

La cogestión de servicios y programas sociales: Apuntes para su problematización¹

Adela Claramunt

Introducción

Los contenidos de este trabajo encuentran sus raíces en una serie de preocupaciones que provienen de la tarea docente y la intervención profesional, así como del diálogo fecundo sostenido con otros profesionales y vecinos de distintas zonas de Montevideo y su área metropolitana. El interés específico por el estudio de esta temática parte de constatar que la asociación entre programas sociales descentralizados y participación ha sido insuficientemente problematizada, y por lo tanto son escasos los estudios que abordan las experiencias de cogestión de programas y servicios sociales introduciéndose efectivamente en las características, perfil y transformaciones de las expresiones organizativas vecinales coparticipantes en estas políticas.

Por otra parte se entiende que el tema reviste especial significación desde el punto de vista político y técnico en un país como Uruguay, históricamente centralista y donde la participación ha estado vinculada tradicionalmente a otras esferas, especialmente al ámbito de las relaciones capital-trabajo y no a lo territorial o a lo local urbano.

Al mismo tiempo esta temática nos convoca en tanto entendemos que para el Trabajo Social constituye un tema fundamental, dado que nuestros profesionales desde hace décadas intervienen promoviendo y asesorando procesos participativos, estimulando el protagonismo de diferentes grupos y organizaciones de la sociedad civil -donde el medio ambiente es el más inmediato a dichos sujetos- en el desarrollo de sus diversos proyectos.

Es así que hemos entendido relevante avanzar en la problematización de las propuestas de cogestión de programas y servicios sociales, adoptando como nuestra la afirmación de E. Grassi acerca de la necesidad “[...] de hacer de la intervención una práctica profesional orientada por las categorías con las que se define activamente al problema y no por los supuestos implícitos contenidos en la definición ya dada.”² Problematizar significa entonces cuestionar lo que aparece como natural, es parte del esfuerzo por superar las apariencias primeras, inclu-

ADELA CLARAMUNT

Asistente Social Universitaria. Master en Servicio Social (Universidad de la República – Universidad Federal de Rio de Janeiro). Profesora Adjunta del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).

¹ Este documento está basado en los capítulos III y IV de la Tesis de Maestría titulada: “Participación en políticas sociales descentralizadas: el impacto en los actores sociales” con la cual la autora obtuvo en marzo de 2000 el título de MA en Servicio Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (convenio UFRJ-FCS-UDELAR).

² Grassi, E.: “La implicancia de la investigación social en la práctica profesional del Trabajo Social”. En Revista de Treball Social No.135, Barcelona, 1994, pág. 50.

ye el ejercicio de “[...] *formularse preguntas, buscar las múltiples definiciones y reconocer los sujetos de éstas y los argumentos que sostienen (explícitos o implícitos), buscar relaciones entre fenómenos, etcétera, a partir de los cuales un acontecimiento deviene ‘problema’ que demanda algún tipo de intervención (o solución). E implica redefinirlo*”.³ Desde este posicionamiento es que nos embarcamos en el abordaje de la temática propuesta.

En lo que se refiere a la organización de este trabajo, en la primera parte nos centramos en presentar el “estado del arte” de la participación en el contexto de fin de siglo y las argumentaciones a favor de su incremento a través de modalidades relativamente directas en los ámbitos locales. Pasamos luego a identificar los límites que la participación encierra, tanto desde las determinaciones estructurales como desde los aspectos operativos, apuntando a desmitificar buena parte de los argumentos anteriormente planteados.

En el tercer apartado consideramos en el marco de la redefinición del papel del Estado el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales. En el siguiente punto avanzamos en el abordaje de la cogestión de servicios y programas de carácter social -como una de las modalidades que adopta la relación entre políticas sociales y participación- y en algunas de sus repercusiones en los actores sociales, abriendo sobre el final algunos interrogantes para continuar profundizando.

1. “Estado del arte” de la participación

En términos generales el discurso de la participación se encuentra vinculado a la política, la desburocratización, la economía y centralmente observamos que aparece como una estrategia que tiene como marco el problema global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en dirección a la profundización de la democracia.

Es nuestra intención especificar a continuación algunos de los fundamentos que en este sentido se plantean con relación a la

necesidad de incrementar o mejorar la participación ciudadana; pero antes es necesario tener presente que estamos frente a un concepto cuya ambigüedad es tal, que bajo su bandera suelen cobijarse valores extremadamente antagónicos, así como lo subrayan diversos autores preocupados por esta temática (entre otros: Wolfe, 1984 - Castagnola, 1986 - Cunill, 1991). Esta polisemia del término participación contiene un aspecto que puede ser considerado positivo en la medida en que da cuenta de la creatividad social, pero al mismo tiempo encierra el peligro radicado en que “[...] *una misma práctica pueda ser utilizada para promover tanto la autonomía como la heteronomía de los sujetos sociales. [...] Es inmanente a ella una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades.*”⁴

La participación aparece como problema en primer lugar en los países capitalistas desarrollados, unida a la crisis de representatividad de las democracias liberales con la aparición en la escena pública, en la década del sesenta, de movimientos sociales que propugnaban nuevas modalidades de “hacer política” y de expresar sus intereses. Al mismo tiempo tuvo lugar el desarrollo de un movimiento político caracterizado por su fuerte antiestatismo, su sentido libertario y por la puesta en práctica de experiencias comunitarias.

La crisis de representatividad señalada en el párrafo anterior obedecería a dos causas fundamentales: 1. La declinación de las instituciones mediadoras, que llevaron al debilitamiento de la posibilidad de formar consensos y a hacer más frágiles los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos son formalmente representados y protegidos ante el gobierno y la burocracia estatal.

2. La conciencia del ascenso de dicha burocracia con un elevado poder discrecional, a la vez que los órganos de representación popular se ven debilitados, y los propios partidos se burocratizan en forma creciente perdiendo su capacidad de agrupación de de-

³ Grassi, E.: *Ibid.*, pág. 50.

⁴ Cunill, N.: *Participación Ciudadana*. CLAD. Caracas, 1991, pág. 9.

mandas políticas y sociales y su incidencia en tanto grupos de presión.⁵

Esta constatación conduce a la necesidad de perfeccionar la democracia representativa dando un impulso relevante a la participación ciudadana, sobre todo en la década del setenta, como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.

