

PLANIFICACION, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION: REVISION Y CRITICA

Liliana Findling

María del Carmen Tamargo

PLANIFICACION, DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION: REVISION Y CRITICA

Liliana Findling

María del Carmen Tamargo

**PLANIFICACION,
DESCENTRALIZACION
Y PARTICIPACION:
REVISION Y CRITICA**

Lic. Liliana Findling*
Lic. María del Carmen Tamargo*

* Investigadoras del Area de Salud del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decano

Lic. Juan Carlos Portantiero

Vicedecano

Lic. Oscar Toto

Secretario Académico

Dr. Miguel Talento

Secretaria de Gestión Institucional

Lic. Olga Pisani

Secretario de Investigación

Lic. Leandro Gutiérrez

Secretario de Posgrado

Lic. Pedro Krotsch

Secretaria de Hacienda y Administración

Lic. Cristina Proverbio

Secretario de Extensión Universitaria

Lic. Julián Gadano

Instituto de Investigaciones

Directora

Dra. Ana Lía Kornblit

CUADERNOS es una publicación del Instituto de Investigaciones
de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

© de esta edición: Facultad de Ciencias Sociales (UBA)
Marcelo T. de Añear 2230, (1122) Buenos Aires, Argentina
Febrero de 1992

ISBN 950-29-0069-3

SUMARIO

PARTE I

DESARROLLO TEORICO-CONCEPTUAL	7
Introducción	9
1. Las políticas públicas: su conceptualización	11
1.1. Tipología de políticas públicas y planificación: su contexto histórico	13
1.2. Nuevas modalidades en la formulación e implementación de las políticas	18
1.3. A modo de síntesis	22
2. Participación: hacia un análisis crítico	23
2.1. Principales posturas teóricas	23
2.2. El "para qué" de la participación	36
3. La descentralización en el ámbito municipal	41
3.1. El concepto de descentralización	43
3.2. Las organizaciones intermedias como actores de la descentralización	46
3.3. Descentralización: ¿estrategia frente a la crisis o garante de la democratización?	51
4. Reflexiones finales	53

PARTE II

ANEXO

SINTESIS DE LOS TRABAJOS EMPIRICOS	55
Introducción	57
1. Análisis del caso Cuartel IX (Lomas de Zamora)	59
2. Análisis del caso Luján	73
3. Análisis comparativo de ambos casos	83

PARTE I

DESARROLLO TEÓRICO-CONCEPTUAL

INTRODUCCION

A partir del resurgimiento de la democracia en la Argentina las temáticas referidas a la formulación de políticas, la planificación, descentralización y participación se constituyen en ejes centrales de debate tanto en el campo político como en el de las Ciencias Sociales.

Nuestro primer abordaje se orientó a indagar el tema de la participación popular y la satisfacción de las necesidades básicas -desde un punto de vista teórico y empírico- profundizando las características que asumen los procesos participativos, cómo éstos operan de articuladores entre la sociedad y el Estado y cuál es su alcance real.

Este acercamiento inicial al tema nos permitió por un lado desmitificar la conceptualización dominante acerca de la participación y por otro ahondar en algunas cuestiones íntimamente relacionadas con la participación: la formulación de las políticas públicas y aquellos procesos que la acompañan -la planificación y descentralización-, a fin de sistematizar, ordenar y comprender el contexto en el cual se intentan desencadenar procesos participativos.

El estudio de estas cuestiones supone una elaboración conceptual que tenga en cuenta una dimensión histórica-social así como un enfoque teórico-metodológico apropiado para su abordaje empírico.

Ambos aspectos, a pesar de la profusa tarea realizada en los últimos años, se hallan aún en construcción, de manera que nuestro interés estuvo centrado en elaborar una recapitulación bibliográfica de las alternativas teóricas y empíricas abordadas en América Latina relacionadas con las políticas públicas y con las estrategias de planificación, analizando las dimensiones que asume la participación popular y la descentralización en dicho campo.

Cabe señalar que esta revisión no pretende abarcar la totalidad de la producción alrededor de estos temas, sino que intenta ser una aproximación al debate que consideramos necesario profundizar.

El presente trabajo consta de dos partes. La primera contiene el

desarrollo teórico-conceptual de las cuestiones arriba indicadas, y la segunda parte -a modo de anexo- describe los resultados empíricos de los trabajos de investigación llevados a cabo en dos áreas: Cuartel IX (Lomas de Zamora, Gran Buenos Aires) y Luján (Provincia de Buenos Aires)

Agradecemos especialmente a la Lic. Laura Champalbert por ayudarnos a pensar y discutir esta temática; a las instituciones que subsidiaron los proyectos de investigación (CONICET y Secretaría de Ciencia Técnica de la Universidad de Buenos Aires), permitiendonos elaborar este trabajo; y al Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) por otorgar la sede académica y por facilitar la edición de esta publicación.

1. LAS POLITICAS PUBLICAS: SU CONCEPTUALIZACION

La relación Estado-sociedad se expresa a través de las políticas públicas, una política es un conjunto de acciones (y de omisiones) destinadas a obtener determinados fines. Pero la formulación e implementación de políticas públicas también puede ser interpretada como el resultado o la síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado; es decir, son el resultado de la lucha entre diferentes actores sociales, la cual se dirime en el Estado que aparece como un espacio de negociación de intereses contrapuestos.

El Estado se presenta entonces como un campo en el cual las fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus intereses.

Bustelo e Isuani¹ señalan los principales componentes de una política pública:

- los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado.
- la forma en que éstos se expresan en decisiones u omisiones.
- los fines que se propone o intenta lograr, siendo estos fines de dos tipos: la búsqueda de apoyo o legitimidad política o bien la preservación del orden y armonía social.

Más allá de cuál sea la finalidad, es importante señalar que las políticas públicas "revelan una determinación básicamente política"² ya que son la expresión de los intereses de las fuerzas que participan en las organizaciones del Estado, lo cual es fundamental para analizar y comprender la viabilidad política de las políticas públicas.

¹ Bustelo, E. e Isuani, A.: "Estado, Política Social y Crisis de Legitimidad"- Ba.As., 1982, ILPES.

² Bustelo, E. e Isuani, A.: op. cit.

Toda política pública necesita ser viable para poder implementarse; pueden señalarse dos tipos de viabilidad:

- física, referida a los recursos necesarios para producir los bienes y servicios requeridos.
- política, que implica que las fuerzas que apoyan las políticas definidas posean el poder suficiente para llevarlas a cabo.

El estudio de las políticas públicas, tal como lo señalan Oszlak y O'Donnell, permite una visión del Estado "en acción" y "puesto en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales". Definen el término "política estatal" como un conjunto de acciones y omisiones que revela la modalidad de intervención del Estado frente a una "cuestión" que interesa o afecta a otros actores en la sociedad civil.³

Consideramos que ambos autores aportan un enfoque que complementa y ensancha el espectro de análisis de las políticas públicas, ya que definen como campo de estudio el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que no sólo el Estado sino también otros actores (clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos e individuos) adoptan políticas, lo cual supone relaciones bidireccionales de poder, influencia y negociación.

La importancia relativa del accionar estatal en los procesos sociales (sus acciones afectan más extensamente a la sociedad que las políticas privadas) y las expectativas que su accionar despierta en otros actores hacen que sea necesario centrarse en ellas; Oszlak y O'Donnell las caracterizan, entonces, como "nudos" del proceso social: la interacción entre los actores públicos y privados a través de sus acciones e inacciones constituyen el proceso social.

