de las políticas, programas y proyectos del sector público.” (op. cit: 69)

Básicamente es posible distinguir en esta conceptualización sobre participación ciudadana la presencia de temas como: la intervención en la toma de decisiones, el acceso al control y el involucramiento en la ejecución de acciones.

También se logra identificar elementos claves del concepto que pueden ser utilizados en la construcción de un concepto operacional de participación ligado a los procesos de gestión porque:

1) Se hace referencia a la toma de decisiones para designar, principalmente, la capacidad de incidencia o influencia que puede tener la ciudadanía en la definición de políticas públicas.

2) Se habla de la intervención de cada persona o de las comunidades o colectividades, en el control de su propio proyecto de vida, o proyecto de desarrollo.

3) El involucramiento en acciones directas se asocia especialmente con la intervención de las personas y comunidades, en la resolución de materias que afectan su vida cotidiana y su entorno geográfico y social más cercano.

4) Se asume que las personas son ciudadanos, sujetos de derecho, que intervienen frente a un determinado poder.

5) Entre las condiciones requeridas para hacer la participación está la existencia y la posibilidad de acceso a información de buena calidad. (Sáez 1998:68)

Cabe preguntarnos: Estos elementos nos ayudan a cuestionar si: ¿Esta forma de participación que se propone, es una forma crítica y de cogestión en las políticas con fuerte énfasis participativo? Ya que de ser así implicaría cierta capacidad de incidencia o grado de influencia de la ciudadanía, en la definición de políticas públicas.

En síntesis, se desprende que la participación se asocia a la influencia de la ciudadanía en el manejo del poder. Se establece a la ciudadanía como la capacidad de apropiarse de los bienes socialmente creados y de poder vivir todas sus potencialidades de realización, en un contexto históricamente determinado. Este concepto respecto a las PPSS puede diferenciarse en una ciudadanía pasiva o activa. Vinculándose la pasiva con el ejercicio de derechos y obligaciones y la activa manifestando una actitud crítica y de ingerencia en los objetivos de las políticas públicas.

Concretamente el presente análisis tiene como objetivo distinguir en el concepto sobre participación ciudadana, la presencia de temas tales como: la intervención en la toma de decisiones, el acceso al control y el involucramiento en la ejecución de acciones, de los ciudadanos como sujetos de derechos. Permitiendo visualizar que detrás de cada modelo de participación existen diferentes argumentaciones; éticas, técnicas, y económicas que responden a un determinado proyecto político.

Las Políticas Sociales en América Latina: perspectiva histórica

A partir de contextualizar la participación ciudadana es necesario saber qué PPSS o que concepto de las mismas está detrás. ¿Qué mecanismos o procesos llevan a que se impulse o legitime tal participación, en una determinada PPSS?

Antes de hacer referencia a la forma como, históricamente desde las PPSS, se impulsa la concreción de la participación de los sectores populares, desarrollaremos el concepto de PPSS.

Según Potyara Pereira (1998) podemos entender por política social a aquellas funciones del Estado capitalista -aplicadas a la sociedad- de producir, instituir, y distribuir bienes y servicios catalogados como derechos de ciudadanía. Por tanto, se trata de política asociada a un patrón de organización social que desde fines del siglo XIX y más precisamente después de la Segunda Guerra Mundial, se fue distanciando de los parámetros del *laissez-faire* y del legado de las antiguas leyes contra la pobreza, para transformarse en un esquema de protección social, quedando el Estado con la responsabilidad por el bienestar de los ciudadanos.

Por eso el Estado capitalista de la post-guerra-que paso a llamarse Estado de Bienestar, además de participar en el proceso de provisión social, tiene que desarrollar una expresiva actividad de reglamentación que incluye medidas fiscales y toda una gama de intervenciones que van desde las leyes laborales hasta la garantía de acceso al ciudadano común a beneficios y servicios de naturaleza pública social. (Pereira 1998)



034171

Formas en que se ha instrumentado la participación

Como explicitamos anteriormente nos interesa destacar, como históricamente desde las PPSS se impulsa la participación de los sectores populares, para su concreción. Poniendo de manifiesto uno de los principales problemas con los que han tropezado los programas de desarrollo.

Para dar muestra de ello tomaremos el análisis de Antonio Ugalde. (1987, apud Rebellato, 2000) El mismo "ha estudiado la inclusión de participación en los programas de salud en América Latina, ha observado en numerosas experiencias la reiteración de errores y fracasos, así como su utilización última en fines ajenos a los proclamados. Se toma como antecedentes inmediatos los programas para el desarrollo rural que desde la década del 50 Estados Unidos impulsa para promover la modernización entendida en función de industrialización." (Rebellato 2000:100)

Destaca que, por la transformación de las modalidades tradicionales de producción agraria y el desmantelamiento del sistema latifundista se dio la necesidad de incorporar importantes masas de campesinos a la sociedad de consumo.

La evaluación de estas experiencias demuestra el profundo error y desconocimiento de los planificadores, y la actitud tecnocrática y autoritaria -agrega Rebellato- de las características, de los valores, y de las formas comunitarias de organización, así como el desconocimiento de su potencialidad para aportar al mejoramiento de las condiciones de vida. Pero el fracaso de tales iniciativas se atribuye a un sistema de valores tradicionales opuestos al modernismo que fundamentaba la resistencia de estos sectores a las propuestas. De esta apreciación se desprende la necesidad de incluir la participación como centro de los programas de desarrollo rural y autoayuda.

Para Ugalde, en todas las ocasiones que se pretende "hacer participar" a la población, en proyectos ideados al margen de ella y empeñándose en implantar estructuras, no se tiene en cuenta de que los resultados concretos dependen tanto de la estructura misma como de la dinámica social local; tanto del proyecto como del contexto poblacional. Pero, como se ha podido comprobar en repetidas ocasiones desde entonces, la reacción de la población no siempre ha sido conforme a las previsiones de los profesionales.

"No obstante tales programas habrían cumplido con otros objetivos no declarados: introducir valores consumistas en la población, liberar fondos utilizados luego con otros objetivos, y constituirse en un dispositivo de control social. En este último aspecto, destaca el uso de programas participativos para controlar las organizaciones comunitarias de base, coactar líderes o inclusive utilizar la violencia para neutralizarlos. En los casos que las organizaciones generadas desde los programas impulsan un proceso autónomo, que rompe con los controles establecidos, estas generalmente son catalogadas de subversivas y son reprimidas."(op. cit.:101) A pesar de tales fracasos en la década del 70 casi todos los gobiernos de América Latina impulsan programas de Salud que incluyen la participación como clave y cuya evaluación vuelve a repetir la historia de errores y manipulación. Tales programas tienen en común dos puntos de partidas falsos que operan como supuestos básicos, a los que luego también se acude para explicar por qué las cosas no salen como se las preveía, estas falsedades son:

- la gente tiene valores y hábitos inadecuados
- no puede organizarse por sí misma.

Como resultado de ello se responsabiliza a la población de su propia situación, "en otra versión de culpabilización de la víctima, en la que al mismo tiempo que se priorizan los aspectos de carencia o minusvalía, se niegan sus potencialidades intelectuales, organizativas y creativas." (op. cit.)

Se reconocen, durante el análisis, planteamientos presuntamente participativos, donde se enmascaran dispositivos de poder que no hacen más que perpetuar la situación de subordinación de quienes teóricamente serían beneficiarios de tales propuestas.

Pero también Rebellato (2000) se refiere a planteamientos honestos de participación autónoma, que permiten procesos participativos de diagnóstico y de programación en el ámbito local. Éstos son vehículos bidireccionales de comunicación permanente entre los equipos técnicos y la base social. Por cuanto significaría una forma de ejercicio de poder y como tal, el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia, condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la sociedad en que vivimos. Pero frecuentemente son capturados por modalidades de acción asistencialista, que reproducen la situación de sometimiento, aunque en el ámbito discursivo, siguen siendo de fomento a la participación.

Una de las preguntas que surgen es qué pasa actualmente a nivel nacional con la ejecución de PPSS. Nos interrogamos sobre si es pertinente continuar hablando de una cultura hegemónica neoliberal en un gobierno de izquierda, que tiene la experiencia de implementar la descentralización como gobierno departamental y actualmente con reformas a nivel de la redistribución del presupuesto, y de mayor ingerencia de negociaciones colectivas en las políticas de empleo. ¿Qué pasa hoy con la distribución del poder? ¿Se continúan naturalizando las desigualdades sociales? Análisis que debe necesariamente ser abordado en otro trabajo, pero que no deben dejar de ser explicitadas partiendo del supuesto de que la construcción de la democracia y participación ciudadana dependen en gran medida de quien detenta el poder y la intencionalidad política del mismo.

Es fundamental visualizar y problematizar hacia dónde esta yendo el rol del Estado en este proceso de transformación de la economía, tanto en la intervención del Estado en la regulación del mercado como en la apuesta a Políticas Públicas, sobre la base de la justicia social y no de la compensación.

Por lo antes expresado, un espacio importante en este trabajo se genera cuando el Estado es el que llama a participar. Aquí nos interesa enfatizar el ejemplo de la oferta de participación en políticas públicas dibujada como un cáliz propuesto por Agueldo Sedano y Retrepo Botero. (2002) Se la sintetiza "ubicando en la cima de la copa la práctica de la participación en la información. Por iniciativa estatal se reúne a las comunidades para informarlas de los propósitos a llevar a cabo, o se practican encuestas sobre necesidades socio-comunitarias.

En el segundo escalón de la copa está la participación en la consulta de alternativas de gestión de las políticas.

En el tercer escalón, al estrecharse éste, encontramos la participación en la concertación de las políticas. Nos referimos a los ejercicios de priorización social de necesidades y al establecimiento de prioridades para la acción estatal.

En el mango del cáliz se encuentran tres prácticas de participación poco frecuentes: la participación en la decisión de políticas públicas, la planificación participativa, y el control estratégico durante toda una política estatal. Esta última va desde la fijación de los temas, personas, metodologías y alcance de las decisiones hasta la ejecución, seguimiento, evaluación y control de la política.

Luego el cáliz se ensancha de nuevo, primero crece el espacio de la participación en el control de ejecuciones puntuales de los proyectos; después se abre para dar cabida a la participación en la ejecución misma de los proyectos y termina en la administración parcial de las acciones públicas." (Agueldo y Restrepo 2002:57)

Complementando esta lógica sobre distintos niveles de participación Vladimiro Sáez aborda el tema de la participación ciudadana en el marco de instituciones del sector público y apela a un esquema en el cuál distingue dos grandes finalidades. Primeramente la satisfacción de necesidades de la población y segundo la representación de sus intereses. Lo que le permitiría visualizar dos enfoques:

"-La participación entendida como un medio o recurso que le permite ampliar las capacidades del Estado.

-La participación concebida como influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la definición de la agenda pública." (Sáez 1998:61)

En el primer caso el gobierno estaría convocando a la participación en términos funcionales, en el segundo la ciudadanía estaría influyendo en las decisiones.

Políticas Sociales Focalizadas y Participación

Debemos reflexionar sobre los nuevos componentes de relación que han surgido entre el Estado y la sociedad civil. Filgueira habilita esta reflexión especialmente sobre los sectores populares, a partir de las políticas de focalización.

El énfasis está puesto en distintos puntos:

Primero, cada vez más se generaliza la práctica de destinar recursos a través de licitaciones públicas generando una nueva dinámica de participación social en el interior de la sociedad civil y de las propias organizaciones que compiten y acceden a dichos recursos.

Segundo, estos recursos tienen su origen en el creciente endeudamiento del Estado desde los 80'. Muchas de estas estrategias de focalización vienen siendo llevadas a cabo por fondos sociales de emergencia en los cuales en promedio la mitad de los fondos corresponden a préstamos internacionales. "Los gastos de hoy deberán pagarse mañana".