Ya en las proximidades de la década del ochenta, en estos mismos países capitalistas desarrollados, la participación ciudadana encuentra nuevos fundamentos para su incremento: la denominada crisis de eficacia del Estado. Esto se enmarca en la crítica al crecimiento del Estado de Bienestar, que ya en la actualidad coloca la participación como una forma de descargar en la sociedad civil las responsabilidades públicas, lo que aparece unido al "achique del Estado". *"En este sentido las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más la participación ciudadana como un medio para lograr el involucramiento de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e incluso en el financiamiento de ciertos servicios"*.⁶

En América Latina por su parte, y en un mismo momento histórico se asoció la participación ciudadana tanto a la necesidad de ampliar la democracia como de justificar su inexistencia (como sustituto de la participación estrictamente política). También ha tenido un peso relevante el fundamento económico que señaláramos para el caso de los países desarrollados. Aquí es donde se ubica el llamado "movimiento" o "proyecto" neoliberal donde lo que prima es un marcado interés "despublicador" (desplazamiento de funciones del Estado al sector privado), donde uno de los ejemplos más claros lo constituye el gobierno de facto de Pinochet en Chile. La participación ciudadana aparece entonces como sinónimo de privatización en aras de la "eficiencia"; se la visualiza como

una herramienta de gestión con un peso reducido en el conjunto de ellas.

Desde esta lógica y en su expresión extrema, el Estado debe desentenderse en lo posible de todos los servicios -salvo aquellos más básicos- así como de las medidas redistributivas y de los subsidios para regular las actividades económicas, pero sí puede ocuparse de aliviar la pobreza extrema. En este marco "[...] se estimulará a los estratos menos favorecidos a proporcionarse sus propios servicios, gracias a una solidaridad organizada, siempre y cuando ello no los lleve a acumular poder para presionar al Estado por el financiamiento de esos servicios".⁷ El mantenimiento de modelos de esta naturaleza requiere en los contextos actuales de regímenes autoritarios que siguiendo las concepciones de sus ideólogos logren dismantelar las formas de participación "incompatibles" y resistan las presiones sociales.

Pero como lo señala Cunill desde comienzos de la década del noventa, esta vertiente de la participación no parece mayoritaria en América Latina sino más bien sus expresiones opuestas, que asocian estrechamente la participación ciudadana con las necesidades de la democracia. A partir de la década del ochenta el discurso de los gobiernos caminó en ese sentido, lo que se plasmó en los programas de desarrollo, aunque en general las causas reales de orden sociopolítico y sus fundamentos ideológicos no se explicitaron.

Estos evidentemente son variados y en muchos casos se entremezclan, aun contradictoriamente, pero podemos destacar aquí dos fundamentaciones ideológicas que dan cuenta, a pesar de sus diferencias, de que el discurso de la participación aparece vinculado con la demanda por democracia.⁸ Por un lado, la ideología socialdemócrata que visualiza la participación como alternativa política, considerándola como la marcha progresiva hacia el control de los centros de decisión, en el tránsito al socialismo median-

⁵ Sánchez Morón, M.: *La participación del ciudadano en la administración pública*. Centro de estudios Constitucionales. Estudios de administración Núm.42, Madrid, 1980. Citado por Cunill, N.en: op cit. pág. 11.

⁶ Cunill, N.: *Ibid.* pág.12

⁷ Wolfe, M.: *"La participación: una visión desde arriba"*. En Revista de la CEPAL Núm. 23, 1984, pág. 171.

⁸ Seguimos aquí reflexiones de N. Cunill en la obra ya citada.

te formas democráticas. Aquí el Estado aparece como eje ordenador de la sociedad, de tal modo que el ámbito por excelencia de participación es el Estado y específicamente, para su control.

Por su parte para la ideología socialcristiana la participación aparece planteada como un derecho que halla su fundamentación en la noción de democracia participativa, donde es posible desarrollar una "sociedad comunitaria" basada en el pluralismo. Desde esta concepción el hombre es el gestor de su propia realización, pero el Estado debe intervenir en la organización popular y en el desarrollo de la participación apuntando a la "realización humana".

Más allá de los diferentes énfasis existen algunos consensos que se inscriben en la necesidad de lograr una nueva articulación en las relaciones Estado-sociedad como medio para superar la crisis económica, política y social. La modernización, que viene de la mano de la denominada Reforma del Estado y la democratización, pueden reforzarse recíprocamente, aportando esta última el imprescindible contexto de legitimidad y estabilidad para el tratamiento de la crisis, al mismo tiempo que contribuye a disminuir las desigualdades sociales que se profundizan si sólo se desarrollan procesos de modernización estatal.

Por otra parte los organismos internacionales vienen reforzando esta visión a través de la reformulación de las estrategias de desarrollo sugeridas para la región; éstos paulatinamente han propugnado una concepción de desarrollo integral, donde las acciones deben estar subordinadas a los valores humanos de bienestar y justicia social y donde se privilegia la participación de la población en el proceso de desarrollo económico y social.⁹

⁹ Esto aparece también claramente planteado en el discurso del presidente del Grupo del Banco Mundial -James Wolfensohn- ante la Junta de Gobernadores en octubre de 1998, tomado de la Edición Internet del Banco Mundial: "Debemos recordar en todo momento que son los países y su gente quienes tienen que decidir cuáles son sus prioridades. Debemos recordar en todo momento que no podemos ni debemos imponer el desarrollo por decreto desde arriba, o desde el exterior. La participación es importante, no sólo como medio de lograr la eficacia del desarrollo, como

En este mismo sentido el Informe del PNUD de 1996 sobre desarrollo humano, convoca a los gobiernos a promover formas más transparentes y abiertas de democracia y de estilos de participación de la sociedad civil y de organizaciones comunitarias, a las que considera cunas de la democracia auténtica: "Los gobiernos no pueden imponer la participación desde arriba. Pero asimismo ésta tampoco surge espontáneamente desde abajo." Así se exhorta a los Estados a apoyar iniciativas democráticas para que "[...] florezcan muchas instituciones de la sociedad civil desde los sindicatos hasta grupos de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales".¹⁰ Lo que no se dice tan claramente es qué características se espera que tengan estas expresiones colectivas de la sociedad civil; se observa que el sindicalismo que se estimula es el basado en sindicatos de empresa o de servicios y se los promueve luego de haber sido prácticamente destruidos. Estas reflexiones por sí solas nos hablan de la necesidad de mirar a través de una lupa las propuestas participativas estimuladas desde los organismos internacionales, cuestión a la que nos aproximaremos en los apartados subsiguientes.