Vicente Navarro también contextualiza a las políticas a partir del análisis del Estado en el marco del capitalismo.⁴

Señala dos características principales:

- la concentración del capital y
- el consiguiente crecimiento del Estado para asegurar la acumulación y rentabilidad del capital privado.

Este crecimiento e intervención requiere una fuerte recaudación

³ Oszlak, O. y O'Donnell, G.: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en: "Para investigar la administración pública", Madrid, 1984.

⁴ Navarro, Vicente: "Clase social, poder político y Estado: sus implicaciones para la medicina", en: "La medicina bajo el capitalismo", ed. Grijalbo, Madrid, 1978.

fiscal que nunca es suficiente para cubrir esos gastos (crisis fiscal).

Respecto del Estado y las políticas sociales sostiene que las características del Estado en las sociedades capitalistas y su crecimiento responden a las necesidades sociales del capital y a las demandas sociales del trabajo (reflejando el conflicto continuo entre el capital y trabajo). Por lo tanto, desde esta perspectiva toda política pública debe ser interpretada a la luz de estas dimensiones.

Según Navarro la política social es el resultado de la combinación de estas dos dimensiones, que no son estrictamente dicotómicas, sino que "las políticas sociales que sirven a los intereses de la clase trabajadora pueden luego adaptarse para beneficiar a los intereses de la clase dominante".

Otro aspecto señalado se refiere a la extrema burocratización y centralización de que es objeto el Estado, tendiendo a separar cada vez más a "los gobernantes de los gobernados, a la administración de los administrados", es decir, a profundizar la separación entre Estado y sociedad civil.

El Estado se ve capturado por la lógica de la acumulación y concentración del capital privado, la cual invade todos los sectores de la economía, incluyendo los servicios sociales:

"el capitalismo contemporáneo tiende a convertir los servicios públicos en bienes que se compran y venden en el mercado privado".

Puede afirmarse en consecuencia que -desde una perspectiva sociohistórica- puede reconocerse la existencia de diversos tipos de políticas públicas y de estrategias de planificación (en tanto operacionalización de una política); éstas son el sustrato ideológico de dichos modos de formular y hacer política y el eje diferenciador de sus contenidos y direccionalidad.

1.1. Tipología de políticas públicas y planificación: su contexto histórico

La matriz ideológica que soporta a dichos modelos puede intentar ser dilucidada a partir de analizar el modo en que lo "social" es implícita o explícitamente definido; según Bustelo e Isuani en ese intento pueden construirse tres modelos de política pública:

a) el mercado: la sociedad es la suma de individuos y las relaciones entre ellos son de intercambio. Hay una búsqueda por satisfacer el interés individual; se cree en la existencia de una "mano invisible" por la cual lo individual maximiza al conjunto social, por lo tanto no son necesarias ni el

Estado ni sus políticas. El modelo de política pública es residual o asistencial, se ayuda a los desprotegidos como regalo o transferencia que unos individuos hacen a otros.

Los servicios llamados sociales no tienen por qué estar en manos del Estado, puede encararse a través de la beneficencia privada (se acerca al modelo liberal-reaccionario de Milton Friedman).

Este modelo caracteriza a la Argentina de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, donde la acción del Estado quedaba reducida al apoyo financiero a entidades de beneficencia privada encargadas de dar alivio y respuesta a los problemas individuales de los "pobres". En ese momento histórico la noción de planificación es prácticamente inexistente y en el mejor de los casos es rechazada -ya entrado el siglo XX- por estar estrechamente vinculada a la Revolución Rusa y ser visualizada como patrimonio de un Estado totalitario y fuertemente centralizado.³

b) distributivo: busca maximizar la distribución en función del principio de igualdad social. En el centro de este modelo aparece el Estado como principal agente distributivo; todo lo que genera el Estado debe ser distributivo y por lo tanto social. La planificación aparece como herramienta central colocada en un nivel de determinación política.

Su objetivo es el cambio: democracia y participación son esenciales a este modelo, son su base de legitimidad.

El Estado aparece entonces como el responsable de dar respuestas al conjunto de las necesidades sociales de los ciudadanos.

Una expresión de este modelo se pone en práctica en la década del '40 en nuestro país: la asistencia social como derecho y la obligación del Estado de responder a las necesidades de la población a la par que se desarrolla el sistema previsional. Dicho modelo va acompañado en esta etapa de una planificación fuertemente centralizada y normativa que hace eje en el ordenamiento de la economía fijando metas de producción por sector de actividad económica.

El modelo distributivo que en nuestro país ha asumido predominantemente la forma de distribución de bienes, es reconocible luego en la década del '80 en el proceso de transición a la democracia. Desde el gobierno democrático se asume la responsabilidad del Estado frente a las necesidades de la población en su conjunto, pero su escasa capacidad de intervención determinada por la descoordinación entre jurisdicciones (nación-provincia-municipio) y su debilidad político-instrumental, marcan una profunda

³ Testa, Mario: "Tendencias en planificación" - Mimeo - 1985.

brecha entre los propósitos y los resultados obtenidos en términos de equidad.

Dicho tramo de gestión democrática estuvo a su vez impregnado de un discurso flexibilizador de los modelos tradicionales de planificación (básicamente economicista y reservado a los técnicos); los conceptos de participación, planificación participativa y descentralización (como modo de acceso a la solución de los problemas allí donde éstos se presentan) son fuertemente enfatizados. Pero a pesar del esfuerzo por esclarecer estas ideas y de los intentos aislados por implementarlos, el asistencialismo primó por sobre la promoción de capacidades para la organización y participación.⁶

c) **tecnocrático**: surge para corregir las imperfecciones del mercado: admite la intervención del Estado para contribuir a una mayor eficiencia. Le asigna al Estado una función social de bienestar: distribuir sobre bases avalorativas para corregir los desajustes o desequilibrios del desarrollo.

Lo social es variable de ajuste de las formulaciones económicas; se construye la política social en base a la selección de prioridades.

En la historia argentina este modelo se expresa con toda claridad en las décadas del '50 y del '60, coincidiendo con el surgimiento de la planificación en América Latina.

La preocupación central de la planificación normativa o cepalina era la indagación acerca de la capacidad de América Latina para superar el subdesarrollo y sus posibilidades para lograrlo.

En esta concepción el subdesarrollo era corregible a través de un mayor crecimiento, subordinando el progreso económico-social al problema de la velocidad del crecimiento. Había entonces que dilucidar cómo era posible crecer más rápidamente y las respuestas comenzaron a buscarse mediante las proyecciones económicas.

Según Matus⁷, esas proyecciones fueron de gran utilidad para señalar a los gobiernos la necesidad de encarar grandes esfuerzos para superar el atraso económico. Entonces se establecen las bases de la "programación económica", sosteniendo el autor que las primeras experiencias de planificación en América Latina surgen sobre una precaria base teórica y metodológica.

La planificación normativa se presenta como un abordaje casi

⁶ Tenti, Emilio: "Políticas de Asistencia y Promoción Social en la Argentina" - Boletín Informativo Techint - 1987 - Bs.As.

⁷ Matus, Carlos: "Planificación en situaciones de poder compartido". ILPES, CEPAL, Doc. TP 46, 1982, Santiago de Chile.

exclusivamente económico, implicando una disociación entre lo político y lo económico. Se limita a afirmar una norma cuyo cumplimiento en la realidad es una cuestión atinente a la política económica, desconociendo los aspectos institucionales, culturales y políticos intervinientes.