Tercero, si estas políticas no son acompañadas por acciones como la generación de empleo para dar cuenta a un real desarrollo socioeconómico, el efecto de estas medidas será de tipo compensatorio.

“La focalización optimizará sus resultados, si la misma comprende a los sectores pobres en general (aprox. el 50% de la poblaciones de América Latina, lo cual es una pesada carga para el fisco. Pero ello permite, en principio, utilizar las estrategias focalizadas como piedra fundante de una estrategia de construcción de ciudadanía social minimalista, y no en tanto mecanismo remedial y muy posiblemente estigmatizante.” “Si ello no fuera así, la focalización puede aún contribuir positivamente en la medida que permite la inversión en capital humano en sectores marginales, que han “caído” fuera de la sociedad, pero el rol más sustantivo de construcción de ciudadanía social deberá ser atendido por otras políticas sociales y estrategias reformistas.”(Filgueira1998: 21)

En síntesis, ciertamente este aspecto focalizado de la Política Social, permite movilizar bienes y servicios a corto plazo y que la comunidad aborde de esta forma sus intereses y necesidades. ¿Pero hasta dónde tiene un impacto en estos sectores como sujetos de derechos? ¿Qué efectos tendrá luego de que estos bienes ya no se sostengan desde estos programas?

Políticas Sociales y protagonismo de Sectores Populares- Intencionalidad política

Entendemos en este trabajo que la intencionalidad política desde las PPSS debe estar puesta en la transformación de la sociedad, sobre la base de la justicia social y el cumplimiento de los derechos humanos, para la totalidad de las personas.

Nos importa destacar en este punto el hecho de que si bien las PPSS se vienen implementando desde cierta lógica imperante, hay otros aportes como perspectivas desde dónde y cómo desarrollarlas.

Ubicamos en estas perspectivas a la educación popular liberadora como movimiento que desarrolla una lucha contra los proyectos hegemónicos ligados al neoliberalismo y a la estrategia de globalización. "Que impulsa una búsqueda, necesariamente rigurosa y creativa, guiada por la convicción de que la cuestión del poder sigue hoy más vigente que nunca, si bien se plantea en términos distintos y novedosos". (Rebellato 2000:90) Con una apuesta continua al fortalecimiento del poder de decisión, de control, de negociación, y de lucha de los sectores populares.

José Luis Rebellato exponente tanto en el desarrollo teórico como en la práctica de esta corriente presenta la posibilidad de que las políticas sociales se desarrollen en el marco de un proyecto alternativo. Afirma que aquellas que se elaboran desde una ciudadanía participativa y desde una educación popular liberadora requieren, una serie de características que son transcriptas a continuación:

- **"Deben implicar a múltiples sujetos**, superando la focalización en ciertos sectores sociales.

- **Se orientan a fortalecer capacidades y a generar poderes sociales y políticos.** Pero se trata de poderes que trasciendan la autogestión de la pobreza (la administración de la miseria). Es preciso generar poderes a nivel de la ciudad en su conjunto y de la sociedad global. No hay políticas sociales separadas de ciudadanía participativa.
- **Se trata de políticas sociales que resultan inseparables de la elaboración de medidas de justicia social.** Que ataquen decididamente la injusticia creciente, tanto en el ámbito económico, como al nivel de las necesidades fundamentales relacionadas con la calidad de vida. Dichas medidas de justicia deben necesariamente afectar a los sectores privilegiados.
- **Las políticas sociales son inseparables de una lucha contra un modelo de supuesto desarrollo con exclusión y destrucción de la vida.** Son políticas que forman parte de la lucha contra la hegemonía neoliberal⁶.
- **Requieren la participación activa y efectiva de los afectados por las políticas, en su misma elaboración.** No se trata de que la población participe luego de que los técnicos hayan elaborado las políticas. Se trata de que los técnicos y educadores sean capaces de desarrollar un proceso cultural-educativo que permita la elaboración colectiva de dichas políticas. En tal sentido el término "empoderamiento" (al menos como lo usan los organismos internacionales) no resulta adecuado para expresar lo que aquí se busca decir. Hace pensar que la población se "apodera" de una política ya formulada. Por el contrario, de lo que se trata es de que la población participe en la elaboración, gestión y control del desarrollo de esa política. Sigue, por lo tanto, vigente el término poder social y político.

⁶ Entendiendo el neoliberalismo no solo como una estrategia y un modelo de carácter económico "sino también una visión totalizadora que se manifiesta en la política, las políticas sociales, la cultura, la educación, y la vida cotidiana; en estos terrenos ha librado una batalla coherente y penetrante y se ha asentado con tanta fuerza como en el terreno económico; ha logrado configurar los valores de la competencia y de la desigualdad social en el imaginario social." (Rebellato 2000: 9)

- **Las políticas sociales requieren transversalidad y no-verticalidad.** Es decir, suponen articulación de los diversos actores en el sentido de implementar medidas y acciones que atraviesen todo los campos de dichas políticas. La fragmentación de las políticas sociales favorece, más bien, la fragmentación de los actores. Por tanto, no se trata de dar un salto de las políticas sociales micro a lo macro, sino de que, desde un comienzo, los actores ya se muevan hacia lo macro, es decir, hacia la transformación estructural de la sociedad.” (Rebellato 2000:91)

En suma, las PPSS requieren un importante esfuerzo de desconstrucción y re-construcción y refieren en síntesis a: orientar y fortalecer capacidades generando poderes sociales y políticos, de individuos conscientes y autónomos que se asocien, que generen organizaciones para potenciar su capacidad de influir e incidir en el diseño y en la marcha del destino colectivo, implicando a múltiples sujetos, superando la focalización en ciertos sectores sociales. Es decir, suponen articulación de los diversos actores para implementar medidas y acciones que crucen los tejidos de dichas políticas, para que dichos actores sean capaces de adueñarse de su futuro al organizarse, al generar redes sociales para construirlo. Pretenden la participación activa y efectiva de los afectados por las políticas, en su misma elaboración. El autor agrega que las políticas sociales deben articularse con una propuesta de desarrollo local y sostenible, al que refiere como un desarrollo que asegure el crecimiento de los recursos naturales y humanos.

Reconocemos que el aporte de Rebellato es ambicioso y desafiante. Y en lo personal, después de años de práctica por momentos es un aporte que batalla como ordenador de nuestra práctica y en otros como esa **“utopía que ayuda a caminar”**. El planteo fue realizado en la década pasada, momento histórico en donde los modelos económicos vigentes multiplicaron las formas y niveles de exclusión.

Coincidimos en que la construcción de políticas y de la agenda pública tiene de fondo una lucha de poder. La construcción de ciudadanía con poder social y político exige como lo sostiene Franco "otro camino para otra democracia" (1994, apud Rebellato, 2000:86). En tal sentido, contribuiría a la construcción del protagonismo de los sujetos, movimientos y organizaciones en la toma de decisiones que los afectan. Sería un canal a través del cual los sujetos podrían reivindicar sus derechos. Y hasta daría la posibilidad de cuestionar a los propios organismos que habilitan esa participación.

En suma, este aporte desafía a un gobierno de izquierda a otra forma de ejercicio de poder y como tal, al fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia, condición indispensable para sostener, desarrollar y transformar la sociedad en que vivimos. Desde este planteo podemos problematizar en un gobierno progresista una democracia que no solamente enuncie la necesidad de participación en el plano discursivo, sino que la operativice en el plano institucional y en la historicidad de las formas de distribución de poder y recursos. Ya que en el centro de esta discusión, está la importancia dada a la defensa de los derechos sociales y obedece a quien detente el poder.

CONVOCATORIA A LA PARTICIPACIÓN, RESPUESTA, REGULACIÓN Y ALCANCE

Desde una experiencia: SOCAF (2004-2005)

Queremos puntualizar que partiremos en este capítulo, de la información recabada de entrevistas a informantes calificados⁷. La misma aporta a la profundización en la reflexión sobre los procesos participativos en las PPSS. Pero estos datos no tendrán el carácter de hechos empíricos ni absolutos, ya que son un recorte de la realidad de un universo complejo.

Durante todo el marco teórico buscamos incorporar conocimiento que nos habilite a discutir, sí puede considerarse que estos procesos que generan en los sectores populares participación se quedan en efectos de tipo compensatorio, o generan participación ciudadana.

Nuestras preguntas quedaron acotadas a prácticas concretas, donde se crean espacios para la participación de los ciudadanos, y para la implementación de distintos programas. Centramos la discusión en si las PPSS hoy contemplan la noción de ciudadanía participativa o las mismas quedan acotadas en su ejecución a la autogestión de la pobreza. Buscamos visualizar la respuesta a esa convocatoria desde el Estado, después de años de políticas asistencialistas. ¿Hasta dónde la misma está repercutiendo? O ¿Hasta dónde se piensa o se define el proceso para que el ciudadano participe? Volvemos a preguntar:

Esta forma de participación que se propone ¿es una forma crítica y de cogestión en las políticas con fuerte énfasis participativo?

⁷ Agradecemos a los distintos actores que compartieron sus experiencias para la conformación de este trabajo.

Para profundizar esta reflexión desarrollaremos como punto central, la convocatoria del Estado a la participación y la respuesta a la misma desde la experiencia SOCAF, en el periodo 2004 –2005

Cuando el Estado convoca a la participación: **Experiencia SOCAF (2004-2005)**

Antecedentes:

Nos interesa citar como antecedente al programa ⁸una experiencia en Latinoamérica. Para el caso chileno los aportes son tomados del trabajo comunitario, que un equipo de profesionales de la Universidad de Magallanes realizó entre 1996 y 1998. En el marco del Programa “**Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial**” del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de la XII región de Magallanes y Antártica Chilena.

Se trata de experiencias con fondos financieros para ser utilizados por la comunidad. Donde lo similar es la práctica de destinar recursos a través de concursos y licitaciones públicas, generando una nueva dinámica de participación social al interior de la sociedad civil, y de las propias organizaciones que compiten y acceden a dichos recursos.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (en adelante FOSIS) es creado en 1990, esta institución es una persona jurídica, con patrimonio propio y dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional. En rigor es un organismo de intermediación financiera y no ejecuta acciones de manera directa sino

⁸ Préstamo BID 1434/OC-UR

que lo hace a través de "intermediarios públicos y privados o directamente hacia las organizaciones sociales de base a través de licitaciones o concursos. La misión institucional de este organismo se sintetiza:

"...Es una institución que complementa la política social con el propósito de contribuir a aliviar o solucionar situaciones de pobreza y marginalidad" (Documento interno). Su gran aporte en la superación de la pobreza y la integración social no está dado por la masividad o cobertura de sus programas (Su presupuesto total representa menos del 1% del Gasto Público Social), sino del punto de vista metodológico y a las modalidades de gestión de estos recursos públicos. (Molina Chávez 2005:4)

El programa **Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial** responde a las estrategias que implementa y utiliza el FOSIS para contribuir a superar la pobreza y lograr la integración social de los sectores más excluidos, vinculados a los territorios focalizados para la intervención. Busca generar acciones por los propios beneficiarios reconociendo las capacidades de estos y sus posibilidades de expansión, que se encuentran vinculadas a las condiciones físicas, sociales, económicas y culturales.