2. Los límites de la participación

La participación -contrariamente a lo que habitualmente se afirma- no constituye una panacea para la resolución de todos los problemas de la ciudad y menos aún "de la sociedad" considerada en todas sus expresiones; son muchos los factores que los determinan y esta es sólo una de las líneas de acción posibles para introducir cambios.

Algunas limitaciones estructurales de la participación aparecen cabalmente desarro-

demuestran estudios recientes, sino como clave de la sostenibilidad a largo plazo y para lograr un efecto multiplicador." Es necesario señalar que esta interpretación del Banco Mundial se desarrolla luego de haber promocionado la apertura indiscriminada y la integración mundial a la lógica de la competencia global y sus presiones.

¹⁰ Cardarelli, G.; Rosenfeld, M.: *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós, Buenos Aires, 1998, pág. 63.

lladas en los planteos de C. B. Macpherson¹¹ y una multiplicidad de autores las han retomado como preocupación central, como por ejemplo J. A. Moisés, quien señala que la existencia de grandes desigualdades económicas y sociales, así como los límites propios de las democracias representativas, se constituyen en elementos que dificultan u obstaculizan las exigencias de más participación y más democracia.¹²

Importa destacar que para este último autor la participación política es entendida como el conjunto de actividades mediante las cuales los ciudadanos pretenden influir, tanto en la elección de los responsables de las decisiones políticas que afectan a la sociedad como un todo y por ende en sus acciones, como en el proceso que conduce a las propias decisiones relevantes para la colectividad.

Por su parte M. Wolfe señala limitaciones, relacionadas con las anteriores, que se vinculan a las posibilidades reales que tiene la población en general para participar y por ende poder decidir en términos de dar direccionalidad al desarrollo. Para comprender sus planteos, resulta necesario tener presente que este autor parte de concebir la participación como “[...] los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos, hasta entonces excluidos de tal control”.¹³ Señala además, que quizá en muchos casos la participación sería más coherente “contra” el desarrollo (conflictiva y de autodefensa) que “en” el desarrollo, por las características que el mismo ha adquirido a partir de decisiones tomadas exclusivamente por las autoridades políticas y asesoradas por los planificadores.

E. Bustelo, por su parte, agrega que en la búsqueda de una democracia participativa en este contexto de profundas desigualdades, no se pueden implementar políticas

para pobres distrayéndose del problema de la riqueza y el ingreso y su distribución inequitativa. En este sentido señala que no se pueden ignorar dos cuestiones centrales: “[...] la función del sistema educativo en la promoción de una formación y el desarrollo de una cultura de ciudadanía de derechos y obligaciones [...] de educar en las ventajas del cooperar, del trabajo en equipo, de las relaciones de reciprocidad y complementariedad; y segundo, la democratización de la economía que es el desafío históricamente mayor.”¹⁴

Respecto de esto último este autor enfatiza que no será posible avanzar en el proceso de ciudadanía si no se realizan los esfuerzos para hacer gobernables los mercados, consiguiendo mayores niveles de igualdad, participación e inclusión social en el marco de la democracia y sus instrumentos. Con relación a la cuestión de la educación indica: “Participar y educar son casi términos intercambiables: participar es educar y aprender, igualmente, educar es participar y aprender.”¹⁵

Por otra parte, es necesario considerar que desde el punto de vista operativo la participación, en sus expresiones más directas -especialmente aquellas que tienen lugar en los espacios locales- requiere canales “aceitados” de comunicación entre los diferentes ámbitos (centrales y descentralizados) así como entre los órganos políticos de gobierno y los de representación social. La circulación de la información debe ser fluida, posibilitando su acceso por parte de todos los actores involucrados.

Este es un requisito fundamental para permitir el conocimiento y diseminación de los canales de participación. La información es un requisito básico para garantizar una participación efectiva y responsable; los ciudadanos deben conocer los mecanismos de comunicación de modo que se garantice “[...] que ambos polos dialoguen y cooperen en la

¹¹ Macpherson, C.B.: *La democracia Liberal y su Epoca*. Alianza Editorial, Madrid, 1994.

¹² Moisés, J.A.: *Ciudadanía e Participação. Ensayo sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição*. Editora Marco Zero, San Pablo, 1990, págs. 36 a 41.

¹³ Wolfe, M.: Op. Cit. pág.160.

¹⁴ Bustelo, E.: Prólogo. En Cardarelli, G.; Rosenfeld, M.: *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Piados, Buenos Aires, 1998, pág. 16.

¹⁵ Bustelo, E.: Ibid. pág. 16.

gestión, creando la posibilidad de desarrollar prácticas innovadoras que representen avances reales en la gestión de la cosa pública."¹⁶

A su vez, el acceso a la información constituye una de las herramientas para que las expresiones organizativas de la sociedad civil puedan actuar con criterios propios -autonomía- no siendo así objeto de manipulaciones externas, especialmente político-partidarias, a la vez que se reducen las posibilidades de constituirse en instrumentos dependientes de la administración pública local o central.

Contrariamente a lo expuesto anteriormente parece ser lo más frecuente que la administración pública maneje medios adecuados para almacenar la información, pero no para hacerla llegar a todos los habitantes -cuestión que se agrava en las grandes ciudades- lo que genera consecuencias diversas, entre otras, la generalización de la desinformación y con ella el desarrollo de concepciones reduccionistas y maniqueas. Por otro lado, debilitan la transparencia de la gestión pública y disminuyen la calidad de vida de la población, la que no accede al conocimiento de todos los recursos y oportunidades disponibles.

Garantizar el desarrollo de una efectiva participación es un área que requiere el establecimiento de obligaciones públicas y mecanismos legales que permitan el cumplimiento de una serie de objetivos básicos a saber:

- a) la promoción de la iniciativa a través de programas y campañas especiales que tengan en cuenta el desarrollo de objetivos de interés colectivo;
- b) reforzar el tejido asociativo y ampliar la capacidad técnica y administrativa de las asociaciones de carácter territorial, contribuyendo para que ellas se tornen entidades competentes;
- c) desarrollar la participación en la definición de programas y proyectos y en la gestión de los servicios municipales.¹⁷

Cumplir con estos objetivos es una tarea compleja que implica la inversión de recursos para su efectiva implementación, además de un proceso permanente de construcción colectiva y de articulación entre el espacio público y el privado. Requiere una sociedad civil organizada y capaz de representar los intereses locales en una lógica de respeto de los intereses generales.