Se advierte en los orígenes de la planificación normativa un claro énfasis en sostener la neutralidad de dicha técnica, postura ésta que, según Matus, surge de la necesidad de mantenerse fuera de la disputa que en ese momento se producía entre dos formas prácticas de planificación: la planificación imperativa (asociada con el sistema socialista) y la planificación concertada (asociada a la experiencia francesa).

La primera era ajena al sistema capitalista y la segunda al subdesarrollo; por lo tanto la planificación normativa apareció como una alternativa posible que marcaba con claridad "lo necesario", el "deber ser", para operar los cambios estructurales que la realidad latinoamericana demandaba para salir del atraso.

Otro de los aspectos característicos de este modelo planificador es su tendencia academicista; no se organiza como un proceso sino como un equipo de investigación que produce un "plan". Así entonces el planificador se sitúa por encima o fuera del sistema planificado, "esto le permite colocarse en el mero plano técnico-normativo y dejar al político -que está dentro del sistema- el problema de cómo construirle viabilidad a la norma".³

Sintetizando, la planificación normativa suponía la existencia del consenso para aplicar la norma reduciendo el problema de su instrumentación al ámbito de la política económica, colocaba al planificador como un técnico por encima de la situación-problema, recortaba el ámbito de lo planificado centrándolo en lo económico, diseñaba un método normativo de planificación en el cual se incorporaban las categorías de la contabilidad nacional y la teoría económica. El planificador desde su rol técnico demandaba entonces que se le diera apoyo político (ya sea a través del consenso o la coerción), que se le resolviese los problemas organizativos, es decir, demandaba que se le crearan las condiciones para planificar.

Coincidiendo con la crítica que efectúa Carlos Matus a la planificación normativa, Fernando Guillén Martínez en su artículo sobre "Planeamiento y participación social en América Latina" (Rev. Aportes, julio 1971) sostiene que a mediados del siglo XX los estados latinoamericanos asumen como propia la necesidad de ordenar, racionalizar y modernizar las economías adhiriendo al concepto de "planeación para el desarrollo".

³ Matus, C.: op. cit.

Según este autor, los cambios operados consistieron fundamentalmente en la cooperación técnica con agencias gubernamentales para trazar nuevos rumbos en las economías nacionales; basándose en criterios econométricos, intentaron reproducir los procesos de las naciones capitalistas industrializadas que se ofrecían como paradigmas del desarrollo.

Para Guillén Martínez, las experiencias de planificación en la década del '50 en América Latina tuvieron como propósito ajustar las economías latinoamericanas al nuevo orden mundial de posguerra y prevenir cambios profundos en dichos países.

Ambos autores y aun algunos documentos de Naciones Unidas y CEPAL coinciden al evaluar insatisfactoriamente los resultados de la aplicación de la planificación normativa en América Latina; en general, se sostiene que las causas del fracaso residen en el hecho de que dicho modelo de planificación no tomaba en consideración los aspectos políticos del proceso, suponiendo homogeneidad y consenso donde no lo había, proponiéndose "el desarrollo" como meta última que en la medida que se cumpliera mejoraría, como consecuencia, la calidad de vida de la población.

Otro aspecto señalado, como crítica y causa a su vez de su fracaso, es que no siempre se ajustaban a las reales necesidades de cada país las metas y prioridades establecidas en los planes y programas por los técnicos de las agencias gubernamentales que marcaban el rumbo de los modelos de planificación.

Daniel García Delgado⁹ ofrece una conceptualización de los modelos de planificación aplicados en nuestro país entre 1958 y 1983 a partir del contexto político-económico de cada momento histórico, asignándole una peculiar orientación o finalidad a la planificación en tanto instrumentación técnica de un proyecto político.

Discrimina los siguientes modelos de planificación:

- la planificación como modernización: etapa que corresponde al período 1958-1962, orientada hacia la búsqueda de la eficiencia, se caracteriza por no apelar a la concertación.
- la planificación como elaboración normativa: corresponde a los años 1962-1966. Incorpora en alguna medida un concepto participativo que se traduce en la creación del Consejo Económico Social.
- la planificación como corporativismo: se inicia en 1966 hasta 1972, se vincula a un proceso de modernización del Estado y se asienta en la

⁹ García Delgado, Daniel: "Planificación y participación en la sociedad argentina: problemas y perspectivas" - INAP, Bs.As., 1985.

participación sectorial en un marco rígido y vertical.

- la planificación como pacto: corresponde al período 1973-76, en ese caso se vincula la planificación a la conformación de un pacto social a través de la concertación.

- la planificación como libre mercado: (1976-1982) está vinculada a un proyecto refundacional de la sociedad con ausencia de participación.

- la planificación como asesoramiento: (1983 en adelante) los organismos de planificación brindan asesoramiento económico y actúan en la gestión negociadora.

1.2. Nuevas modalidades en la formulación e implementación de las políticas

En el marco del modelo tecnocrático y ante los escasos resultados obtenidos para superar el subdesarrollo, se diseñan alternativas de planificación diferentes, como modo de asegurar una mayor eficacia en la intervención sobre la sociedad.

Estas nuevas modalidades incorporan al discurso de las políticas la participación y la descentralización (ver Capítulos 2 y 3) como estrategias innovadoras capaces de obtener los resultados deseados.

Emanuel de Kadt señala que justamente el final de la década del '50 y principios de los años '60 marcan el apogeo de la tendencia denominada "movimiento de desarrollo de la comunidad"; según este autor ¹⁰, dicho movimiento fue más activo en Asia y Africa que en América Latina, señalando que el énfasis dado a "la importancia de involucrar a la gente en su propio desarrollo proporcionó un contrapeso significativo a la filosofía sobre el desarrollo predominante en la época, que prestaba poca atención a las consecuencias sociales y humanas de promover el crecimiento económico a través de proyectos intensivos en capital a gran escala".

El enfoque del "desarrollo de la comunidad" era definido como "un proceso en el que se sumaban los esfuerzos de una población y las organizaciones gubernamentales para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la comunidad, contribuyendo plenamente al progreso nacional con la intervención de la participación de la población y del suministro de servicios técnicos que estimularan la iniciativa y los esfuerzos

¹⁰ Kadt, Emanuel de: "Participación de la comunidad para la salud". Boletín de planificación -ILPES- N° 14, marzo 1982, Chile.

propios".¹¹

Según Kadt, el movimiento de desarrollo de la comunidad percibió las limitaciones del proyecto de desarrollo que se basaba en el crecimiento económico veloz, producto que técnicos de agencias gubernamentales impusieran desde fuera "esquemas de desarrollo que no se correspondían con las necesidades sentidas por la población o que tratasen de inducir necesidades intentando conseguir que la gente aceptase lo que otros habían ya decidido por ellos".¹²

Sin embargo, el éxito de esta estrategia también fue limitado; orientado casi con exclusividad a las áreas rurales, partió de supuestos poco fértiles que le impidieron detectar y considerar la heterogeneidad socioeconómica al interior de las comunidades con las que trabajaba, así como tampoco reconoció las diferencias de intereses entre distintos grupos y miembros de dichas comunidades elegidas.

Es decir, desde esta estrategia no se comprendió la dinámica social y política de las comunidades a ser desarrolladas.

Desde los organismos gubernamentales que propiciaban esta estrategia se señalaron como principales obstáculos el hecho de que ésta implicó la proliferación de proyectos particularistas, inconexos y costosos, no lográndose la suficiente participación de los grupos económicamente desfavorecidos y su consecuente inclusión en los beneficios del desarrollo.