"En esta acción el FOSIS ha contribuido desde un enfoque particular a cumplir la lógica de las políticas sociales en los noventa; a través de la colaboración activa y participación de los beneficiarios en la presentación y ejecución de sus proyectos e iniciativas comunitarias, los beneficiarios aportan su propios recursos, trabajo y capacidades organizacionales, insumos y materias primas, infraestructura disponibles, en todo el ciclo de vida de un proyecto." (op. cit.:8)

En este documento el autor hace referencia a aspectos positivos y negativos de la experiencia: como aspectos positivos de la experiencia señala que la intervención social a través de microproyectos tiene la potencialidad de poner recursos financieros al "alcance" de comunidades, organizaciones y personas que difícilmente pueden acceder a otro tipo instituciones y programas, para resolver problemas tan singulares (como cambios de techumbres, construcción de muros cortafuegos, levantamiento de viviendas hundidas en terrenos no aptos para la edificación, etc.)

Respecto a los aspectos negativos de la experiencia manifiesta que “los proyectos sociales en muchas comunidades aparecen como una oportunidad para resolver necesidades muy específicas, que tienen que ver con el mejoramiento de viviendas y pequeñas iniciativas de promoción de la cultura y la generación de espacios de esparcimiento y recreación; “iniciativas que mirados globalmente son insuficientes para modificar la situación de pobreza y marginalidad que originó su priorización y focalización para la intervención social estatal.” (op. cit.:9)

Con relación al mecanismo de selección y adjudicación de los proyectos sociales financiados a través de licitaciones públicas, “tienen una virtud y un defecto simultáneamente: la virtud está en que el proceso de identificación de las necesidades, de selección de alternativas de solución, el diseño ex-ante y hasta la presentación del proyecto es altamente participativa y el control lo tiene la organización. Pero inmediatamente viene el defecto: la evaluación y priorización técnica de los proyectos los hace el FOSIS y la decisión final de los recursos, mediante una consultora externa. “La comunidad ha quedado nuevamente desposeída de su poder de decisión y control de su propio proceso de desarrollo.” (op. cit.)

Propósito y Funciones (SOCAF 2004-2005)

En el año 2005, en la presentación institucional del Programa INFAMILIA⁹ en el eje “Desarrollo y Participación Comunitaria y Familiar”, se establecía como objetivo general de la experiencia SOCAF: “Promover la participación comunitaria, a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales, como una manera de abordar de forma integral la atención de niños, adolescentes, y sus familias en el ámbito de zona. Mejorando su acceso a los servicios en las zonas atendidas, para lo que se creará un Servicio de Orientación y Consulta y Atención Familiar.”

⁹ Extraído de la propuesta técnica del Programa de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo social. Secretaria de la Republica, BID.PNUD.2004

Para ello se requirió contar con una institución que gestione y administre dicho servicio y los fondos que el programa prevé a estos efectos.

Estas instituciones deberían llevar adelante determinados pasos, como **objetivos específicos**:

1. Deberá existir una institución que promueva y fortalezca las redes sociales existentes y propicie el desarrollo de redes cuando estas no existieran. A su vez que brinde orientación e información a las familias beneficiarias del Programa.
2. Las redes deberán incluir las Instituciones de la Sociedad Civil, Organismos Públicos y personas físicas que sean referentes comunitarios vinculados a la Infancia, Adolescencia y Familia.

Dentro de **las funciones** del SOCAF se determina la tarea que debe cumplir la institución que implemente el programa. Citamos las que hacen referencia a la convocatoria de participación de la sociedad civil:

1. Convocar a Instituciones públicas y privadas que integren la comunidad, así como a referentes comunitarios para la implementación de un plan zonal referido a la infancia y adolescencia.
2. Administrar el Fondo de Iniciativas Comunitarias (desde ahora FIC) que proveerá el programa a cada zona de intervención. Dicho fondo será ejecutado y administrado de acuerdo a lo establecido en cada Plan Zonal, que será elaborado en forma consensuada entre las instituciones públicas y privadas de la comunidad, los referentes comunitarios y los beneficiarios del Programa.

Lo que se tradujo como producto en:

- 97 SOCAF adjudicados y en funcionamiento.
- 90 Mesas de Coordinación Zonal (barrial) trabajando. En las que participan delegados de las policlínicas, de los merenderos, de las escuelas, de los

Centros Comunales, vecinos, etc. Participando activamente más de 1500 instituciones barriales y vecinos referentes.

- 40 Guías de Recursos Comunitarios, editadas y distribuidas.
- 30 Planes Zonales elaborados por las Mesas de Coordinación Zonal.
- 100.000 dólares entregados a las entidades responsables de gestionar SOCAF, para ejecutar el Fondo de Iniciativas Comunitarias (FIC), desde febrero del 2004.

Partiendo del discurso institucional nos preguntamos si existe en esta experiencia solamente un aspecto instrumental y de eficacia de las políticas a través de la creación y fortalecimiento de espacios de participación. Retomando lo dicho por Rebellato, agregamos, que son frecuentes las argumentaciones en pos de la participación sustentada en criterios de eficacia y sobre todo de eficiencia. Ante la insuficiencia de los recursos indispensables para cubrir las necesidades, la participación de la gente (entendida en la mayoría de los casos como colaboración) resultaría la vía por excelencia para incrementar la eficacia de los proyectos sociales.

Consideramos como hipótesis que el programa en estudio propuesto durante este trabajo Servicio de Orientación y Consulta y Atención Familiar (SOCAF) se encuentra en la "base del cáliz". (Agueldo y Restrepo 2002:57) Es decir, permite la ejecución puntual y la administración parcial de acciones públicas, según los términos de referencia que el organismo establece a priori para que las organizaciones planifiquen proyectos, el marco de posibles problemas a abordar ya está definidos por el programa.

Continuamos preguntándonos si se trasciende esta instrumentalidad y se pasa a la inclusión de estos sectores para que puedan sus intereses estar representados y ser tenidos en cuenta como sujetos de derechos. Lo que nos interesa entonces, es ahondar en este ejercicio de participación, desde la escucha de la voz de los beneficiarios, la inclusión de los mismos, desde aspectos éticos y políticos. Específicamente nos detendremos en dos componentes:

- Primero, en la convocatoria de instituciones públicas y privadas, así como de referentes comunitarios para la conformación de proyectos.
- Segundo, en la posibilidad de que los fondos sean administrados por los mismos.

Lo que en este trabajo se traduce como el alcance de esa participación, sus repercusiones y regulación.

Contexto poblacional

Para ubicar la experiencia SOCAF en la dinámica territorial es fundamental destacar la existencia de "... identidades territoriales, como resultado de una dinámica históricamente construida e interrelacionada con el resto del territorio." (Rivoir y Veiga 2004:17) Que se traducen en la dimensión espacial de las relaciones sociales, en tanto las acciones e intervenciones de los diferentes actores sociales se sustentan en una fracción del país (áreas, departamento, o regiones).

En las últimas décadas se produjeron cambios socioeconómicos importantes, los cuales determinan para Rivoir y Veiga una nueva configuración territorial, que se caracteriza, en el ámbito poblacional, por la concentración y el vacío demográfico, la exclusión laboral y empobrecimiento creciente. En consecuencia de esta desigualdad social y vulnerabilidad se destacan las siguientes "... tendencias alarmantes, en estas áreas de la sociedad uruguaya":

- “Alta dinámica de crecimiento y concentración de niños y adolescentes
- Desintegración familiar y marginalidad cultural
- Radicalización de las pautas de segregación social
- Conflictividad juvenil y violencia
- Confrontación sociedad formal / sociedad informal.”(op. cit)

Al estar frente a una experiencia de corte focalizado reconocemos entonces que ésta interviene en determinadas formas y niveles de organización productiva, económica, y social en el territorio. En tanto, “... la configuración territorial y consiguientes desigualdades subnacionales, están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida de la población.” (Rivoir y Veiga 2004:22)

El organismo INFAMILIA ha focalizado su intervención en 100 zonas (en el periodo en estudio), aproximadamente el 40% en Montevideo, y el 60% en el interior del país, existiendo más de una zona por departamento. Las mismas fueron seleccionadas por la concentración de niños y adolescentes en situación de pobreza o vulnerabilidad social. Aproximadamente 200.000 menores de 18 años y sus familias podrán acceder a los servicios y beneficios del Programa durante los cinco años de ejecución.

Dentro del trabajo tomamos como zonas un SOCAF del Departamento de Canelones y tres del departamento de Montevideo, las cuales responden al contexto poblacional puntualizado.¹⁰

Las zonas están conformadas complejamente, identificándose subzonas en su interior según los sectores que la conforman.

¹⁰ En el Departamento de Canelones trabajamos al SOCAF llevado adelante por la institución Winers. En Montevideo con el SOCAF llevado adelante por Institución Palotina “Santa Mónica”, el SOCAF llevado adelante por institución AUDIC (Asociación Uruguaya para el desarrollo individual y cultural. Centro Morell, y el SOCAF llevado adelante por la Organización ICPT.

En el departamento de Montevideo: se abarca una realidad de pobreza extrema como es el SOCAF situado en Conciliación, el cuál comprende viviendas, y asentamientos con más de treinta años de afincados, y asentamientos recientes como el denominado "Torre Ocho", la mayoría en procesos de regularización.

- El SOCAF que toma la zona de Colón y adyacencias tiene una importante presencia de asentamiento pero también dentro de su heterogeneidad una importante zona de influencia comercial, así como barrios de clase media y de obreros.

- La Zona del SOCAF gestionado en el área de Aires Puros y adyacencias presenta personas que sufren situaciones de mucha urgencia, pero también población obrera y clase media. Si bien han sufrido el deterioro de la crisis posee un capital social que potencia y enriquece el intercambio y la construcción colectiva, por la heterogeneidad de la población.

En el departamento de Canelones, localidad de la Paz ciudad dormitorio, presenta una creciente pauperización debido a la crisis sufrida por el país recientemente, pero igualmente conservando códigos de solidaridad, de localidad del interior.

La Participación como respuesta a la convocatoria del Estado

Las Organizaciones o grupos que se han encontrado participando en la MCZ son: Instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), parroquias, liceos, escuelas, Policía Comunitaria, vecinos, asociaciones de tercera edad, clubes deportivos, policlínicas y comisiones vecinales.

De las entrevistas se desprende que la realidad de las zonas es heterogénea, y que la participación es fluctuante y difícil de medir. Se identifican distintos factores que ayudan a visualizar estas características, sobre el proceso de participación en las distintas comunidades.

1. La experiencia organizativa como consecuencia de la impronta de los barrios y su devenir histórico.
2. Dificultades para consensuar o priorizar los problemas y las distintas soluciones. Demandas y expectativas.
3. Resistencias y distintos niveles de involucramiento de los beneficiarios en la toma de decisiones.
4. El Fondo de Iniciativas Comunitarias (FIC) como movilizador para la participación: ¿Un recurso compensatorio?

1. La experiencia organizativa como consecuencia de la impronta de los barrios y su devenir histórico.

Uno de los factores que inciden en los niveles de participación de la comunidad es la realidad y capacidad de movilización de los sectores que la componen. Es pertinente señalar que los procesos participativos no avanzan no sólo por causas como: la falta de voluntad política o por la incapacidad de actores externos, sino que se debe trascender estas variables y tener en cuenta la complejidad del espacio comunitario. "la complejidad de los vínculos que tienen entre sí los miembros de los grupos populares que estarían supuestamente llamados a participar en conjunto" (Weistein 2002:29)

En el caso La Paz, en el Departamento de Canelones, los informantes calificados distinguen en esta zona niveles de motivación, más marcada por una impronta de identidad del devenir histórico de esos barrios. " Hay que destacar que en las zonas de las Villas hay una experiencia muy particular, es gente que vive allí desde el principio de los 60 teniendo que hacer un ejercicio de participación para recibir el agua, la luz, las calles, necesariamente se tuvieron que organizar. En otros barrios de Las Piedras y La Paz ya la gente encontró su casa hecha, la luz, el agua, y no requirió tanto la organización."¹¹ Esto se contextualiza en el cambio de gestión del gobierno local, donde las expectativas en cuanto a la respuesta a las demandas de los ciudadanos se acompañan de espacios de participación.