De esta manera, los diversos grupos y organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, se pueden constituir en interlocutores independientes, que rompen con procedimientos autoritarios, populistas o clientelistas; y pueden hacer que las instituciones públicas consideren y quizá incorporen sus intereses y concepciones político-sociales.

No obstante ello, en términos generales aún queda mucho por hacer (y por aportar desde la esfera estatal) en lo que se refiere al reforzamiento del tejido asociativo de las zonas en que están inscritas estas experiencias y en cuanto a ampliar la capacidad técnica de estas asociaciones de carácter territorial, de modo que les permita efectivamente constituirse en organismos competentes y que desarrollen la participación en la ya señalada definición de programas y proyectos, así como en la gestión de los servicios municipales.

Por otro lado en muchas experiencias se observan avances: en la circulación de la información, en los niveles de articulación público privado y en la capacidad administrativa de estas organizaciones cogestionantes; así como en la gestión y calidad de los servicios que éstas garantizan a las zonas en que se encuentran ubicadas; pero esto no parece ser suficiente desde una perspectiva descentralizadora democratizante.

3. El aporte de la sociedad civil en sus expresiones organizativas locales a las políticas sociales, y la redefinición del papel del Estado

Algunos analistas como Ch. Reilly indican que si bien la política económica "funciona" (cabría preguntarse para quiénes), la política social ha demostrado ser un desastre por lo que en la próxima década las transformaciones de carácter fiscal, político e ideológico llevarán a los Estados, los donantes

¹⁶ Jacobi, P.: *"Descentralizacão Municipal e Participação dos Cidadãos. Apontamentos para o Debate"*. Revista Lua Nova. No. 20. CEDEC, San Pablo, 1990, pág.133.

¹⁷ Jacobi. P.: *Ibid.*

internacionales, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales a reconstruir sus identidades y estrategias; del mismo modo quienes se ocupan de la formulación de las políticas deberán ser muy cuidadosos con relación a cómo sus medidas afectan al conjunto de la ciudadanía.

Este autor enfatiza además que “[...] a pesar del desequilibrado panorama económico y la urbanización desenfrenada en la mayoría de los países latinoamericanos, hay una buena noticia: una tendencia hacia la democracia y el (re)descubrimiento de la sociedad civil. Un conjunto de asociaciones voluntarias, organizaciones y movimientos, así como redes de acción colectiva. Al complementar el Estado y el mercado con la sociedad civil [...] hace resaltar a las familias, las vecindades, las organizaciones voluntarias, los sindicatos y los movimientos espontáneos de base”.¹⁸

En este marco y como hemos señalado en apartados anteriores, durante las dos últimas décadas en América Latina se han venido efectivizando nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, en el sentido de apertura de espacios para que otros actores -la comunidad organizada, organismos no gubernamentales de diferente tipo, sector privado, grupos de mujeres, de jóvenes, etcétera- gestionen desde su especificidad sus propias demandas, aportando en la labor de los gobiernos locales y en los casos más positivos, potenciándose recíprocamente.

En esta línea y como lo señala A. Pastorini citando a S. Fleury (1996): “la tendencia de la reforma del Estado en el campo de las políticas sociales [...] no se coloca más como una polarización entre Estatización vs. Privatización, sino como la creación de un complejo mix de instituciones públicas y privadas que se articulan de acuerdo con las funciones que cumplan”.¹⁹

De esta manera y siguiendo el análisis de A. Pastorini, los procesos de privatización han significado un doble movimiento: desde el Estado hacia la sociedad civil y desde lo público a lo privado. Por otra parte, es posible distinguir dos grandes modalidades:

1. la privatización en sentido amplio, donde el paso desde el Estado a lo privado incluye en este último ámbito áreas lucrativas y no lucrativas (como son los casos de las ONG, las organizaciones filantrópicas y comunitarias de distinto tipo). Aquí se observa que la sociedad civil no puede ser asimilada a lo privado lucrativo y, al mismo tiempo, que lo público no se reduce a lo estatal, dado que en estos casos se remiten responsabilidades a la esfera pública de la sociedad civil.
2. La privatización en sentido estricto, en la que el pasaje o movimiento se produce desde el Estado y desde lo público a lo privado lucrativo (lo que habitualmente denominamos mercado).

En el primer caso, las propuestas apuntan además al fortalecimiento de los gobiernos locales, habilitándolos para promover y potenciar las iniciativas que nacen de la comunidad y sus diferentes organizaciones; de esta manera agentes no gubernamentales pasan a actuar de intermediarios entre el Estado -representado por el gobierno local- y los habitantes.

Uno de los fundamentos de estas propuestas es el de lograr una gestión más dinámica, eficiente y eficaz de los servicios y programas sociales, al mismo tiempo que se desarrollen proyectos específicos, oportunos, participativos y adecuados a las peculiaridades de cada realidad local apuntando a la consideración y respeto de las identidades particulares.

De esta manera, la política pública en la esfera social se modifica en sus aspectos político-administrativos e institucionales: se trata de los procesos desconcentrados y descentralizados del aparato estatal por los que se traspasan competencias y recursos desde el nivel central al local, generándose en el mismo sentido traslados de responsabilidades en lo referente a ejecutar y/o gestionar programas y servicios sociales. Éstos pasan a manos de agentes privados

¹⁸ Reilly, Ch.: “Las políticas públicas y la ciudadanía”. En *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Compilado por Reilly, Ch. Fundación Interamericana. Arlington, Virginia, EEUU, 1994, pág. 1.

¹⁹ Pastorini, A.: “La articulación entre Público y Privado”. En *Revista Trabajo Social*, año XIII, No. 15, Montevideo, 1999, pág. 41.

no gubernamentales y también a organizaciones o grupos de la propia comunidad.