Puede decirse que la estrategia de desarrollo de la comunidad no significó una ruptura ideológica con la planificación normativa, ello implicó más bien un reacomodamiento frente al fracaso de la segunda. De este modo, el concepto de participación que el desarrollo de la comunidad lleva implícito es restringido; sólo apuntaba a lograr la colaboración (a través de la ejecución) de la población en los planes y programas que seguían siendo elaborados por los organismos técnicos de planificación, "persuadiéndola" de que estos planes eran la mejor alternativa para la resolución de sus carencias.

En la década siguiente, a fines de los sesenta y principios de los setenta, comienza a percibirse la necesidad de incentivar y promover la participación de la comunidad de una manera diferente; esta tendencia es denominada por Kadt como la de concientización.

Esta corriente -teniendo en cuenta las falencias de la estrategia de

¹¹ Naciones Unidas: Documento sobre: "Participación popular en el desarrollo: nuevas tendencias del desarrollo de la comunidad", Chile, 1972.

¹² Kadt, Emanuel de: op. cit.

"desarrollo de la comunidad"- partía de reconocer la existencia de desigualdades socio-económicas, señalando su origen en el sistema económico sustentado por el Estado.

Para los concientizadores, "la educación" (la producción de Paulo Freire sirve de basamento teórico y práctico para esta corriente) era la herramienta prioritaria para hacer posible que los sectores más carenciados y excluidos tomaran conciencia de su situación y pudiesen organizarse y movilizarse para el cambio.

Esta corriente sobreestimó las reacciones de la población frente a sus actividades obteniendo al igual que los promotores del desarrollo de la comunidad un éxito limitado.

Paralelamente a la consolidación de un modelo tecnocrático de planificación, fue surgiendo -como temática prioritaria asociada a ella- un creciente interés en la participación de la comunidad en la planificación.

Sin embargo, es necesario señalar que la orientación predominante en la elaboración de planes y programas ha sustentado una visión limitada o restrictiva de la participación, que se acerca más al concepto de "movilización popular" para la ejecución de proyectos pre-establecidos.

Las distintas estrategias antes enunciadas no generaron las condiciones y oportunidades suficientemente estables y permanentes para el surgimiento de acciones independientes por parte de los grupos afectados.¹³

Es en este punto donde cabe reflexionar acerca del "espacio" o la "función" otorgada a la participación que plantea Tomic:

- la participación como instrumento o como medio, o bien,
- la participación como fin.

Según este autor la diferencia entre planificar para la participación popular y planificar con participación popular, es la expresión de los postulados y premisas éticas que subyacen en los proyectos políticos diferentes implementados desde el Estado.

Tomic sostiene que "la planificación pública es la instrumentación técnica efectiva de un proyecto político o, si se quiere, la racionalización de ese proyecto en el plano económico".¹⁴

¹³ CEPAL: "Participación comunitaria, estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo". 1985 - Chile.

¹⁴ Tomic, Blas R.: "El por qué y el cómo de la planificación participativa para las necesidades básicas: un ámbito prioritario para su estudio" - Revista Interamericana de Planificación. SIAP, junio 1982.

En tanto y en cuanto el Estado no es la expresión exclusiva de un solo grupo de interés, coexisten en él proyectos políticos competitivos encarnados en distintos agentes del Estado. Así, entonces, la planificación pública es la resultante de la capacidad diferencial que tienen los distintos actores sociales para intervenir e influir en la toma de decisiones en la gestión estatal.¹⁵

Teniendo en cuenta esta reflexión puede decirse que, en el mejor de los casos, las experiencias de planificación desarrolladas en América Latina se encuadraron en lo que Tomic denomina "planificación con participación", es decir, hicieron de la participación un aspecto meramente instrumental.

Tomic, García Delgado y la corriente denominada "planificación estratégica" -expresada en la obra de Carlos Matus y Mario Testa¹⁶- incorporan al debate el cuestionamiento a un modo de formulación e instrumentación de política (tecnocrático, economicista, ahistórico) frente al cual sostienen la necesidad de incluir las categorías de poder, historicidad, actores sociales y conflicto de intereses entre actores como ejes esenciales de dicho proceso.

La planificación estratégica reconoce la complejidad, fragmentación, incertidumbre y conflicto como características inherentes al proceso social.

La sociedad no es un todo homogéneo: existen diversas fuerzas sociales con valorizaciones de la realidad y poder diferentes que pugnan por imponer sus concepciones e intereses.

En ese sentido, algunos autores sitúan a la planificación como "acto político"¹⁷ planteando el conflicto entre la racionalidad administrativa, la técnica y la política, que debe ser resuelto a través del análisis y la negociación.

Es justamente la negociación en los niveles institucional, sectorial y extrasectorial, una necesidad para construir la viabilidad de un proyecto.

En este marco la participación de todos los agentes institucionales involucrados en el proceso, que incluye a la población (objeto y sujeto del plan) a través de sus instancias organizativas, "constituye un requisito del proceso de planificación tanto en la etapa de análisis y de formulación de

¹⁵ Tomic, B.: op. cit.

¹⁶ Matus, Carlos: "Planificación de Situaciones", Fondo de Cultura Económica, México. / "Planificación en situaciones de poder compartido" - ILPES, Venezuela. / "Planificación, libertad y conflicto" - ILPES - Venezuela, 1977/1982

Testa, Mario: "Pensamiento estratégico y lógica de programación" - OPS - Buenos Aires, 1985.

¹⁷ Barrenechea J. y Trujillo, E.: Salud para todos en el año 2000. Implicaciones para la planificación y administración de los sistemas de salud - OPS/OMS. 1987.

propuestas, como en la de su aplicación, control y evaluación."

1.3 A modo de síntesis

Las experiencias asociadas al desarrollo de la comunidad y a la planificación participativa gestadas en el marco de un modo tecnocrático del diseño de políticas, no resultaron eficaces para corregir los desajustes del sistema, adolecieron de ser fragmentarias, discontinuas y de ser "ajenas" a los grupos poblacionales a los cuales estaban dirigidos.

En las últimas décadas, la agudización de la crisis económico-social ha puesto nuevamente en cuestión los modelos de políticas descriptos, más aun ha puesto en tela de juicio la capacidad del Estado como responsable de la realización de la totalidad de los derechos sociales para el conjunto de la población.

En este marco se ha dado una disminución de las posibilidades del Estado para el diseño y la implementación de las políticas públicas; la universalidad y la equidad están siendo reemplazadas por la focalización y transitoriedad de las políticas.

Paralelamente se han debilitado en forma progresiva los recursos técnicos que sustentan la gestión del Estado, reduciéndose a la repetición de modalidades de planificación fuertemente normativas y poco operativas.

Pese a los intentos de algunos científicos sociales y a algunas experiencias puntuales, no se ha avanzado en la puesta en práctica de aportes innovadores como, por ejemplo, los que la corriente del pensamiento estratégico intentó introducir.

Evidentemente aquello que ésta intenta develar se convierte en su obstáculo: la estructura de poder.