La impronta de los barrios y su devenir histórico como factor tiene que ver con distintas dimensiones como por ejemplo, su capital social, la cohesión de su tejido y la capacidad de organización de los mismos. La ausencia o menor presencia de este factor se asocia en los discursos de los informantes calificados al supuesto de que la gente no sabe organizarse. "Como resultado de ello se responsabiliza a la población de su propia situación, en otra versión de culpabilización de la víctima, en la que al mismo tiempo que se priorizan los

¹¹ Director de la Escuela Tiscornia, La Paz.

aspectos de carencia o minusvalía se niegan sus potencialidades intelectuales, organizativas y creativas.”(op. cit.)

Este supuesto, ya citado en el marco teórico, conlleva dos ideas, que pueden aplicarse a esta experiencia: que la gente no tiene hábitos y valores adecuados (en este caso según los informantes, acrecentados por décadas de políticas asistencialistas) y que no puede organizarse por sí misma.

En concordancia con este supuesto, en el caso del SOCAF ubicado en Conciliación, se asocia las dificultades de organización de la población como consecuencia del asistencialismo, impulsado por las PPSS, que produce según los informantes calificados un desinterés que dificulta la práctica de participación que motiva el programa.

“Lo que pasa es que son muy pocas las personas que se comprometen a hacer lo que es lo promocional, dada la trayectoria de este país en torno a las políticas sociales, son muy asistencialistas donde la gente va a pedir, no va a participar y a exponer sus ideas a proponer cosas y a trabajar de acuerdo a ello, es muy poca la gente con esa capacidad... Está esa apatía que conlleva el asistencialismo, esperar a que te den, la vivienda, vas a la escuela para la comida, el ticket alimentación, la leche en polvo, la canasta familiar”¹²

Desde la perspectiva de este trabajo, contextualizar la intervención en procesos participativos de la comunidad implica, como técnicos, reconocer las potencialidades y limitantes en dimensiones como los modos organizativos ya existentes, redes de solidaridad, y formas de comunicación. Desde este lugar la mirada tiene más que ver con la construcción de procesos de aprendizaje y capacitación de todos los actores involucrados.

¹² Asistente Social del SOCAF Santa Mónica. (Ubicado en el barrio Conciliación, Montevideo)

2. Dificultades para consensuar o priorizar los problemas y las distintas soluciones. Demandas y expectativas.

Como referíamos en el punto anterior, el espacio comunitario es complejo a la hora de la participación y exige un conocimiento del mismo. Muchas veces esta complejidad se expresa a la hora de priorizar necesidades o soluciones para las mismas. Esto es un factor que estaría incidiendo en el alcance de esa participación, y en la capacidad de la propuesta como posible canal para concretar "las necesidades sentidas".

En muchos casos esas necesidades pueden vehiculizarse y en otros casos el reglamento no las habilita. Es decir, las pautas que establece el programa y sus términos de referencia tienen ya un diagnóstico a priori sobre la adolescencia e infancia en esas zonas. Igualmente el programa requiere que se realice un diagnóstico participativo y se prioricen problemas. En todos los casos los informantes hablan de cierta tensión entre el límite establecido por el programa y lo que el vecino siente como necesidad.

Aquí es preponderante introducir el concepto de Planificación Participativa; la elaboración del diagnóstico, no solo requiere interpretar las necesidades, aspiraciones y prioridades de la ciudadanía, sino dar los espacios y mecanismos para intervenir. En el caso de este programa el lugar para la planificación estaba restringido a la construcción de proyectos comunitarios. El rol técnico implicaba articular las propuestas con lo ya estipulado por el organismo como posibles proyectos

Igualmente, la planificación participativa requeriría, aún en este nivel del proyecto, calidad y cantidad de información por parte de los participantes. Aparece entonces la comunicación como esencial para el desarrollo de los proyectos participativos. La misma implicaría tanto el brindar información clara como retroalimentarse de las opiniones de los involucrados "dialogica".

"Sin embargo, uno de los principales aportes de esta nueva modalidad de acción social, está dada por la escala o, mejor dicho, por el espacio de planificación en que se actúa. Es decir, el diseño de estos proyectos ocurre en un espacio situacional cada vez más acotado, más cercano a la vida y las acciones de los "beneficiarios". De ahí gran parte de su potencialidad en diagnosticar, programar y ejecutar alternativas de solución a problemas que son "invisibles" a la mirada del planificador que se mueve en un espacio más general y gesta unidades de planificación de mayor alcance: Planes Nacionales y programas sectoriales de gran cobertura." (Molina Chávez 2005:5)

Los productos en el común de los casos, o sea, zonas abarcadas por este trabajo surgen, de las necesidades sentidas por las instituciones y vecinos. Así hemos encontrado:

- talleres de sexualidad,
- instancias recreativas,
- compra de herramientas
- insumos para mantenimiento de espacios verdes, elaboración de huertas e invernáculos
- la creación de canchas de deportes
- instrumentos musicales con el fin de una escuela abierta de música.

▪ Charlas sobre plonbemia a partir de evidenciarse la problemática en los niños.

Esto implica la disposición de presupuestos (Fondo de Iniciativas Comunitarias-FIC) para los recursos humanos que lleven adelante las propuestas, las mismas deben estar dirigidas a la niñez y adolescencia.

Cabe aclarar que la comunidad debió tener, en todos los casos, una contrapartida, sea mano de obra, disposición de un local o asumir la responsabilidad en la fiscalización de los recursos.

Todos los informantes calificados coinciden en que son las necesidades sentidas por la gente las que los movilizan a participar en la MCZ, aquí nos interesa aclarar que la propuesta del SOCAF no siempre las contempló.

En el caso del SOCAF de Conciliación, a decir de una educadora "... tenía que ser destinado para el trabajo de promoción y en realidad la gente, cuando planteaba necesidades, te pedía que se arreglara el alumbrado, las calles, otras cosas, vos decías: Es para promoción de niños y adolescentes, bueno te decían, los niños acá necesitan championes, vamos a tomar toda la plata y comprar championes o botas de lluvia. La gente visualizaba como necesidades algunas cosas y las instituciones o los técnicos visualizábamos otras. La gente quería dar trabajo, arreglar las calles, por ejemplo, juntar unas veinte personas y poder pagarles, el razonamiento era que si el padre tiene trabajo, va a poder devolverle a la familia, desde comprar los championes a estar de mejor humor, a mí me parecía perfecto. Pero tampoco se podía gastar plata en esos rubros." ¹³

¹³ Educadora de la institución SO.CO.DE. Integrante de la Mesa Zonal. (Ubicado en el barrio Conciliación, Montevideo)

Para la informante la política estaba pensada y solo había que ejecutarla, ya que se responde a la idea de que se conocen las necesidades del otro. Lo que estaba en discusión eran las concepciones de cómo favorecer a los adolescentes a partir del fortalecimiento de las familias, pero si bien se dio la discusión, el camino a seguir estaba definido.

"... Y yo creo que el SOCAF está bueno en el sentido de que quiere escuchar la voz de los vecinos, pero por otro lado ya viene diseñado en un montón de cosas, está bien, te escuchamos pero no podemos darte esto, ni esto, ni esto; y finalmente con los vecinos o no pasa nada, no participan o terminan acatando lo que la institución dice."¹⁴

El trabajo de los técnicos en este caso podía dirigirse a sensibilizar otras necesidades, mostrar que otros problemas eran urgentes y que podían solucionarse desde el ámbito local. Pero además acompañar para pasar de los intereses puntuales de las organizaciones a un consenso sobre las soluciones y las formas de implementarlas.

¹⁴ Idem.

“Después de aprobado el proyecto apareció un montón de obligaciones de las cuales al principio no habían sido estipuladas por lo menos no habían quedado muy claras. Como dejaron claro después. Al principio parecía todo muy lindo, muy claro abierto y luego parecía que habías contraído un compromiso con ellos por el hecho de haberte dado el dinero. Como que lo tuyo dejaba de ser tuyo o del barrio para ser en parte de ellos (ONG) y por lo tanto ellos también iban a decidir y las reglas no eran así. Nunca se insinuó que ellos iban a tener incidencia sobre los proyectos individuales que ya teníamos cada uno... Los técnicos del SOCAF nos tiraban a la mesa la idea y siempre caía algún “choto” o alguien reproducía eso y lo hacía propio, pero siempre la línea la tiraban ellos y si no quedaba muy claro intentaban a la otra reunión o dentro de un rato no se olviden que tenemos que conversar acerca de..., machacando sobre el tema, y si ninguno cazaba insistían hasta que alguno agarrara. La mesa tenía decisión pero estaba influenciada”¹⁵

“...Los técnicos te imponen ciertas formas de trabajo, vos venís “X” tiempo trabajando de una manera y porque ellos te otorgan una plata tenés que cambiar de forma de trabajo. No fue lo que se pautó al principio. No se cuál era la búsqueda...”¹⁶

Si bien reconocen que las PPSS no contemplaban sus necesidades algunos vecinos no se resistían a la propuesta no participando de la misma sino que argumentaban otras formas en que implementar el FIC.

¹⁵ Vecina referente de un Merendero Comunitario, en el barrio Colón. Integrante de la Mesa Zonal.

¹⁶ Vecina referente de un Merendero Comunitario, en el Barrio de Colón. Integrante de la Mesa Zonal.

En suma, el desafío consistía en lograr superar la tensión entre plantear un espacio para planificar acciones y los límites que las mismas tienen a priori establecidos. Pero esto se hacía más arduo cuando se llegaba a planteos por parte de los actores involucrados de expectativas que abarcan problemas sociales de carácter estructural. Por otra parte, no siempre la convocatoria alcanzaba a involucrar directamente a la población más pobre, por lo que otros con mayor capacidad de organización, como por ej. Comisiones pro-fomento o ONG, terminaban siendo su portavoz. Lo que genera más dificultades a la hora de consensuar demandas y soluciones.

3. Resistencias y distintos niveles de involucramiento de los beneficiarios frente a la convocatoria.

Frente a la irregularidad en la participación, los técnicos se cuestionan sobre instituciones puntuales que no coordinan (escuelas, policlínicas barriales, etc.), y vecinos que se acercan pero no sostienen esa participación. Respecto a esto se menciona cierto interés en el discurso, pero en la práctica, en algunos casos la participación es inexistente y en otros aparece desde coordinaciones concretas.

Este trabajo supone la participación como un valor positivo pero problematiza la posibilidad de que los sectores demanden el ejercicio de la misma y el reconocimiento por parte del programa de otras formas de participación, muchas de ellas construidas como redes formales e informales. Lo que brinda otros antecedentes de participación. Pero a medida que las entrevistas daban algunos datos de esta realidad compleja, nos permitimos cuestionar no solo si los actores que continúan con la propuesta de participación son portadores de las voces de los beneficiarios, sino además, en caso de no ser así, ¿hasta dónde se dará el ejercicio de estos sectores como ciudadanos, por parte de la población, si éstos no ocupan esos lugares? ¿O nos

encontramos únicamente con distribución de bienes?

“Efectivamente esta modalidad de intervención promueve la participación social, aunque es un tipo de participación parcial, excesivamente orientada a la tarea y sobre todo mediatizada por la dirigencia de las organizaciones sociales; los que muchas veces realizan la labor de filtro de las necesidades comunitarias, los tipos de proyectos que se postulan y particularmente en la selección de los beneficiarios directos de cada proyecto. Lo anterior relativiza, o por lo menos restringe el potencial de participación que puede desencadenar una licitación de proyectos sociales al interior de una comunidad determinada.” (Molina Chávez 2005:8)

Lo que podemos destacar es que la Mesa no es el único mecanismo de participación, sino que, según la implementación del programa está estipulado que la misma se va construyendo desde lo cotidiano, a partir de la intervención en el ámbito local desde distintas coordinaciones que surgen a partir del proyecto.