El traslado de estas responsabilidades no es obstáculo, en términos generales, para que se entienda que el Estado -ya sea a través del gobierno central o de los gobiernos municipales- debe permanecer fuerte en lo que hace a la definición de los objetivos y prioridades nacionales que señalan las grandes líneas a ser seguidas por la política social, en asegurar los recursos para que la implementación de estas políticas sea la adecuada y en la asignación y distribución equitativa de los mismos entre las diferentes áreas locales, así como en los procesos de fiscalización y control del uso de esos recursos.

De esta forma el Estado central debe tener la voluntad y la capacidad para descentralizar, adjudicando a los gobiernos locales los recursos materiales y humanos, a los que diversos especialistas añaden: procesos de capacitación y modelos de gestión local, así como herramientas de diagnóstico, planificación, programación y evaluación.

En términos generales, en estas propuestas descentralizadoras y participativas, los resultados positivos parecen estar fuertemente ligados a las posibilidades efectivas de confluencia entre los agentes del Estado y los de la sociedad; la articulación de estos ámbitos en el desarrollo de iniciativas y acciones puede dar lugar a experiencias efectivas de desarrollo social local. Para ello resulta también imprescindible que los actores sociales tengan capacidad de actuar con autonomía y logren desde ese lugar un encuentro positivo con los actores locales gubernamentales.

Otro elemento fundamental desde esta perspectiva de la gestión descentralizada se halla en la participación de la comunidad. En este sentido se ha afirmado: *“Al término participación se le han adjudicado significados muy distintos. Muchas veces se la entiende como la colaboración de los beneficiarios en la entrega de subsidios asistenciales o la asistencia a un curso o taller o la utilización de los servicios sociales. En nuestra opinión, participación implica necesariamente un involucramiento en el proceso, la asunción de responsabilidades, la oportunidad de sugerir, evaluar o criticar. Participación alude a la incorporación de la orga-*

*nización popular y de los habitantes en la definición e implementación de las principales líneas de acción local. Participación supone un dirigente con capacidad de interlocución y negociación, y con manejo técnico en proyectos sociales.”*²⁰

Garantizar el desarrollo de una participación de esta naturaleza implica -como ya lo hemos señalado- entre otras cuestiones, la inversión de recursos para la formación y capacitación de la población interviniente, de modo que la misma reúna las competencias necesarias para desempeñarse sin mayores dificultades y obteniendo los mejores resultados, no sólo en la gestión del servicio en el que están involucrados, sino también en el relacionamiento con su personal y con el conjunto de los vecinos, con los usuarios y con los actores gubernamentales y sociales con los que comparten objetivos y territorio.

La participación necesita del estímulo del gobierno local y éste a la vez debe ser considerado por la población, democrático, eficiente y honesto, condiciones necesarias para que la comunidad confíe en su capacidad de respuesta. Este gobierno debe estar efectivamente abierto a la población en el sentido de brindar y recepcionar la información respecto de beneficios, derechos, responsabilidades, servicios con los que se cuenta y las distintas alternativas de acción posibles.

Estas condiciones no suelen cumplirse cabalmente en buena parte de las experiencias estudiadas, no sólo a nivel local -en el departamento de Montevideo- sino en general a nivel de los países de la región; reunir todos y cada uno de estos requisitos es tarea trabajosa y forma parte de un proceso que se va construyendo lentamente y con acumulaciones o aprendizajes que no siempre son “felices” y mucho menos progresivos o lineales. Por lo común se generan a partir de procesos y errores que no siempre se superan sin atravesar episodios dolorosos o desgastantes. Por todo ello la evaluación de las diferentes experiencias se hace necesaria para retroalimentar las políticas públicas y las opciones de la población, evitando la reiteración de aquellas consideradas negativas.

²⁰ Raczynski, D.: *“El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales: dilemas y desafíos”*. En *Mujer y Organizaciones de Consumo el América Latina* PET, Santiago de Chile, 1995, pág. 96.

4. Una mirada acerca de la cogestión de servicios y programas de carácter social

Dentro del marco del *binomio descentralización-participación* y entre las modalidades del *mix Público-Privado* que ya hemos considerado, se vienen desarrollando en América Latina y en los últimos años, experiencias de gestión conjunta -cogestión- de servicios y programas de carácter social. Participan en las mismas actores de la sociedad civil y del Estado, compartiendo responsabilidades en la planificación, dirección, evaluación y control de su desarrollo.

Constituyen un espacio de interconexión en el campo de las políticas sociales entre el Estado y grupos comunitarios. Aquí los vecinos más o menos organizados participan, en términos generales, en el proceso de definición de prioridades en la distribución de recursos generando alternativas organizacionales para la implementación de los proyectos.

El concepto de cogestión reconoce antecedentes de antigua data en experiencias concretas vinculadas al mundo del trabajo, desarrolladas sobre todo -aunque su antigüedad parece remontarse a fines del siglo pasado- luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los procesos de reconstrucción de Alemania mediante el que se reemplazó el esquema de empresa organizado durante el periodo totalitario. Según señala Iturraspe (1986) “[...] en los últimos años, en países de diferentes modelos económicos se han desarrollado experiencias de participación en diversos niveles. En América Latina casi todos los países tienen experiencias de participación, e incluso algunos de ellos han incorporado normas en la Constitución estableciéndolas como derecho de los trabajadores.”²¹

La expresión alemana “mitbestimmung” se traduce como codecisión y pone énfasis en la toma conjunta de decisiones tal como lo establece el prefijo “co”; en América Lati-

na se emplea en sustitución del término anterior la voz “cogestión” con idéntico significado.²² Estas experiencias “codecisionales” se enmarcan en una concepción de la participación como actividad fundamentalmente política, a partir de entender que “[...] los problemas de la empresa, de la economía, de la sociedad son, sin duda, problemas políticos. Y viceversa, no hay ‘política’ posible que pueda excluir, en sus planteos y programas, los problemas económicos.”²³

Por extensión se ha pasado a utilizar la denominación de cogestión en las experiencias relacionadas con políticas sociales y algunos autores prefieren utilizar la expresión coproducción, aunque entendemos que se hace referencia al mismo tipo de procesos participativos. Estas experiencias suponen la superación de concepciones benefactoras y asistencialistas, involucrando a los propios ciudadanos y sus expresiones organizativas, en la toma de decisiones en esta área específica.