2. PARTICIPACION: HACIA UN ANALISIS CRITICO

2.1. Principales posturas teóricas

La revisión bibliográfica referente al tema de la participación muestra, en primera instancia, un absoluto consenso en lo que respecta a su definición ya sea en forma explícita o implícitamente, en sus desarrollos teóricos. Los autores consultados se refieren a la participación considerándola como la capacidad que tienen los individuos de intervenir hasta la toma de decisiones, en todos aquellos aspectos de su vida cotidiana que los afectan e involucran.¹⁸

Comenzando por Albert Meister, cabe señalar que este autor desarrolla el concepto de participación en forma asociada al concepto de cambio social; la define como un comportamiento de adaptación al cambio, pudiendo resumirse su hipótesis central de trabajo en los siguientes términos: el cambio social desorganiza los marcos de sociabilidad individuales, aquellos -individuos o grupos- que lo sientan o resientan con mayor intensidad crearán un mayor número de asociaciones y participarán más en ellas.

Si bien el trabajo de Meister data de hace 25 años es interesante la visión global que aporta al tema a través del análisis de todos los tipos de instituciones existentes en América Latina, análisis que le permite aislar rasgos comunes en aquellos de carácter voluntario como la homogeneidad ecológica y social observable en los grupos que las conforman. Estas variables se refuerzan mutuamente y explican en parte el alcance localista y, por ende, limitado que el investigador les atribuye.

Meister destaca la ausencia casi total de mecanismos institucionalizados

¹⁸ Los autores cuyas definiciones se aproximan y coinciden con esta definición son B. Tomic, D. García Delgado, V. Palermo, M. Wolfe, Sheffery y Pearse, E. de Kadt, G. Bethemia, H. Mathur, A. Meister y diversos documentos de trabajo de CEPAL y Naciones Unidas.

que permitan la participación secundaria, de ahí que las instituciones voluntarias aparezcan como grupos de presión y sea una concepción defensiva la que sustente sus acciones; señala la persistencia de un sistema feudal de relaciones sociales que se traduce en un patrón de comportamiento de protección/fidelidad cuya reproducción se detecta en el interior de la mayoría de las asociaciones, independientemente, del tipo en el cual se encuadre.

El rol del dirigente entonces prima y determina en muchos casos la dinámica institucional y la colaboración o coalición entre distintas asociaciones es el resultado de transacciones personales y/o de reparto de poder entre dirigentes antes que de acuerdos programáticos o ideológicos.

Meister reconoce en esta debilidad intrínseca de las asociaciones uno de los factores que con mayor peso incide en el bajo nivel de participación general, asociado a la falta de voluntad política por institucionalizar el derecho de todos los sectores sociales a ser consultados o a decidir.

En América Latina la promoción de la participación cumpliría con lo que él llama las "funciones latentes", es decir, como sustitución de políticas de redistribución, como inclusión de sectores marginales en la sociedad de consumo y como reductora de la tensión política; marca en este aspecto de su análisis netas diferencias con sus observaciones¹⁹ sobre el fenómeno participativo en el mundo industrializado -sus datos no sólo consideran el sistema occidental capitalista sino que abarcan experiencias en naciones socialistas-, donde la consecuencia deseada y lograda de la participación social ha sido la creación de capital fijo, condición *sine qua non* para el desarrollo.¹⁹

Hari Mohan Mathur vincula -coincidiendo en parte con Meister en el enfoque- el surgimiento de la participación con el advenimiento de las sociedades desarrolladas. Estas -en contraposición con las sociedades tradicionales y verticalistas- son participativas, ya que los grandes grupos intervienen en los procesos de toma de decisión.²⁰

El autor analiza las numerosas experiencias de planes y programas para el desarrollo que, en la medida de su fracaso, mostraron la necesidad de incorporar a la población a la participación en su propio desarrollo.

Explicita tres razones que justifican dicha participación:

¹⁹ Meister, A.: "Cambio social y participación social formal en asociaciones voluntarias", Revista Desarrollo Económico, Nº 3 Vol. Oct.-Dic. 1962, IDES, Bs.As.

²⁰ Mathur, Hari Mohan: "Developpement Participatif et Administration Publique", Revue Francaise d'Administration Publique - 1986, Nº 37 - París.

- la población es el principal recurso del desarrollo.
- la realización de los servicios dependen de la demanda efectiva.
- los sistemas centrales de toma de decisión han sido en general

incapaces de movilizar a la población en sus proyectos de desarrollo.

Mathur destaca que la discusión acerca de la pertinencia de la participación ya no es exclusivamente una necesidad ideológica sino una razón de orden técnico-económico que garantiza la eficacia de los proyectos.

La participación para Mathur es "desarrollar la capacidad de la población a tomar sus decisiones y llevarlas a cabo". En este sentido desarrollar la capacidad implica obviamente participar y, en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades, aprender a participar.

Construye una tipología de modos participativos a partir de los siguientes indicadores:

- Tipo de sector social que incorpora en el modelo y grupos que excluye (los más educados, etc.).
- Forma de incorporación de los diferentes grupos sociales en el proceso participativo (legitimación vía ratificación/consulta en diferentes instancias, etc.).
- Tipo de representación que se otorga a los diferentes grupos o sectores sociales (activa, pasiva, etc.).

Los modos participativos que señala son:

- el que hace intervenir a los sectores de mayor nivel educativo detrás de un poder económico, excluyendo a cualquier otro sector.
- aquél que llama a los miembros beneficiarios a legitimar o ratificar los proyectos concebidos por el gobierno.
- aquél en que los beneficiarios son consultados pero no participan efectivamente en la programación y gestión de proyectos.
- un modelo en el cual la población es consultada desde la fase de iniciación del proyecto y participa activamente en su programación y gestión.
- aquél en el que la población beneficiaria está representada a nivel superior de instancias de definición de proyectos.
- por último, un modelo en el que los representantes de la población controlan la definición de proyectos.

Junto a esta tipología esboza lo que define como los ámbitos y niveles en que debería darse la participación; en este sentido sostiene que:

- la participación debe incluir a los sectores más desposeídos, quienes deben definir prioridades y tomar decisiones.
- la participación debe darse en todos los estadios del proceso de

desarrollo, desde los diagnósticos hasta la implementación de los proyectos.

- el compromiso individual, aislado, no puede ser reconocido como participación; ésta sólo es efectiva en la medida que la población se organiza.
- la participación debe involucrar la distribución y control de bienes y servicios en relación con los procesos de producción.
- debe administrar el potencial de sacrificio existente.
- debe admitirse que el ejercicio de dicha participación ocasiona situaciones conflictivas.

Desde nuestro punto de vista, Mathur no alcanza a enmarcar este concepto en la idea global de lo que implica un modelo de democracia participativa, sino que lo enfoca desde la incidencia de la participación en el marco de ciertos programas que encaran los gobiernos y que tienen por finalidad el desarrollo comunitario.

Los aspectos considerados por Mathur tanto en la caracterización de los modelos o tipos de participación como en el desglose de los principios de la participación, constituyen algunos de los temas centrales desarrollados por Blas Tomic en sus diferentes trabajos.