Sobre el por qué, quiénes y los distintos niveles de involucramiento, surgieron varios supuestos:

1-Los que se relacionaban con la intervención de agentes externos a la comunidad.

2-Prácticas asistencialistas frente a un modelo que exige participación.

1-En el caso específico de uno de los SOCAF se dejó traslucir que existe cierta desconfianza frente a la organización que lo lleva adelante, se hablaba de falta de transparencia en cuanto al desempeño.

En otros casos se hace referencia a ONGs con poco arraigamiento en la zona, donde incide a la hora de convocar a la gente, el desconocimiento de la realidad, de las redes y formas de organizarse existentes. Pero, además, cuanto menos tiempo se pase en las comunidades, tanto menos probable es que se perciban los problemas básicos. Para los propios actores, los barrios se sienten saturados por las organizaciones y técnicos, con la vieja práctica de hacer diagnósticos. “Lo planteaba claramente uno de los muchachos que participó de la comisión, que la gente viene cuando el tema le interesa, si vos le decís que tenés una propuesta para ver qué pasa, la gente no viene. Él planteaba como que estaba muy saturado de instituciones y de técnicos, que los iban a visitar y le planteaban un montón de proyectos, y pasaban los años y nada...”¹⁷

Esto trae como consecuencia que se ponga en juego los poderes locales y roles de distintos actores como las ONGs. Las mismas tienen cierto reconocimiento e influencia en el ámbito estatal como redistribuidoras de recursos, en la comunidad. Las afirmaciones sobre la convocatoria y asistencia dependen de si se visualiza al SOCAF como un recurso y al FIC específicamente, como oportunidad para posibilitar un impacto. Pero también pone en juego la competencia en la gestión de las ONGs que llevan adelante el programa.

2-Algunos informantes evidenciaban las razones de la no participación de los vecinos e instituciones, como consecuencia de determinadas prácticas de asistencialismo.

¹⁷ Educadora de la institución SO.CO.DE. Integrante de la Mesa Zonal. (Ubicado en el barrio Conciliación, Montevideo)

Como ya expresamos anteriormente, el programa exige que los integrantes de la comunidad emprendan una tarea con matices de contralor y co-gestión de ese servicio, este es un elemento novedoso que el programa comenzó a habilitar, y que hace al ejercicio ciudadano y que implicaría un modo de gestión para el cual debemos capacitarnos. Ya que esto conlleva a que diversos actores y sectores de la sociedad (comunidades e individuos) "... intervengan en el diagnóstico de sus propias necesidades sociales, definan prioridades, establezca relaciones de cooperación, negocien y se concierten con la autoridad pública, prueben y pongan en práctica soluciones ante las diversas situaciones que les afectan" (Sáez 1998:68)

4. La Participación como requisito para acceder a recursos.

Fondo de Iniciativas Comunitarias (FIC) como movilizador para la participación ¿un recurso compensatorio?

Nos detendremos en el cotejo de que existe un fondo financiero y en el efecto que este conlleva en la participación, a diferencia de otros espacios de participación y redes que deben generar sus propios recursos.

Para esta función el Organismo establece un reglamento que se adjunta como anexo en este trabajo.

El Programa prevé un Fondo de Iniciativas Comunitarias con el propósito de dar cumplimiento a las pequeñas obras de infraestructura y equipamiento previstas en cada Plan Zonal, así como para facilitar las acciones voluntarias que se desarrollan por miembros de la comunidad, y la realización de actividades de carácter comunitario.

Se estipula la utilización de dicho fondo para la realización de pequeñas obras y arreglos, la adquisición de bienes muebles, y el pago de gastos de traslados y movilización por actividades referidas al programa.

Esta propuesta tiende a “redescubrir y revalorizar la dimensión comunitaria de la vida social, como un punto de apoyo de múltiples iniciativas que le buscan la solución a los problemas de nuestro tiempo: Así la Prevención (hágalo por sí mismo), se ha transformado en una especie de “varita mágica” en el enfrentamiento de variados problemas sociales y si esa prevención se realiza en el espacio comunitario, la fórmula de la prevención comunitaria se potencia y transforma en una especie de caballo de batalla de la intervención social de los nuevos tiempos.”(Molina Chávez 2005:3)

En el SOCAF de localidad de La Paz, el FIC ha influido bastante sobre la cotidianeidad de la participación de los grupos, concretamente tanto en la parte de elaboración de presupuesto en forma trimestral como en la decisión de lo que se va a comprar. También como un ejercicio de participación, la mesa se presenta como un espacio para regular las prioridades de lo que se realiza con el FIC.

Para el director de la escuela Tiscornia de la ciudad de La Paz: “El FIC nos ha permitido hacer lo que veníamos haciendo en forma más sistemática y con fondos, es como un regalo del cielo. Porque hemos pasado años sin un peso, solo con el entusiasmo.”¹⁸

En el caso del SOCAF gestionado en Colón, una vecina hacía referencia a que también el programa había afectado a su grupo (quien llevaba adelante la construcción de un local para un merendero) en la forma de trabajo. La misma relata cómo, para lograr determinado recurso, debieron aceptar determinadas condiciones que no fueron, según su punto de vista, puestas con demasiada claridad:

¹⁸ Director de escuela Tiscornia, La Paz. Integrante de la Mesa Zonal.

“Yo tenía entendido, tenía la pauta desde un principio que el dinero era de la comunidad para ser invertido en la comunidad. Ahora no se había puesto la pauta desde un principio con respecto a que tenían que ser proyectos entrelazados, compartidos. Nunca se planteó porque desde el momento que hubieran dicho esto tiene que ser compartido. Nunca se me hubiese ocurrido decir vamos a plantear el proyecto de la rejas porque jamás nunca íbamos a ir a plantar a la escuela...“Lo que pasa es que sobre la marcha hubo que cambiarlo, en lo escrito debería ser que todos tendríamos que ir a plantar en la escuela, arar la tierra, el merendero, las madres, los niños, quienes estuvieran dentro del merendero, quienes fueran tendrían que ir a trabajar. Pero en lo real era imposible hacerlo, primero porque quedaba bastante lejos y después porque eso no era lo que se había planteado. Y tercero porque nosotros no habíamos planteado el tema de necesitar verduras, puntualmente algún dulce para una comida, pero no era la idea sacar provecho de la huerta de la escuela, por lo menos en el inicio no. Nosotros estábamos abocados en el tema de la reja y no sé la reja en qué beneficiaba a la escuela que tenía que plantar. Al inicio no se planteó y luego cae una novedad que los proyectos eran individuales y que no podían ser aprobados porque no había una relación entre ellos, y que había que buscar la forma de que quedaran relacionados. A la propuesta de ir a plantar yo dije que no, no podíamos disponer de todo el tiempo que nos lleva la casa, el merendero, atravesar por lo menos 20 cuadras para cumplir con un horario que la escuela iba a estipular. Era imposible poder comprometernos con eso.”¹⁹

Más allá de la disconformidad que puede transmitir este informante en el relato de su experiencia; lo que parece quedar claro es la importancia a la hora de instrumentar un proyecto en la comunidad, de que el mismo sea presentado y comprendido de forma clara por todos los involucrados. Cuando los objetivos de un proyecto comunitario son difusos, en el largo plazo van a presentarse dificultades que pueden llegar a sabotear el propósito inicial, aunque el mismo haya sido consensuado por todos.

¹⁹ Vecina referente de un Merendero Comunitario, en el Barrio de Colón. Integrante de la Mesa Zonal.

Además, debemos tener en cuenta que este proceso exige una capacitación permanente de todos los involucrados.

“La idea la tomaron ellos (ONG) muy disfrazada y uno dice “ay, qué buena”, pero viene como una imposición, porque además si no iba a ser aprobado, o sea, además de la imposición estaba la negación a que saliera la plata, Y bueno, la plata tenía que venir. Entonces, “sí, sí vamos a plantar” pero hasta hora nosotros ni fuimos a plantar ni el merendero recibió donación de la escuela, ni novedades de que la policlínica realizara un taller.”²⁰

De la información se desprende que si bien la posibilidad de decisión es restringida, continuaba siendo un elemento novedoso dentro de los programas comunitarios, la posibilidad de decidir en algún grado en qué se invierte el gasto público, para estas zonas de contexto vulnerable. “Las convocatorias del Estado a la comunidad surten efecto principalmente cuando hay dinero de por medio. Esto tiene un lado positivo que es el acceso a recursos por parte de los sectores sociales tradicionalmente marginados, y quizá la posibilidad de incidir en los criterios de asignación de las partidas. Lo negativo reside en que la distribución de estos recursos se convierte en el motivo esencial para la convocatoria a la participación y la concertación de la comunidad con el Estado y fomenta disputas entre los miembros de la comunidad por determinar quiénes serán los beneficiarios de los recursos. Es el efecto paradójico de una participación que se legitima tratando de fortalecer a la sociedad pero que puede convertirse en disolvente de la solidaridad y los tejidos sociales. Asimismo, la convocatoria a la distribución de los recursos recrea relaciones de dependencia de la comunidad respecto del Estado cuando este último ofrece recursos escasos a repartir entre muchos y la comunidad se moviliza de manera desordenada y atropellada para beneficiarse de la piñata pública. ...” (Agueldo y Restrepo 2000:59)

²⁰ Vecina referente de un Merendero Comunitario, en el Barrio de Colón. Integrante de la Mesa Zonal.

El tema de la financiación aparece como el movilizador. Se percibía desde los informantes calificados como "lamentable", pero cuando las instituciones empiezan a evaluar el proceso se dan cuenta que les está sirviendo como aprendizaje para reafirmar redes. "Piñata pública", hay un dinero y la gente se moviliza y recién ahí aparece la idea de exigir su derecho

En los relatos, la participación es vista como requisito entran en juego las dos visiones: la visión de apoyar a la comunidad y la visión de que para recibir el apoyo tiene que haber participación y esta tiene que ser responsable.

"...A veces pasa se dice andá al SOCAF que se puede pedir tal cosa... pasó que una institución que el año pasado participó y una de las personas apareció demandando un camión de balastro y ahí desarticuló todo, entonces ahí empezamos a establecer derechos, porque nosotros venimos, ya tenemos todo pensado, y otro viene con otra cosa para la zona, y no es aparecer en cualquier momento."²¹

En otros casos, el requerimiento se vuelve obligación entonces la participación deja de ser un derecho para pasar a ser algo con lo que hay que cumplir. Entonces, por ejemplo, encontramos que las instituciones resuelven mandar a cualquier representante a la Mesa de Coordinación Zonal, no importa que este no sea el más idóneo para participar en este tipo de gestiones, se trata de buscar estrategias para no quedar fuera de la "Piñata pública".

"Es la zanahoria adelante del conejo para que corra y ayuda a mantener la esperanza durante la crisis... para la Mesa es el motivador, está el dinero y vamos a participar para ver si nuestras ideas están dentro del presupuesto, hay una situación de crisis que lleva a uno a ir a la Mesa"²²

²¹ Asistente Social de Club de Niños " Los Amigos", La Paz. Integrante de la Mesa Zonal.

²² Asistente Social de Club de Niños " Los Amigos", La Paz. Integrante de la Mesa Zonal.

En este marco acotado de realidad, el FIC pasa a ser visto como "...un regalo del cielo", "...granito de arena pero no con un impacto sobre la pobreza", o "la zanahoria adelante del conejo".