De esta manera la participación pasa a cuestionar el rígido esquema dirigentes/dirigidos - sujetos creativos, pensantes, que deciden/sujetos pasivos, ejecutantes, que obedecen (siguiendo los términos de Iturraspe). Se estaría frente a un sistema democrático en el que se introducen y profundizan los mecanismos participativos, conjugando la representación tradicional o clásica con una actividad permanente, consciente y creativa del sujeto participante, antes “dirigido”.

En particular, en Montevideo se han desarrollado estas modalidades de gestión caracterizadas por la transferencia de recursos del gobierno municipal a organizaciones de la comunidad y la asunción de compromisos mutuos en función del cumplimiento de un mismo objetivo. Generalmente se han instrumentado a través de los llamados “convenios” entre la Intendencia Municipal de Montevideo y organizaciones de la comunidad, de este Departamento.²⁴

²¹ Iturraspe, F. Org.: *Participación, cogestión y autogestión en América Latina / I. América Latina-Argentina-Bolivia-Caribe y Centro América*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1986, pág.41.

²² Según lo plantea O. Mantero citado por Iturraspe en la obra ya citada.

²³ Iturraspe, F.: *Ibid.* pág. 47.

²⁴ Perú, C. y otros: *La Cogestión de Servicios, un desafío para la Descentralización*. IMM-CPP. Montevideo, 1996.

De acuerdo a evaluaciones del propio municipio y debido a que estas políticas se enmarcan en el proceso descentralizador de Montevideo, entre las dificultades que se destacan en las experiencias de cogestión se encuentran las formas de comunicación y articulación entre el nivel local y el nivel central. Este último conserva aún numerosos cometidos y funciones potencialmente descentralizables, tanto en la esfera de las decisiones como en lo presupuestal. Estas dificultades parecen haber llevado a conflictos que responden a ópticas e intereses diferentes.²⁵

Por otra parte las respuestas dadas a los problemas sociales locales se han visto afectadas en algunos casos en forma negativa, debido a la existencia de superposiciones y vacíos, en lo que respecta al cumplimiento de los cometidos de los diferentes órganos del gobierno. Se constatan niveles de confusión e indefinición de roles de los órganos de la descentralización, con repercusiones en la implementación de las políticas sociales.

Por otra parte el desfasaje entre los tiempos y ritmos de los diferentes actores (municipio, organizaciones sociales, vecinos en general), generan desequilibrios y tensiones que repercuten en la propia participación y en algunos casos llevan al desgaste y desarticulación de grupos comunitarios. Las demandas muchas veces no son atendidas en los tiempos que la comunidad reclama y necesita.

En los servicios cogestionados se dan a su vez otros riesgos que tienen que ver con las exigencias que suponen para los vecinos que participan, con la posibilidad de caer en la utilización de "mano de obra barata", transfiriendo tareas a la comunidad que el colectivo social espera que sean desempeñadas por funcionarios municipales, traduciéndose en situaciones conflictivas. *"Es la difícil diferencia entre gestión honoraria y trabajo voluntario [...] de saber encontrar los límites para no caer en la fácil solución de*

tirarle el problema a la gente, para intentar que el problema se resuelva con el esfuerzo voluntario y no remunerado del propio usuario del programa".²⁶

Es posible identificar diversidad de experiencias en lo que respecta a las características de la participación que en ellas se desarrolla; algunos autores hablan de la existencia de dos grandes tipos: la participación restringida y la ampliada. La primera es *"la participación de la comunidad directamente beneficiada en un proyecto específico, o en un programa de ámbito local, a través del aporte de mano de obra (voluntaria o sub-remunerada), y en la definición de microprioridades y manejo de ciertos recursos y equipamientos de consumo colectivo directamente concernientes a la iniciativa gubernamental específica"*. La participación ampliada *"significaría la posibilidad de influir directa o indirectamente en las macroprioridades, directices, formulación, reestructuración o implementación de programas y políticas urbanas"*.²⁷

Con respecto a esto, los casos son heterogéneos y resulta complejo ubicarlos dentro de un tipo u otro de participación, máxime cuando algunos -aunque al parecer, aún pocos- comparten ciertos elementos de la participación restringida y de la ampliada; sí podríamos señalar hoy que la mayor parte de ellos contienen el riesgo de permanecer dentro de la esfera de las experiencias con participación restringida, reduciendo sus potencialidades en lo que respecta a ampliar las capacidades de estos sujetos colectivos mediante una participación efectivamente sociopolítica y creadora de sentido.

Por otro lado los programas sociales gestionados requieren una contraparte de la sociedad civil, interlocutores sociales organizados y conscientes de la forma en que quieren satisfacer su o sus necesidades. En la realidad montevideana se ha constatado que no siempre los sujetos sociales colectivos tienen un nivel importante *"[...] de ex-*

²⁵ Estas evaluaciones desde el Municipio de Montevideo se toman de la publicación citada en el primer capítulo: Balea, E. Coord.: *Los montevideanos y las políticas de la solidaridad. Acciones municipales y participación social*. IMM, 1996.

²⁶ Portillo, A.: *"Programas sociales de la IMM"*. En **Descentralización y Participación Ciudadana**. Publicación de las ponencias de dicho seminario. Ediciones Trilce, Montevideo, 1994, pág. 155.

²⁷ Azevedo, S. y Prates, A.: *Ibid.* pág. 20.

pansión horizontal, y por otro lado se observa la existencia de un conjunto de necesidades objetivamente presentes".²⁸ Más precisamente se podría afirmar que en muchos casos no existen vecinos organizados, o los que lo están conforman un grupo muy reducido y no son ampliamente representativos de las poblaciones que efectivamente viven las necesidades a las que los programas apuntan.

Esto ha llevado a la generación de nuevos actores colectivos a partir de la existencia de determinados programas sociales, en la medida en que las políticas públicas establecen reglas de juego y asignan incentivos y recursos específicos, que la población tiene interés en aprovechar.

Por otro lado, la integración de nuevos actores a la gestión de las políticas sociales implicó el establecimiento de mecanismos de control por parte del Estado.²⁹ Es decir, que junto con el reconocimiento y legitimación de estas organizaciones populares se generaron mecanismos reguladores de sus formas de acción y representación.