Estas coincidencias consistirían básicamente en el hecho de que Tomic, al relacionar -desde una perspectiva teórica- los conceptos de planificación, participación y necesidades básicas, señala la necesidad de analizar:²¹

- las formas que asume el proceso planificador (quién y cómo se planifica y en qué instancias o fases de este proceso se involucra/participa la comunidad).
- la estructura de oportunidades para participar, aspecto que se vincula no sólo con los organismos de planificación, sino también con la reflexión acerca de:
- quiénes participan, su ubicación en la estructura socio-económica y su posición social.
- por qué participan los que participan, dilucidando si la participación es resultado de algún tipo de coacción o bien si es libre y voluntaria, ya que esto determinaría o condicionaría el compromiso participativo de la comunidad

²¹ Tomic, Blas R.: "El por qué y el cómo de la planificación participativa para las necesidades básicas: un ámbito prioritario para su estudio" Revista Interamericana de Planificación. Vol. 16, junio 1982./ "Planificación participativa y descentralizada para las necesidades básicas: reflexiones iniciales" - OIT/PREALC. 1983./ "Necesidades básicas y participación popular: opciones éticas y metodológicas" - OIT/PREALC, 1983./ "Municipio y Estado: Dimensiones de una relación clave" (en conjunto con R. González) - OIT/PREALC, 1983.

• dilucidar cuáles son las organizaciones sociales de la comunidad que están o podrían estar y por qué están interesadas en incluir la participación popular como preocupación.

• analizar cuál es la naturaleza de la participación (consultiva, asesora, decisoria, etc.).

• la distribución diferencial en la población de las capacidades requeridas para hacer uso de dichas oportunidades.

Con respecto a este último punto Tomic sostiene que son justamente los sectores más desprotegidos y postergados los excluidos de las oportunidades de participar, a los que también califica como "institucionalmente pobres".

Esta pobreza institucional u organizativa es la que lo lleva a destacar la importancia de desarrollar, en estos grupos, las capacidades para un aprovechamiento creciente de las oportunidades de participación, para que puedan crear sus propias formas de organización y participación.

Otro de los autores que reflexiona a propósito de la "capacitación para la participación" es Galo Bethemia.²²

Para este autor participación popular es: organizarse, comunicarse, coordinar, analizar, reflexionar, planificar, evaluar, desarrollar acciones, capacitarse, gestionar, luchar por las reivindicaciones populares, desarrollar formas de lucha, dirección y estructuración.

Señala que la participación no puede generarse fuera del ámbito que la realidad social plantea, cuya manifestación estructural y las contradicciones que ésta produce son precisamente las que posibilitan el surgimiento de las organizaciones populares.

Por otro lado también sostiene que, para la participación no basta con la existencia de las organizaciones: es de vital significación considerar la capacitación para la participación.

Bethemia afirma que sin dicha capacitación, a las organizaciones les sería difícil analizar su situación, orientar su acción a fines consistentes o desarrollar formas efectivas de lucha.

Postula la capacitación como praxis, es decir, como reflexión actuada y acción reflexionada: dicha capacitación debe proveer conocimientos útiles para el diagnóstico de las necesidades más urgentes y elaborar proyectos sobre la base de esas necesidades.

Coincidiendo con la línea teórica expresada por Tomic -que vincula la participación con la planificación-, en documentos de la CEPAL se afirma

²² Bethemia, Galo: "Reflexiones acerca de la participación popular" en: "Trabajo Social y participación comunitaria". Varios autores - Cuadernos CELARS N° 8, Lima, 1985.

que "la participación es un derecho humano universal (un fin en sí mismo) y un instrumento que garantiza a la población influir en la adopción y ejecución de decisiones de desarrollo".²³

Participar significa un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella, pero trasciende el acto individual logrando ser efectiva sólo a través de la acción colectiva y organizada.

En dicho documento se señalan dos dimensiones de la participación:

- una, social o corporativa, que enfatiza la participación como una forma de intervención y como acción colectiva necesariamente conflictiva.
- otra, política, equivalente a la democracia; en ésta la participación es la expresión de los estratos populares para lograr su ciudadanía y constituirse en sujeto de su propio desarrollo para cambiar la distribución de poder en la sociedad.

Más adelante se enmarcan las posibilidades de un verdadero proceso participativo en función de las siguientes variables:

- descentralización de las estructuras para la toma de decisiones.
- oportunidades para el surgimiento de organizaciones comunitarias desde la base.
- creación de múltiples instancias de intervención en la planificación.
- capacitación de miembros de la comunidad y de técnicos en métodos de tipo comunitario.

Por lo tanto se afirma que la participación a nivel local sólo es efectiva en situaciones en las cuales la comunidad dispone de recursos materiales para organizarse y defender autónomamente sus intereses.

Vuelve a surgir como un tema de gran significación para el abordaje de la participación -especialmente en el plano local- el análisis de las formas organizativas de la comunidad, la cultura de las organizaciones que ésta se da, puesto que esto determina los alcances y los límites de la participación.

Otro de los aportes relevantes de este documento de CEPAL es la tipología de formas de participación y organización comunitaria que elaboran:

- autogestión: forma de organización en la cual sus miembros rechazan cualquier manifestación de autoridad externa y haciéndose cargo de sus propias condiciones de vida y de trabajo deciden democráticamente sus normas de funcionamiento.
- ayuda mutua y cooperación: es una forma específica de autogestión

²³ CEPAL: "Participación comunitaria, estado y desarrollo. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación y ejecución de programas de desarrollo". 1985.

aplicada a la economía que trata de disminuir la fusión entre la propiedad privada y el poder que ella confiere. Se inspira en el intento de crear, en el seno de la sociedad capitalista, empresas en las que los trabajadores sean sus propios patrones y trabajen bajo las órdenes de una dirección elegida por ellos.

- modalidades de participación comunitaria: reflejan la expresión de los intereses de la comunidad asumiendo formas diversas de intervención: el gobierno local, sindicatos, comités de barrio, juntas vecinales, organizaciones femeninas y juveniles, núcleos de educación popular, iglesia, etc.

Entre los trabajos realizados sobre el tema en nuestro país surgen algunos de Daniel García Delgado²⁴ efectuados para el INAP durante el año 85, que abordan la problemática de la participación desde distintas perspectivas y utilizando material empírico.

Así, este autor encara el estudio del movimiento vecinal en su variante fomentista, histórica y socialmente, y atisba los cambios que se han sucedido en los últimos años en los modos de participación así como la dinámica institucional que se genera para absorberlos.

A su vez analiza las diversas políticas de planificación -intentos en algunos casos- implementados en la sociedad argentina desde 1958, con vistas a evaluar la viabilidad de introducir una mecánica participativa en la gestión gubernamental; por último establece la conveniencia de profundizar el análisis de políticas de descentralización en aquellos municipios donde ya se las ha institucionalizado mediante la figura de la Delegación.

La participación definida como oportunidad y posibilidad de influir en las decisiones es asociada por este autor a la estabilidad y continuidad del régimen político: "la ausencia de canales de participación social, conjuntamente con otros de democracia directa, ha sido una de las causas de inestabilidad política de nuestra sociedad ...estaría comprobado que los ciclos "implosivos" de retracción e inhibición de la participación ciudadana en el marco de regímenes democráticos anteceden y facilitan los golpes militares. De la misma forma que los ciclos "explosivos" terminan por ponerlos en crisis".

En esta línea de pensamiento compartida por Vicente Palermo, la redistribución de poder en el espacio nacional es inherente a la efectividad de la participación y ésta constituye el medio de asegurar un sistema político del que deberán utilizarse intensivamente las potencialidades que subyacen

²⁴ García Delgado, Daniel: "Planificación participativa en la sociedad argentina: problemas y perspectivas" INAP, Bs.As., 1985./ "Descentralización y participación" INAP, Bs.As. 1985.

en sus principios formales.²⁵

La planificación participativa como decisión política, la alta organicidad que presenta históricamente la sociedad argentina como condición favorable y el Municipio como espacio operacionalizable permitirían articular productivamente la participación popular.