Sin embargo, en el SOCAF establecido en Propios las organizaciones hasta el momento no habían requerido el FIC sino más bien un esfuerzo de coordinación y de capitalización de los recursos existentes. En este caso, a diferencia de los otros SOCAF, las ideas que surgían eran llevadas adelante sin una fuerte inversión financiera. Acerca de las actividades se evidencia que las que resultaron exitosas, además de ser "necesidades sentidas", tenían el carácter de ser puntuales y concretas. Como ser: Charlas sobre la plomdemia a partir de las enfermedades de los niños, recreación: "Día del niño".

En el SOCAF de Conciliación el FIC no llegó a nada en concreto porque el mismo pasó por un proceso de evaluación en el ámbito de IN FAMILIA junto con veintinueve SOCAF de todo el país, con la resultante del cierre del mismo en el medio del proceso. Respecto al por qué de esto no hubo devolución a la Mesa Zonal. Según una de las entrevistadas, sí se dio la discusión para poder llegar a un presupuesto trimestral, donde la gente pedía recursos para fortalecer el sustento de la familia, solicitando que dichos recursos se movilizaran para dar trabajo, y las ONG's para realizar un centro polifuncional donde hubiera proyectos educativos y una policlínica. Pero el FIC tuvo básicamente una cuestión motivadora, "vamos a nombrar que hay dinero para que vean que se puede hacer cosas y por otro lado funcionaba como freno, está pero se puede hacer esto, esto y esto."²³

Desde este lugar no podemos concluir que el FIC tenga el efecto de mejorar las condiciones de vida influyendo en los niveles de pobreza, sino más bien un efecto compensatorio. Pero encontramos que sí está siendo acompañado por otras acciones que aportan al fortalecimiento de las redes locales.

²³ Educadora de la institución SO.CO.DE. Integrante de la Mesa Zonal. (Ubicado en el barrio Conciliación, Montevideo)

Igualmente, si bien se generan procesos de acciones colectivas de resolución, como contrapartida la comunidad debe verse sometida a exigencias gubernamentales para lograr determinados recursos. Es el organismo que implementa el proyecto y que convoca a la participación quien acota los términos en que la misma debe darse.

Volviendo a la discusión sobre la dimensión ciudadana a la hora de empoderarse del desarrollo de sus propias acciones, aparecería, desde lo que se propuso al inicio, una lógica donde no se trasciende el autogestionar la pobreza. No se aboca a la erradicación de la pobreza sino a propiciar la administración de los escasos recursos que el Estado brinda.

Finalmente, y con respecto a la convocatoria del Estado, deseamos destacar cómo hay instancias en el que el Estado llama, quiere oír y quiere ayuda, pero también puede llegar a terminar estos procesos, "haciendo oídos sordos" sin tener en cuenta a la gente convocada. Con el agregado de volver a repetir intervenciones sin una finalización adecuada y mucho menos consensuada. En este sentido, la experiencia del SOCAF del barrio Conciliación quedó como una de las tantas cosas que se prometen porque se cerró el espacio y no ocurrió nada más; no hubo devolución a los vecinos ni a las instituciones, inclusive habiendo sido uno de los SOCAF que se seleccionaron para la evaluación. Esto significó entre otros aspectos, que los actores participantes otorgaran información sobre el proceso que estaban llevando adelante, en el marco de una evaluación del programa.

Reflexiones sobre la Participación a partir de la experiencia: SOCAF

En este trabajo uno de los valores que nos acompaña como técnicos a la hora de implementar un proyecto en el ámbito comunitario, se resume con una cita de **Schvartein**: **“Organizar es enseñar, Enseñar es aprender, Aprender es organizar.”**(Schvartein 2000:52) Es en este sentido que destacamos que un eje central en la ejecución de programas y proyectos es la posibilidad de evaluación permanente de los mismos, esto habilita a una mayor probabilidad de éxito y de acierto en el consenso de soluciones.

Aclaremos entonces que el programa actualmente, está llevando adelante reformas en su metodología y los objetivos que desea implementar. Reformulando la modalidad del SOCAF (Servicio de Orientación y Consulta y Atención Familiar) al SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) Haciendo énfasis en su discurso en la capacitación permanente tanto de técnicos como de la comunidad en elementos de gestión. Y la ampliación del marco de trabajo de zonas a regiones para la atención integral de la infancia y adolescencia, entre otros componentes.

Hecha esta aclaración, retomamos desde las conclusiones el objetivo del trabajo. Frente a las preguntas que nos veníamos realizando. Podemos decir que:

▪ **La participación en el programa tiene un fuerte carácter instrumental y directamente asociada a satisfacer necesidades en el ámbito comunitario.**

Si bien no necesariamente un programa social debe incluir la participación de la ciudadanía para su ejecución, lo que sí está claro es que se espera con esta modalidad (SOCAF) que la participación de los beneficiarios dé viabilidad a lo programado²⁴, ya sea participando en el diagnóstico participativo, como pensando soluciones y, además, realizando actividades como contrapartidas para colaborar con estas soluciones.

La comunidad podrá evaluar proyectos, pensar estrategias. Tendrá espacios para tomar decisiones en el ámbito comunitario, pero no existen mecanismos de incidencia para redefinir a la PS ya establecida.

Se les otorga poder como ciudadanos sujetos de derechos. Pero el mismo no habilita cambios a la situación de vulnerabilidad que sufren. La intervención de cada persona o de las comunidades, no son suficientes para el control de su propio proyecto de vida. Si bien estas acciones buscan soluciones a problemas que afectan su vida cotidiana y su entorno geográfico y social más cercano. Reconocemos que esta situación no tendrá cambios si no son acompañados por la articulación de otras PPSS, como las basadas en el aumento del empleo.

²⁴ Promover la participación comunitaria, a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales, como una manera de abordar de forma integral la atención de niños, adolescentes, y sus familias en el ámbito de zona. Mejorando su acceso a los servicios en las zonas atendidas, para lo que se creara un Servicio de Orientación y Consulta y Atención Familiar.”

▪ **Necesidad de reconstrucción de un marco conceptual claro respecto al concepto de ciudadanía.**

Si bien este punto metodológicamente parece ser una obviedad a la hora de implementar un programa, la primera dificultad con la que nos encontramos es que para la mayoría de los informantes calificados el concepto de ciudadanía o participación de la misma dentro del programa no estaba claro, o ni siquiera era problematizado por sus organizaciones.

Preguntamos entonces a responsables de llevar el programa adelante, es decir, personal de la ONG a cargo del SOCAF (en contacto directo con la comunidad desde su quehacer profesional) y Trabajadores Sociales que componían la Mesa Zonal representando a sus instituciones: ¿Puede considerarse el proceso que sé está generando como participación ciudadana?

En las respuestas aparecía que la propuesta del programa no estaba suficientemente clara como para inferir eso:

“Yo nunca vi problematizar conceptos, creo que no hay un marco conceptual claro desde el programa. ... Existían al principio requerimientos operativos en cuanto al diagnóstico, la pauta de trabajo es bastante pobre, ahora se nota bastante la renovación en el equipo y algunos cambios que con la nueva administración han venido en el programa. Me parece que no hay ninguna exigencia, dudo mucho que cuando se pensó el programa los objetivos de ciudadanía estuvieran presentes. No tuve ninguna de instancia de capacitación ni de intercambio, empecé en la última ronda del SOCAF, pregunté si había alguna instancia y me dijeron que no, que en todo caso lo promoviéramos nosotros. Considero que las instancias de coordinación general serían buenas y que desde el programa existen los medios para convocar”²⁵

²⁵ Trabajadora Social referente SOCAT de zona Propios, Montevideo.

Lo que sí puede realizarse es una distinción entre lo confuso de la propuesta (en sus inicios) en la argumentación de una ciudadanía participativa y lo que se daba a la hora de la implementación, aspectos que dependían tanto de:

- la experiencia e interés en el ámbito de gestión comunitaria del profesional que implementa el proyecto.
- la capacidad de organizarse de la comunidad a partir de la pauta establecida.
- que la misma se contextualiza en el ámbito comunitario.

Este último aspecto es un espacio más que complejo a la hora de pensar y ejecutar intervenciones, "la comunidad", "lo comunitario" es el resultado de múltiples procesos, en los cuales los sujetos que participan producen significados, comunican, negocian y toman decisiones, en cuya base están las relaciones sociales como parte de estos fenómenos.

▪ **Fortalece actores y redes comunitarias habilitando acciones colectivas:**

El objetivo del programa establecía promover la participación comunitaria, a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales, como una manera de abordar de forma integral la atención de niños, adolescentes, y sus familias. La mayoría de los informantes calificados coincidían en que el programa permitía, en mayor o menor grado, fortalecer las redes y los distintos actores. Los mismos se referían a que el programa habilita "algunos movimientos" al interior de la MCZ que permiten el fortalecimiento de redes y organizaciones sociales, pudiendo llegar estos a una **acción colectiva**. Entendemos la acción colectiva como "el resultado de intenciones, recursos, límites; una orientación intencional construida mediante relaciones sociales desarrolladas en un sistema de oportunidades y obligaciones." (Weistein 2002:38) Como ya expresamos este programa se desarrolla en ámbitos comunitarios y por ende tendrá una heterogeneidad de expresiones y grados de éxito. Pero lo que parece común a todos

es la posibilidad de generar puentes dentro y fuera de la comunidad.

En aquellos casos donde la MCZ como lugar de coordinación ayudo a fortalecer vinculos entre los participantes, este fue un aspecto primordial que se ponderó, frente a dificultades como la poca claridad de la propuesta. Los referentes entendían que el programa podía generar algunos movimientos que pueden ser interesantes, de alguna manera contribuyen a capitalizar algunas cosas como la cantidad de obras que existen en el ámbito comunitario. "Hay vecinos que se están movilizando con ganas de hacer cosas y el SOCAF puede acompañar esas iniciativas. Siendo una línea de trabajo interesante que apueste a la participación de gente que no está organizada y que acompañe las iniciativas y concretar algún proyecto para el barrio." ²⁶

Si bien no se logra, aisladamente de otras políticas influir con estos proyectos en los niveles de pobreza, existe la posibilidad de que con estos instrumentos de intervención se construya o fortalezca la vida comunitaria a nivel inter subjetivo.

▪ **Se instrumenta en la cotidianeidad de la comunidad**

Es interesante pensar el programa contextualizado en la cotidianeidad de la comunidad. Entendemos por vida cotidiana aquel conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales, a su vez crean la posibilidad de la reproducción social. (Parola 2000) Desde el SOCAT se organizan fiestas, se conmemoran fechas importantes para el colectivo .Como en las zonas de las Piedras, "Las fiestas Mayas", en conmemoración al 18 de mayo; "Reyes" o "Día del niño". Se debaten temas que preocupan como vecinos, se implementan instrumentos de comunicación, como boletines barriales, entre tantas cosas.

²⁶ Director de escuela Tiscornia, La Paz. Integrante de la Mesa Zonal.

Nos parece relevante porque es a partir de esta mediación donde el ejercicio de ciudadanía y de acciones colectivas pueden re-crearse desde otras lógicas y aprendizajes, en torno a las personas como sujetos de derechos. Relataban técnicos de ONGs a cargo de un SOCAT cómo, al realizar un video foro sobre violencia doméstica, pudieron vincularse a una familia que sufre este problema. En lo que más hacían hincapié, era que no solo se presencié la película sino que luego se realizó una instancia de debate. Como este relato imaginamos que se dan muchos otros en la práctica. Otros mencionaban cómo en un barrio donde no existían actividades para adolescentes, al comenzar un actor a crear instancias, otro actor también creó un espacio. Lo llamativo es que los horarios coincidían y los adolescentes debían excluyentemente decidir a dónde concurrir.