También es posible que las políticas públicas cogestionadas actúen sobre los actores de la sociedad civil, desarticulándolos o cambiando sus objetivos y estrategias. Esto último es una cuestión que ha acontecido con frecuencia en experiencias de la naturaleza que estamos analizando y que se han llevado a cabo en diferentes países latinoamericanos.

Organizaciones y grupos de base territorial, por las exigencias que en muchos casos impone la participación en la gestión de diferentes servicios sociales, han debido por ejemplo desviarse de una visión más integral para el abordaje de los problemas de su zona o barrio. Así como en otros casos, ha significado un sustantivo socavamiento a sus objetivos y estrategias más claramente políticos, de trabajar en pos de una mayor democratización de las decisiones tanto en las esferas microsociales en las que ellos mismos se desarrollan, como en la órbita estatal y en el área de la redistribución de recursos.

A. Quiroga en su trabajo de análisis de experiencias del nordeste brasileño puntualiza: "*Los programas sociales 'participativos' tuvieron una importante interferencia en la regulación del tipo, naturaleza y radio de acción de las actividades y formas de lucha hasta entonces emprendidas por esas organizaciones*" [...] "*estos más que coberturas objetivas de necesidades sociales o familiares de las poblaciones pobres, tenían como criterio de eficiencia el mayor o menor potencial de obtener dividendos políticos*".³⁰

En dichos casos los móviles de estas acciones estatales se hallaban en la búsqueda de ampliar, de extender su legitimación social más allá de los adherentes habituales. Para esto se generaron muchas veces, coberturas precarias y reducidas para la atención de importantes necesidades individuales y colectivas. Se trataría de pobres políticas de protección social para pobres, a los que además, se los involucra para gestionarlas.

Por otro lado, las organizaciones populares se ven investidas de un rol mediador entre las poblaciones -sobre todo periféricas- y los organismos públicos responsables de los programas sociales; esto, en muchos casos implica una sobrecarga y un desgaste significativo de los sujetos colectivos involucrados, los que no siempre cuentan con la capacitación necesaria para representar dichas poblaciones con problemáticas complejas y muchas veces, con intereses contradictorios y conflictivos en su interior.

La mayor capacidad y sensibilidad del Estado para absorber las demandas populares no representa necesariamente un avance en la democratización de las relaciones sociales. Se requiere que las políticas sociales recuperen un lugar privilegiado en la esfera pública y que se revierta su carácter clientelista, paternalista y particularista que las ha caracterizado hasta el momento.³¹

²⁸ Portillo, A.: *Ibid* pág.156.

²⁹ Oszlak, O. Y O' Donnell, G.: *Estado y Políticas Sociales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación*. CIDES, Buenos Aires, 1976.

³⁰ Quiroga, A.M.: "*Revivendo Mecanismos Autoritários: as Organizações de Moradores na Gestão de Políticas Públicas*". En *Brasil Urbano: Cenários da Ordem e da Desordem*. Pinheyro do Nascimento, E. Y Alencar F. Barreira, (organizadores), NOTRYA Editora, Rio de Janeiro, 1993.

³¹ Jacobi, P.: *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: demandas por saneamento básico e saúde*. Cortez Editora, San Pablo, 1989.

Se ha señalado también que en las propuestas de cogestión de programas sociales -así como en todo el proceso de descentralización-participación- incidiría negativamente la existencia de una "cultura política", que deviene de una construcción histórica con componentes autoritarios y de un Estado centralista (en alguna medida el caso uruguayo sobre todo como herencia del gobierno de facto). Esta cultura política impregna no sólo al Estado sino a toda la sociedad, promoviendo hábitos, valores, comportamientos, significaciones, que se muestran contradictorios con procesos solidarios, participativos y comprometidos con una construcción colectiva democratizante.

Se observa en general en estas experiencias latinoamericanas que, incluso a la hora de definir donde se localizarán los programas, los criterios de selección se hallan atravesados por la consideración del potencial de conflicto representado por los usuarios que no recibieran atención a sus demandas, así como por la fuerza social y política que se podría incorporar con su atención. Los criterios estrictamente técnicos en estas definiciones parecen tener un peso menor, dominando los criterios políticos en lo que se refiere a la selección, implantación y seguimiento de las experiencias.

De esta manera las políticas sociales del carácter que estamos analizando han introducido nuevos ámbitos de disputa y de conflicto local, la mayoría de las veces sin generar las instancias mediadoras para su resolución.

5. A modo de reflexión final

Más allá de los distintos aspectos planteados anteriormente y que entendemos deben ser revisados y evaluados en profundidad, muchas de estas experiencias basadas en la co-responsabilidad del Estado y la sociedad civil, han posibilitado efectivamente el acceso a amplios sectores de la población -especialmente en las áreas periféricas- a servicios y programas de carácter social, ampliando el espectro de sus derechos sociales. Esto, a través de modalidades en las que parecen primar la solidaridad y el respeto por sus necesidades e intereses.

En estas experiencias participativas el principal interlocutor de las organizaciones

populares es el Estado; a él se dirigen para demandar, proponer y negociar. En estas interrelaciones ambos polos se transforman, y esto es estimulado desde las propuestas descentralizadoras "democratizantes", aunque no se hallen exentas de contradicciones y de contramarchas.

Se generalizan mecanismos institucionalizados de relación, pasándose de la "rebelión" de los sujetos participantes a la "negociación" y de ésta en muchos casos, a la "autogestión"; todo ello en procura de condiciones de vida más dignas a partir de los escasos recursos que el Estado destina para su obtención y en el marco de un proceso más amplio, de sumisión, naturalización y conformismo, donde lo político aparece desprovisto de sentido.

Cuando se logra el apoyo estatal y la negociación se establece, se configura un "éxito" para las organizaciones populares -las que ganan y pierden- alimentando su identidad lo que les posibilita a su vez, continuar caminando por los espacios de participación que así se van construyendo.

Estas relaciones entre el Estado y expresiones organizativas de la sociedad civil son intrincadas, sinuosas, surcadas de contradicciones. Estos actores transitan por caminos igualmente ambiguos: por un lado la habilitación para el desarrollo de "identidades" y "autonomías" de las organizaciones y grupos comunitarios, apuntando a la construcción de sujetos sociales. Por otro lado, caminan por el control, el disciplinamiento, la burocratización de estructuras y procedimientos que el Estado va propiciando a través de sus políticas.