María Teresa Sirvent, que ha llevado a cabo investigaciones sobre las asociaciones voluntarias en la Argentina, reflexiona sobre el concepto de participación mediante la diferenciación entre participación simbólica y participación real para derivar hacia el tema central y subyacente: el poder institucional, que es lo que realmente está en juego. Desde este enfoque su objetivo es detectar los "puntos críticos para evaluar la naturaleza real o simbólica de los procesos participativos, las condiciones facilitadoras o inhibidoras de dichos procesos y sus productos mediatos o inmediatos".²⁶

La participación real es posible -afirma la investigadora- mediante un lento y largo proceso de aprendizaje que obliga a pasar por modelos intermedios e implica la modificación de las representaciones sociales. Considera que es necesario un análisis más profundo de los puntos críticos dentro de estructuras autoritarias, jerárquicas y burocráticas específicas; este tipo de análisis favorecerá las probabilidades de que un proyecto pueda ser apropiado por las bases como mecanismo de crecimiento participativo o se limite a una actividad que enmascara la "cooptación".

El trabajo de investigación realizado por Raimondo y Echegaray²⁷ en el ámbito de la Capital Federal, aporta algunos elementos interesantes respecto de la conceptualización acerca de la participación que poseen los propios ciudadanos.

Los autores concluyen que la participación es reconocida por la gran mayoría de los entrevistados como un valor de importancia, pero sin embargo este "bien público" no alcanza a superar un estadio simbólico, pues no logra materializarse transformándose en participación activa. "Existe entonces una verdadera brecha entre la apreciación popular de la significación de la participación en tanto valor y la probabilidad de una puesta en

²⁵ Palermo, Vicente: "Problemas de la participación política en la Argentina contemporánea", *Rev. Crítica y Utopía* N° 9, CLACSO, Bs.As., 1983

²⁶ Sirvent, María Teresa: "Estilos participativos, sueños o realidades" *Revista Argentina de Educación* N° 5, año LLI./ "Vida cotidiana, cultura popular y educación: asociaciones barriales y aprendizaje". Ponencia presentada al I Simposio Iberoamericano de Salud Escolar. Bs.As., 1987

²⁷ Raimondo, E. y Echegaray, F.: "La participación en la cultura política porteña" - *Fundación Arturo Illia* N° 13, Bs.As., 1988.

escena más protagónica”.

Por otro lado encuentran que los porcentajes de pertenencia y participación en instituciones son marcadamente bajos, mostrando un repliegue desde la faz pública al plano de lo individual.

Otro de los trabajos argentinos consultados fue el de Herzer y Pérez²⁴ que nos aportó un enfoque para el análisis del Municipio así como también nos orientó en el concepto de la participación de los pobres urbanos.

En este aspecto señalan que las relaciones que se establecen a nivel local entre los colectivos municipales y los sectores populares están caracterizados por el “clientelismo”. Se trata de nexos entre el representante y sus electores basados en el intercambio de servicios: el representante consigue favores especiales y los habitantes ofrecen apoyo político.

Con respecto a las experiencias participativas opinan que éstas suponen una compensación a la situación subordinada de los sectores populares en la vida política local, compensación que se obtiene a través de luchas sociales o políticas. Significa “un incremento relativo en la posición de poder de los sectores populares urbanos” y lograr la satisfacción de sus necesidades.

Pero también pueden asumir otro significado: “la transferencia a los sectores populares de parte de la carga que corresponde al Gobierno Municipal”.

Es decir en situaciones en las cuales el Municipio no puede cumplir plenamente sus funciones, descarga en los sectores populares cierta responsabilidad de proveerse los satisfactores necesarios. Los organismos estatales se desligan así de una carga que deben asumir los sectores populares.

Esa participación es la forma de obtener algo que necesitan: “trabajar gratis como sus propios representantes cuando éstos, pagados por la sociedad, no lo hacen o lo hacen en forma insuficiente; destinar tiempo extra de trabajo, limitando el reducido tiempo de la reproducción, para lograr bienes y servicios que los otros sectores obtienen en el mercado con base en las remuneraciones que la sociedad da a unos y niega a otros”.

Para finalizar sostienen que si el Estado no se hace cargo surgen experiencias de tipo autogestionarias, pero éstas siempre son efímeras porque la reivindicación fundamental es que el Estado se haga cargo.

La participación como instrumento modificador de alcance societal

²⁴ Herzer, H. y Pérez, P.: “Poder local en América Latina” - IIED-AL, Bs. As., 1988.

aparece en la concepción del investigador brasileño Paulo Haddad²⁹, aunque en este análisis -y vale como ejemplo en una corriente de ideas más amplia- se la caracteriza como movilizadora de recursos potenciales que atenuarían o frenarían probables estallidos sociales provocados por la profundidad de la crisis recesiva.

Este enfoque soslaya el riesgo que señala crudamente Albert Meister -ya citado en el inicio de este capítulo- en el sentido de que, sin una modificación sustancial de la estructura político-económica, la contribución de la participación popular a paliar los déficits que padece América Latina puede constituirse en una suerte de "regalo que los pobres le hacen a los ricos".

Marshall Wolfe³⁰ encara el tema de la participación estableciendo nexos entre este concepto y clases sociales, conflicto, cultura y comunidad. El marco que propone para el tratamiento del tema es el del desarrollo en un contexto donde prima la escasez de recursos y cuya perspectiva no es reversible a corto plazo.

Aporta cuatro tipos de participación esperada según se parta de modelos de sistemas sociales contruidos sobre las variables clase social, conflicto o consenso y cambio social.

Las cuatro categorías mencionadas son las siguientes:

a) supone que todas las clases comparten un interés común frente al cual se posterga o anula el conflicto interclases. La autoridad política formula el objetivo y se pretende que la participación sea armónica y cooperadora.

b) supone que el interés común en el desarrollo no impide conflictos reales. La participación conflictiva es un aspecto legítimo del desarrollo y compatible con éste, mientras no se extremen. El Estado actúa como árbitro y fija los límites del juego.

c) supone el conflicto de intereses de clases como inconciliable: el desarrollo pasa por la transformación de las relaciones sociales. La participación es lucha por la transformación, la autodefensa o autoayuda organizada son entrenamientos para ello.

d) bajo el prisma neoliberal se supone que los conflictos entre clases son reales pero no legítimos, la participación debe elevar la productividad

²⁹ Haddad, Paulo: "Planificación participativa: conceptos y métodos operacionales" - Revista EURE, Chile, 1983.

³⁰ Wolfe, Marshall: "La participación: una visión desde arriba" - Revista CEPAL N° 23, 1984.

pero confiarse en la elección individual y el mercado para lograrlo. Son deseables las asociaciones de autoayuda pero no las de autodefensa.

Más adelante, Wolfe sostiene en relación a los programas locales que intentan un desarrollo participativo, que éstos tienden indefectiblemente a la tecnocratización; por lo tanto sugiere como necesario admitir la tensión entre el Estado (local) y la comunidad y proponer una "resistencia creadora" entre la tecnocracia y la participación.

Enfatiza la necesidad de conocer las reales formas de organización y en qué sentido evolucionan las estructuras del poder local y nacional; de tener en cuenta los conflictos de intereses entre o dentro de los grupos y las posibles manipulaciones de las políticas participativas; detectar en qué medida se hace uso de las organizaciones solidarias como forma de desentenderse de onerosas responsabilidades hacia los más pobres.