“En la vida cotidiana de las comunidades es donde se construyen los actores sociales y es desde donde podemos analizar los significados y sentidos de las acciones y prácticas colectivas. Es comprendiendo esta lucha cotidiana de la reproducción individual y social que podremos entender la construcción social de lo colectivo y la constitución de actores sociales controvertidos. Es en la vida cotidiana de los sujetos en donde podremos visualizar la espontaneidad, la no-institucionalización, la ambigüedad de las demandas, los sentidos contradictorios y multifacéticos de la acción y las prácticas colectivas.” (Parola 2000:8)

▪ **Habilita la posibilidad de la construcción de un espacio legítimo para reivindicaciones**

En este sentido, el programa puede capitalizarse para lograr que los distintos actores trasciendan la práctica de mirar los recursos y la necesidad para poner énfasis en el Sujeto / necesidad (op. cit.:14) Lo que comienza a inferir una postura de reivindicación de derechos frente a esa necesidad no satisfecha. Y se desplaza con este binomio la lógica del recurso que hay que movilizar entre todos para satisfacer la necesidad, lógica fortalecida por el "hágalo usted mismo". Uno de los informantes agregaba al respecto: "Como asistente social me preocupa a mí lo que dicen, que la gente que vive los problemas de alguna manera son los que tienen que pensar soluciones, cuando son costo de un modelo económico, que le hace pagar los platos rotos y todavía le pide soluciones, lo importante es intentar que la gente se sienta sujeto de derechos."²⁷

Uno de los riesgos o amenazas para que no se afirme esta mirada de las personas como sujetos de derechos es la forma en que los proyectos quedan mediatizados en términos operativos y burocráticos, que no dan lugar a la explicitación de estas mediaciones. (Sujeto / necesidad versus Recurso / Necesidad) Respecto a este punto, encontrábamos, en donde se mediatizó la tarea sólo en términos operativos, alusiones de vecinos y referentes comunitarios:

"Hubo grandes proyectos, cada cual iba individualizado, cada uno iba con su propio deseo de obtener su proyecto (en el caso de nosotros se logró las rejas), la verdad al no atrapar de repente el trabajo es como que vos, si ellos (ONGs) no despiertan el interés hacia otros temas, otros desafíos, el objetivo siguió siendo el mismo: qué le podemos sacar de provecho. Entonces, vos te encasillás en lo que vas a buscar"²⁸

La gran posibilidad es el aprovechamiento de esta gestión participativa, para identificar los caminos por los cuales exigir el cumplimiento de esos derechos.

²⁷ Trabajadora Social referente SOCAT de zona Propios, Montevideo.

²⁸ Vecina referente de un Merendero Comunitario en el Barrio de Colón. Integrante de la Mesa Zonal.

Al respecto uno de los informantes calificados²⁹, tomaba como ejemplo la temática de los niños de los niños enfermos de plumbemia. Una de las tareas que la MCZ se propuso como objetivo: es socializar la información sobre la situación de este problema en su zona, buscar como colectivo los caminos formales para llegar a los actores que tienen que hacerse cargo de las soluciones. Precisamente era este el SOCAT donde el FIC aun no había sido utilizado.

Otro punto que aporta en este análisis es lo que Villasante toma como participación instituyente. Se llegaría a la misma a partir de una praxis reflexiva en la articulación de estas redes y sus reivindicaciones. "Detrás y aún inconsciente de cada reivindicación suele latir un trasfondo que puede y debe descubrirnos esos mecanismos ocultos de transformación social que se dan en cada espacio y tiempo considerado" (Villasante 1996 apud Fernández 1999:)

²⁹ Trabajadora Social referente SOCAT de zona Propios, Montevideo.

Conclusiones finales

El propósito de este documento fue visualizar el enfoque dado a la participación ciudadana, en las políticas sociales de corte focalizado. El estudio se dio desde un programa concreto, y en un tiempo acotado: la etapa de convocatoria a la participación. En este sentido, lo que nos interesó conocer fue en primer término el alcance de la convocatoria a la participación, su respuesta, y regulación, y en segunda instancia cómo estos espacios habilitan la construcción y redefinición de las políticas en el Estado. Nuestras interrogantes quedaron acotadas a prácticas concretas, donde se crean espacios para la participación de los ciudadanos y para la implementación de distintos programas.

Se toma como ejemplo para esta discusión la experiencia SOCAF (período 2004-2005) La elección de la misma se debió a que se desarrolla en el ámbito comunitario y que dentro de sus objetivos establecía la promoción de la participación comunitaria, a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales. Con el propósito era abordar de forma integral la atención de niños, adolescentes, y sus familias.

De los objetivos en principio se desprende que esta participación comprendía una argumentación técnica y de eficiencia. Debido, a que se instrumenta como un medio para mejorar el acceso de los sectores en situación de vulnerabilidad social, a los servicios en las zonas atendidas. Pero este trabajo cuestionaba hasta donde es el alcance de esa participación en términos de construcción de ciudadanía. Centrando la discusión en sí las PPSS contemplan la noción de ciudadanía participativa, o las mismas quedan acotadas en su ejecución a la autogestión de la pobreza. Buscamos visualizar la respuesta a esa convocatoria desde el Estado, después de años de políticas asistencialistas. ¿Hasta dónde la misma está repercutiendo? O ¿ hasta dónde se piensa o se define el proceso para que el ciudadano participe?

Frente a la experiencia SOCAF pudimos concluir que: respecto al espacio de poder como ciudadanos éste se traducía en la toma de decisiones e incidencia en las soluciones de su vida cotidiana. Esta ciudadanía era de tipo restringida en lo que respecta la planificación de soluciones ya que estaba determinado el qué y el cómo desarrollar los proyectos; teniendo una última aprobación que no dependería de la Mesa Zonal, sino que este lugar estaba designado a los técnicos del organismo. Es decir había una ingerencia de la población en la administración de los asuntos de interés públicos pero ésta tenía un corte administrativo o de supervisión para la ejecución de los proyectos.

Con relación a la convocatoria a la participación y los destinatarios encontramos que no siempre llega al vecino que no está organizado, y las mismas lógicas de exclusión hace que se acerquen aquellos con una historia de inclusión y ejercicio ciudadano. Desde este punto de vista el programa analizado dio lugar a una participación restringida, que en algunos casos ni siquiera la ejercen los beneficiarios sino grupos o instituciones que hacen de portavoz; dependiendo de que otros reconozcan la realidad del que la sufre. Y la efectividad en términos instrumentales sobre reconocer esas necesidades sentidas a veces invisibles a la mirada del planificador, también se pone en cuestión. Por lo que sí son proyectos cuyo éxito depende de que se involucre plenamente la comunidad, pueden fallar al no sentirse representados "involucrados" en la propuesta. Más aún, si es una propuesta que no demandaron y que luego de aceptada y convertirse en proyecto se corre el riesgo de que el organismo no la apruebe.

Sin embargo, hubo procesos en que la participación permitió espacios para reivindicaciones, siendo éstos, un aspecto esencial para poder ejercer ciudadanía; en el sentido de visualizar el problema, los derechos y la forma de solucionarlos. Qué esto se propicie está condicionado además de la intencionalidad política, por factores como los que identificamos en este trabajo:

- La impronta de los barrios, su devenir histórico y experiencia organizativa.
- Las dificultades para consensuar o priorizar los problemas y sus distintas

soluciones por los diferentes actores.

- Los niveles de demandas, expectativas, resistencias e involucramiento de los beneficiarios en la toma de decisiones.
- La calidad de información, e incorporación de habilidades para la efectividad y control en las acciones.

Otro **aspecto importante en el análisis de este tipo de programas es su contextualización**, dado que las PPSS están históricamente determinadas. Respecto al espacio que existe en este contexto de reformas para que los sectores excluidos incidan más en las Políticas Sociales, no se puede llegar a concluir, debido a que se requeriría un estudio en mayor profundidad sobre el reciente proceso de reforma del Estado.

Consideramos que independientemente del contexto la opinión de los ciudadanos debe ser escuchada, para que la misma tenga incidencia en el rediseño de las políticas y los servicios que se proveen. De lo contrario la consideración de las opiniones sólo en términos funcionales creará más dependencia y pasividad en las políticas de los sectores más vulnerados, sin generar verdaderas soluciones. Ya que como vimos desde el marco teórico las PPSS también se definen desde luchas de intereses y dominan los grupos que por su organización pueden ejercer mayor presión.

Lo que sí se explicita es que hoy más que nunca en este contexto de reformas del Estado hay que analizar como las PPSS están integradas actualmente en un plan de Gobierno de izquierda, a otras Políticas como las de empleo; porque de ello depende la inclusión de estos sectores como ciudadanos. Puesto que el problema se visualiza a nivel local o sectorizado en la población, pero los problemas son estructurales y las respuestas deben tener también esa dimensión. Por tanto, es necesario que estos programas se articulen a políticas que les permitan a los más pobres incluirse como sujetos responsables y autónomos. Es decir, lograr exigir políticas que les permitan llegar a un bienestar material, trabajo, determinar su futuro y participar en su propio gobierno.

Los aportes de este documento están enfocados desde una perspectiva de la Educación Popular, por consiguiente, se centra en el protagonismo de los sectores populares como sujeto de derechos y la intencionalidad de cambio en la sociedad.

En este sentido se reconoce que las acciones y tareas públicas no deberían ser exclusivas de un determinado ámbito o sector, sino que todos los sujetos desde un concepto de democracia plena podrían intervenir en la formación de las políticas. En el centro de esta discusión se ubica la noción de poder y la intencionalidad política, no restringiendo a la participación ciudadana como algo instrumental; de tal forma que permita la deliberación de propuestas referente a la sociedad por todos sus integrantes.

Desde esta perspectiva no solo es relevante enriquecer los resultados de las políticas públicas en términos técnicos y económicos sino que se pondera al proceso de participación como un espacio para incidir e instalar demandas. Como resultado de este ejercicio de poder se dará la incorporación de habilidades ya que el poder es visto como un posible mecanismo habilitador de aprendizaje. Esto requiere cambiar las formas de vinculación y organización, para que no se trasladen cuestiones de poder asimétricas, que pueden visualizarse en el momento actual tanto en los aparatos administrativos como en el ámbito local en la cotidianeidad de

las instituciones con las que nos vinculamos. Así encontramos comisiones pro-fomento e instituciones públicas que reproducen la misma lógica que se cuestiona, con formas de comunicación y de administración de poder centralizadora y vertical. Es entonces, el lugar para la escucha esencial en la retroalimentación eficaz de la PPSS. Esto desafía a una comunicación dialógica donde no impere un modo unidireccional.

Detrás de toda opción metodológica esta la opción ética. Desde nuestra perspectiva, debemos replantearnos constantemente ¿qué sentido tiene esta participación? No quedarnos en apalear algunas de las graves consecuencias de la exclusión y habilitando a su vez, una discusión de porqué se dan las mismas.

Según lo expuesto, en el presente trabajo, **el rol del Trabajador Social** implicó tanto convocar a la participación como ser convocados, en representación de una institución. El cuestionar este tipo de convocatoria a la Participación como el programa que tomamos de ejemplo permitió explicitar dudas, sobre la metodología, y con ello valorar que la sostiene. Eso significó identificar tanto resistencias como potencialidades, encontrando como líneas de acción el impulsar la capacitación continua de todos los actores. Es decir, formarnos en modos de "construir y desconstruir saberes" en modos de comunicación, gestión, y organización. Que aporten a la salud en la comunidad y no a la reproducción de vínculos enquistados, donde se destruye la solidaridad. Lo cual implica reconocer el ámbito comunitario con toda su complejidad e inserto en una lógica de dominación imperante en la sociedad.