Aquí se pueden establecer una serie de interrogantes, como por ejemplo si estas políticas pueden constituirse, implementadas de esta manera, en políticas desmovilizadoras, que "contengan" -en el sentido de detener u obstaculizar- los procesos de autococonocimiento y de reivindicación transformadora. Procesos que encierran un alto contenido de desarrollo de la conciencia política y de generación de ciudadanía. Se estaría en ese caso llevando a cabo procesos que por un lado alimentan y legitiman diferentes instrumentos reconocidos de participación en la esfera política, y otros que indican su limitada e intermitente capacidad de com-

prender y abarcar los espacios que desde la sociedad civil se demandan.

Qué aspectos predominen en estas relaciones "público-privado", qué riesgos y costos se asuman dependerá de las experiencias y casos concretos. Difícil es generalizar sobre la diversidad de situaciones que las propuestas de este tipo vienen generando y que sin duda requieren de análisis profundos que permitan a los actores involucrados tomar opciones más conscientes y responsables.

El TS tiene en este sentido un gran desafío y múltiples posibilidades de aportar, pro-

fundizando en la problematización de estas propuestas tan próximas al quehacer profesional, por lo que convidamos a los lectores a avanzar en este sentido, esperando que estas líneas al menos actúen como provocación. Sabemos que no es una tarea sencilla ya que entre otras dificultades reconocemos con P. Bourdieu que "*La ciencia social, como toda ciencia, está construida contra el sentido común, contra las apariencias primeras*".³² "[...] es una ciencia incómoda porque devela cosas ocultas [...] que ciertos individuos o ciertos grupos prefieren esconder o esconderse porque ellas perturban sus convicciones o sus intereses".³³

Bibliografía

- AZEVEDO, S.; PRATES, A.: "*Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Acao Clectiva: a questao do Estado e Populacoes Periféricas no Contesto Brasileiro*". Caxambú. ANPOCS, 1990. Mimeo.
- BALEA, E., (coord.): *Los Montevideanos y las Políticas de Solidaridad. Acciones Municipales y Participación Social*. Publicación de la Intendencia Municipal de Montevideo, 1996.
- BOURDIEU, P.: "*Profesión Científico*". En *Capital cultural, escuela y espacio social*. Siglo XXI Editores, Madrid, 1998.
- BUSTELO, E.: Prólogo. En Cardarelli, G.; Rosenfeld, M.: *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- CARDARELLI, G.; ROSENFELD, M.: *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*. Piados, Buenos Aires, 1998.
- CASTAGNOLA, J. L.: "*Participación y movimientos sociales*". En Cuadernos del CLAEH No. 39. Montevideo, 1986.
- CUNILL, N.: *Participación Ciudadana*. CLAD, Caracas, 1991.
- GRASSI, E.: "*La implicancia de la investigación social en la práctica profesional del Trabajo Social*". En *Revista de Treball Social* No.135. Barcelona, 1994.
- JACOBI, P.: "*Descentralizacao Municipal e Participacao dos Cidadanos. Apontamentos para o Debate*". *Revista Lua Nova*. No. 20. CEDEC, San Pablo, 1990.
- MACPHERSON, C. B.: *La Democracia Liberal y su Época*. Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- MIDAGLIA, C.: "*Participación y responsabilidad política: los agentes privados en la formulación de políticas públicas*". *Gurises Unidos* No.5. Montevideo, 1995.
- MOISÉS, J.A.: *Ciudadanía e Participacao. Ensaio sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituicao*. Editora Marco Zero, San Pablo, 1990.
- OSZLAK, O.; O' DONNELL, G.: *Estado y Políticas Sociales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CIDES, Buenos Aires, 1976.
- PASTORINI, A.: "*La articulación entre Público y Privado*". En *Revista Trabajo Social*, Año XIII, No. 15, Montevideo, 1999.
- PERÉ, C. y otros: *La Cogestión de Servicios, un desafío para la Descentralización*. IMM-CPP. Montevideo, 1996.
- PORTILLO, A.: "*Programas Sociales de la Intendencia Municipal de Montevideo*". En *Descentralización y Participación Ciudadana*. Ediciones Trilce, Montevideo, 1994.

³² Bourdieu, P.: "*Profesión Científico*". En *Capital cultural, escuela y espacio social*. Siglo XXI editores, Madrid, 1998, pág. 73.

³³ Bourdieu, P.: *Ibid.* pág. 65.

- QUIROGA, A. M.: *“Revivendo Mecanismos Autoritários: As Organizações de Moradores na Gestão de Políticas Públicas”*. En *Brasil Urbano: Cenários da Ordem e da Desordem*. Notrya Editora, Rio de Janeiro, 1993.
- RACZYNSKY, D.: *“El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales: dilemas y desafíos”*. En *Mujer y Organizaciones de Consumo en América Latina*. PET, Santiago de Chile, 1995.
- Reilly, C.A. (comp.): *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*. Fundación Interamericana. Arlington, Virginia, EEUU, 1994.
- SILVA, M. D.: *“Movimentos Sociais Urbanos e Estado: Efeitos Político-Institucionais e Consolidação Democrática”*. En *Brasil Urbano: Cenários da Ordem e da Desordem*. Notrya Editora, Rio de Janeiro, 1993.
- WOLFE, M.: *“La participación: una visión desde arriba”*. Revista de la CEPAL. No. 23, 1984.

Resumen

Este artículo se introduce en la temática de la participación en políticas sociales, particularmente en la cogestión de los servicios sociales por parte de agentes del Estado y de la sociedad civil, y dentro de ésta especialmente en las asociaciones vecinales de carácter local. Se detiene a su vez en el impacto que estos programas participativos generan en las expresiones organizativas locales involucradas. Transita -en su intencionalidad de problematizar estas propuestas y experiencias- por las argumentaciones a favor del incremento de la participación relativamente directa, así como de los límites que la participación en sí misma encierra en los contextos actuales, considerando aspectos socioeconómicos, políticos, culturales y operativos. Se abordan además los argumentos que propugnan el aumento del aporte de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas sociales, poniéndose en cuestión algunos de los discursos más frecuentes en torno de esta temática. Todo ello sin pretender “satanizar” dichos programas y servicios “participativos”, atendiendo a las contradicciones que los surcan y considerando las posibilidades que se abren con la articulación público-privado para hacer efectiva la atención de distintas necesidades de la población.