Nuestra tarea consiste en aportar elementos para la construcción de herramientas, que acrecienten el poder local; realizando un aprovechamiento responsable de los espacios. Esto requiere reconocer que hay saberes organizativos en el ámbito popular e institucional que deben conjugarse con nuevas formas de gestión. Para esto se necesita que existan canales de información que validen y hagan más eficiente las intervenciones, problematizando las estructuras existentes, desde la toma de decisiones hasta los ejercicios administrativos que implica la

participación, de distintos actores en una política social.

En síntesis, nuestro desafío respecto a la participación de la ciudadanía está en lograr que la intervención encuentre dispositivos de aprendizaje para el crecimiento de los niveles organizativos, el acceso a la información y una mayor sensibilización en cuanto a la cuestión política de ejercicio y exigibilidad de derechos. Sería entonces un camino desde políticas compensatorias a políticas que fortalezcan la construcción de ciudadanía activa. Por cuanto significaría una forma de ejercicio de poder y como tal, el fortalecimiento de los sectores populares y la democracia, condición imprescindible, para desarrollar y transformar la sociedad.

Bibliografía

- ARISMENDI, M. y otros (2005): "Políticas sociales. De la emergencia a la transformación social." Casa Bertolt Brecht. Uruguay.
- AGUELDO, R. y RESTREPO, D. (2002): "Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad". En "Gerencia social en América Latina" Editora Isabel Licha. BID. Washigton.DC.
- BARAIBAR, X. (2002): "Acerca de la relevancia del estudio de las Políticas Sociales para el Trabajo Social." Revista de Trabajo Social N°25 .
- BAÑO, R. (1998): "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en "Nociones de una ciudadanía que crece". Editorial FLACSO Chile.
- BRANDAO RODRIGUEZ C.(1990): " Pensar a prática. Escritos de viagem e estudos sobre educação", apud REBELLATO, J. (2000): "Antología Mínima" La Habana: Editorial Caminos. Colección Educación Popular, del Mundo; N°.13.Pág.98.
- CORREA, E. y NOÉ, M. (1998): "Participación ciudadana: elementos conceptuales" en "Nociones de una ciudadanía que crece". Editorial FLACSO Chile.
- COUTINHO, C. (1997): "Notas sobre ciudadanía y modernidade." En PRAIA VERMELHA. Estudos de Política e Teoria Social. UFRJ/PPGESS-Vol.I. Brasil.

■ FILGUEIRA, F (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" En "Ciudadanía y Política Social" Bryan Roberts (Editor) FLACSO, San José, Costa Rica. Clases. Consultado 20 de diciembre 2006. Disponible en http://www.INAU.gub.uy/biblioteca/modelo_figueroa.pdf

■ FERNÁNDEZ, L. (1999): "Participación popular ¿camino de cambio?" Departamento de trabajo social. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Taller de Publicaciones FCS. Montevideo.

■ GIORGI, V. (1995): "Incidencia de la cultura neoliberal sobre la salud, sus técnicos y sus instituciones", apud REBELLATO, J. (2000): "Antología Mínima" Editorial Caminos. Colección Educación Popular, del Mundo; N°.13.Pág.97. La Habana, Cuba.

■ KAPLÚN, G. (2001): "Comunicación, educación, y cambio": Editorial Caminos. Colección Educación Popular, del Mundo; N°.14. La Habana, Cuba.

■ UNICEF (2007): "Observatorio de los derechos de la Infancia y la adolescencia en Uruguay 2006" UNICEF. Montevideo.

■ LICHA, I. (2002): "El debate actual sobre el desarrollo participativo" En "Gerencia Social en América Latina". Isabel Licha (Editora) Washington, D.C., BID.

■ MOLINA CHÁVEZ, W. (2005): Ponencia sobre "Desarrollo Comunitario en los Noventa: ¿Una nueva lógica de intervención social?".Universidad de Magallanes Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Carrera de Servicio Social.

■ PAROLA, R (2000): "Acción colectiva e intervención profesional. Consideraciones teóricas - metodológicas a propósito del Trabajo Social Comunitario." Encuentro Latinoamericano de Trabajo Social Comunitario. Universidad Tecnológica Metropolitana. Departamento de Trabajo Social.

■ PNUD (2004): "La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas." Ed. Alfaguara; SA. Uruguay

■ PEREIRA POTYARA (1998): "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare Estate: la particularidad de la asistencia social" Serviço Social & Sociedade. Nº56.São Paulo. Cortez.

■ OTORMIN, F. (2000): ¿Cuándo hablamos de Comunidad y Participación, ¿hablamos de Democracia Real? Revista Nosotros. Publicación Técnica INAME-Nº8. Consultado Diciembre de 2006. Disponible en www.inau.gub.uy/biblioteca/comunidad%20otormin.pdf

■ SUBIRATS, J. (2001): "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas" en, J.Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel. Barcelona.

■ SCHVARTEIN, L. (2000): "La identidad de las organizaciones sociales. In variancia y cambio" Buenos Aires. Ed. PAIDOS.

■ REBELLATO, J. (2000): "Antología Mínima" La Habana: Editorial Caminos. Colección Educación Popular, del Mundo; Nº.13

■ REBELLATO, J. (2000): En el 3º Encuentro de Trabajo Social Globalización neoliberal, construcción de alternativas populares y ética de la liberación.

■ RODRIGUEZ, C. (1992): "La participación social y las políticas sociales" Cuadernos del CLAHE. Nº 62.Montevideo.

■ VILLASANTE, T. (1984): "Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas." apud FERNÁNDEZ, L. (1999): "Participación popular ¿camino de cambio?" Departamento de trabajo social. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Taller de Publicaciones FCS. Montevideo.

■ VEIGA D. Y RIVOIR A. (2004): "Desigualdades Sociales en Uruguay" Departamento de Sociología. UDELAR. Montevideo, Uruguay.

■ WEISTEIN J. (2002): "Notas sobre Gerencia Social Innovadora y Participación Comunitaria." En "Gerencia Social en América Latina". Isabel Licha (Editora) Washington, D.C., BID.

Anexos

Pautas de entrevistas

Pauta de entrevista para informantes calificados personal de

ONG'S:

- ¿Cuántas organizaciones integran la mesa Zonal?
- ¿Cuál es la función del Fondo de Iniciativas Comunitarias y que opinión le merece lo que están realizando y pueden llegar a realizar con el mismo?
- ¿Cómo Trabajador Social que debilidades y fortalezas le reconoce a la participación en este espacio?
- ¿Puede considerarse al proceso que se esta generando como participación ciudadana?
- ¿Cuál es su reflexión acerca de la Mesa Zonal con respecto a otros espacios en que participe o haya participado?

Pauta de entrevista para referentes comunitarios

- ¿Cuál es el objetivo de la mesa zonal para este año?
- ¿Qué opinión le merece los productos que ha logrado la mesa zonal? ¿
- ¿Cuál es su opinión sobre las fortalezas y debilidades de la Mesa Zonal?
- ¿Por qué piensa usted que las organizaciones participan en la Mesa?
- ¿Cuál es su reflexión acerca de la Mesa Zonal con respecto a otros espacios en que participe o haya participado?

Términos de referencia modificados desde del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS)

A continuación presentamos un resumen del ajuste en términos de referencia modificados desde del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS)

“Desde el inicio de ejecución de las actividades del programa en terreno (2004), se constatan nuevas realidades sociales a nivel de territorios, que no necesariamente coinciden con los datos del año 1996, a partir de los cuales se definieron los límites de las zonas en los que el Programa debía operar.

Luego del cambio de administración de gobierno, las nuevas autoridades del Programa definen como estrategia general, la necesidad de concentrar actividades, a los efectos de obtener mayores impactos en la población beneficiaria. Dentro de este marco general de intervención, se define la necesidad de establecer cambios en las acciones a nivel de intervención comunitaria, así como en la herramienta diseñada para este fin; el SOCAF (Servicio de Orientación y Consulta y Asistencia Familiar), estableciéndose el año 2005 como un plazo razonable para establecer los cambios necesarios que deberán comenzar a operarse a partir de enero del 2006. Fomentar espacios de encuentro y reflexión entre los actores, donde se intercambien experiencias teórico metodológicas, obtenidas en los diferentes ámbitos de acción, como parámetros de referencia para emprender proyectos, fortaleciendo nexos entre los profesionales y referentes comunitarios”³⁰

³⁰ Extraído de la propuesta técnica del Programa de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo social. Secretaria de la Republica, BID.PNUD.2004

Existe una reaproximación a la realidad social a intervenir por el Programa reconociendo la transformación del marco en que se estaban desarrollando estrategias programáticas. El SOCAT deberá realizar las siguientes actividades:

Apoyar la difusión, convocatoria y coordinación de las actividades del Programa en particular, tanto a lo que refiere a actividades ejecutadas directamente, como por aquellas que se co-ejecutan y del Ministerio de Desarrollo Social en general.

Crear y/o fortalecer redes en el territorio, a través de Mesas de Coordinación Zonal (MCZ), que logren integrar a instituciones públicas y privadas de la comunidad, así como a referentes comunitarios residentes en la zona.

Crear y/o fortalecer redes en el territorio, conformando instancias de articulación o "nodos", que fortalezcan el accionar de las Mesas de Coordinación Zonal. (MCZ)³¹

Por una parte se pretende fortalecer la integración institución-comunidad y además una mayor coordinación con los programas ejecutados por el MIDES. (Ministerio de Desarrollo Social) Como una forma de acrecentar relaciones de apoyo interinstitucionales, además de continuar resaltando el protagonismo de actores sociales con presencia en la comunidad, para maximizar esfuerzos.

Apartir de estas reformulaciones también se da un cambio en la denominación del programa:

³¹ Extraído de la propuesta técnica del Programa de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo social. Secretaria de la Republica, BID. PNUD.2005

“En particular, y en el marco del ajuste general del Programa, se ha establecido una nueva estrategia territorial de implementación. Dicha estrategia supone como una de sus principales herramientas de intervención, la sustitución de los actuales SOCAF por un nuevo servicio a nivel territorial que se denominará SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial).”³²

Asimismo, se incorporan activamente al proceso de discusión y reflexión directa con las ONG que gestionan los SOCAF. Por último, cabe destacar que este subcomponente de Desarrollo Comunitario como el trabajo de los Responsables Territoriales son coordinados y dirigidos por el Área Técnica de la UTN y la Dirección del Programa Infancia, Adolescencia y Familia.

Construir a partir de las MCZ y de los “nodos” de articulación, Planes Zonales que refieran al área territorial, para la realización de acciones en pro de la infancia, adolescencia y la familia.

Construir espacios de coordinación con otros SOCAT que integren su misma región.

Construir Planes Regionales, elaborados en conjunto con el resto de los SOCAT de la misma Región, a partir de los diferentes Planes Zonales de cada Área Territorial.

Administrar un Fondo de Inversiones Territoriales (FIT) que proveerá el Programa para cada Área Territorial. Dicho Fondo será ejecutado y administrado de acuerdo a lo establecido en los Planes Regionales

Continua siendo una base fundamental en el programa la implementación de acciones dirigidas a la conformación o fortalecimiento de la organización y participación comunitaria. Teniendo el fondo financiero ya no compartimentado sino con la posibilidad de habilitar obras más importantes a nivel de impacto, ya que se abarca a una zona mayor.

³² Ídem

Un aspecto interesante es la solicitud a las ong's ejecutoras del programa de informes bimensuales, los cuales que pueden ser una herramienta esencial no solo para el control de viabilidad del programa sino para una futura sistematización.

Estos informes deberán no solo evaluar el alcance de los objetivos previstos en la evolución de logros, riesgos y lecciones aprendidas en el trabajo de articulación con los "nodos" dando lugar también a propuestas de ajustes para su implementación. Estos deberán ser aprobados por una nueva figura en el programa, por el Responsable Territorial y la Coordinación Técnica del Programa.