Emanuel de Kadt ³¹, ubicando el debate sobre la participación en un marco conceptual amplio al igual que Wolfe, hace referencia a variables de tipo ideológico-político y señala -retomando el desarrollo de Cohen y Uphoff- las siguientes dimensiones de análisis:

- qué tipo de participación: en implementación, en la toma de decisiones.
- quién está auspiciando la participación: el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, etc.
- cuál es su orientación sociopolítica: mantenimiento del *statu quo*, reforma o transformación del sistema.
- cómo está estructurada socioeconómicamente la comunidad: en forma relativamente homogénea, en forma relativamente segmentada o estratificada.
- cuál es su contexto sociopolítico: el gobierno apuntala las desigualdades socioeconómicas, se trata de un gobierno reformista o radical interesado en reducir las desigualdades.

El trabajo de Leonardo Tomasetta ³² analiza el tema de la participación política respecto de su relación con la democracia.

En su desarrollo señala que la participación política se estabiliza en el nivel mínimo del "derecho a la ciudadanía" y de la "expresión del voto" o es mantenida artificialmente viva recurriendo a la coerción, lo cual se traduce en una forma de "participación forzada".

³¹ Kadt, Emanuel de: "Participación de la comunidad para la salud". Boletín de Planificación N° 14, ILPES, Chile, 1982.

³² Tomasetta, Leonardo: "Participación y autogestión" Amorrotu Editores, Bs.As., 1975.

Más adelante Tomasetta apunta que "sólo se participa cuando se está entre iguales", ningún sistema de solidaridad superpuesto a un sistema de intereses puede contribuir seriamente a reestablecer esa igualdad sin anular el sistema de desigualdades presentes en la sociedad real.

Considera que los atributos fundamentales de la democracia representativa son:

- la distribución del trabajo político entre gobernantes y gobernados.
- el reconocimiento al poder estatal de una función mediadora entre los intereses económicos contrapuestos.

Así entonces el Estado desemboca en el concepto de "representación de intereses" expresando el símbolo del nuevo corporativismo.

En ese contexto existe el peligro de que para quienes no pertenecen a la clase dirigente la única participación posible en el poder político se reduzca al momento de las elecciones. Tomasetta considera que el estudio de la participación política se reduce al de la integración del ciudadano en la comunidad estatal, por lo tanto el eje de análisis es el comportamiento político socialmente controlado o controlable.

Señala que las condiciones sociológicas de la participación dependen de tres tipos de factores:

- de la composición y estructura del cuerpo social.
- de la organización y actividad de las asociaciones políticas y sindicales.
- de los modos de integración y de los valores del sistema social.

Con respecto a las asociaciones voluntarias afirma que contribuyen a reforzar el orden existente, ya que aun cumpliendo una función de oposición o reivindicación se modelan de acuerdo con la estructura típica del sistema, aceptando ante todo el principio de la especialización de las tareas (reproducen el mecanismo de separación entre el mando y la base).

Duncan Pederson³³ señala que la participación debe entenderse no tanto como un fin en sí misma, sino más como un proceso de carácter político y social.

La participación genuina de la población implica por sobre todo un proceso de democratización del saber y redistribución del poder que busque la auto-determinación de la sociedad y comprometa su acción para el cambio. Por otro lado, comenta que si bien éste es un proceso de naturaleza

³³ Pederson, Duncan: "Guía para la evaluación de la Participación de la Comunidad en los Servicios de Salud". Preparado para el programa de salud materno-infantil de la OPS/OMS, Lima, 1988.

conflictiva no debería generar ni aumentar el conflicto.

Para ello propone analizar una estrategia de evaluación en la que se incorpora la participación de la gente, proceso al que propone llamar "evaluación participativa", en el que se perfilan distintas categorías o niveles de participación en un gradiente o perfil que va desde una participación nula hasta una participación extensiva, en torno a tres grandes áreas: toma de decisiones, ejecución y evaluación, en un contexto local.

Pero se requiere que la concertación se constituya en un proceso auténticamente democrático, donde se impongan las razones por el sentido de la gente y no por el prestigio de quién las propone o sustenta.

Antonio Ugalde ³⁴ (que si bien aborda esta problemática desde las experiencias acontecidas en América Latina en el ámbito de la salud) afirma que el nivel de éxito de cualquier forma de participación comunitaria es inversamente proporcional al nivel de estratificación social de la sociedad.

A partir de esta premisa sostiene que:

- cuanto más estratificada es la sociedad, menos deseable será la promoción de programas nacionales de participación comunitaria, dirigidos a extraer recursos de los pobres.

- en las sociedades en las que la estratificación fue reducida, la participación comunitaria debería ser estimulada.

- la participación de comunidades locales en programas organizados por grupos privados podría ser efectiva como medio de descentralizar, de resolver algunos problemas inmediatos de salud, de mejorar la utilización de recursos y crear conciencia social y política.

- contrariamente a las afirmaciones de agencias internacionales y de gobiernos, debe resultar claro que los servicios de atención médica primaria pueden ser exitosos sin la participación comunitaria. Las fallas en la provisión de atención médica están causadas por incompetencia, corrupción o mala administración por parte de los funcionarios civiles y no por falta de participación comunitaria.

- las comunidades pueden ser utilizadas para monitorear y controlar el desempeño de los funcionarios civiles de menor jerarquía.

Otro concepto interesante que señala Ugalde es que el modelo de participación comunitaria de las agencias internacionales, según el cual la comunidad participa en el proceso de toma de decisiones, planificación,

³⁴ Ugalde, Antonio: "Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica", en Cuadernos Médicos Sociales, N° 41, Rosario, Argentina, 1987.

administración y elección de comités no es realista y es inimplementable: éstas son funciones políticas y deberían estar a cargo de cuerpos políticos con derechos y obligaciones constitucionales.

En síntesis, sostiene que la participación comunitaria es una actividad política y no puede ser organizada por gobiernos o agencias internacionales para satisfacer sus propias políticas.

Finalmente, Bloch y Belmartino³⁵ sostienen que el concepto de participación es esencialmente político y asume significados diversos en función del marco valorativo e ideológico en el cual se inserta. Dichos significados opuestos se pueden sintetizar como:

a) la participación como respuesta a la crisis económica financiera de los gobiernos (ya sean nacionales, provinciales o municipales); así queda reducida a un nivel instrumental que contribuye a reforzar la desigualdad social también en el plano de las formas de resolución de las necesidades básicas de la población.

b) la participación como medio y como fin, que se propone la transformación social basada en la profundización de la democracia, la construcción de un nuevo orden social.

Los autores señalan que entre estos dos extremos existen diferentes modalidades que conjugan de manera peculiar ambos elementos. Pero indudablemente la participación popular se convierte en una posibilidad de defensa y profundización del sistema democrático.

Implica necesariamente la redistribución del poder, convirtiéndose en una estrategia para el cambio dentro de la democracia.

2.2. El "para qué" de la participación

La revisión que encaramos muestra consenso en la definición del concepto participación. Sin embargo comenzamos a advertir diferencias nada desdeñables cuando interrogamos a las diversas posturas desde el "para qué" de la participación popular.

Al utilizar este criterio encontramos distintas finalidades, encubiertas o manifiestas, que detallamos a continuación:

³⁵ Belmartino, S. y Bloch, C.: "Reflexiones sobre participación popular en salud en Argentina". Cuadernos Médicos Sociales Nº 27, Rosario, Argentina, 1984.

La participación para evitar el conflicto

Al analizar los planteos principistas o las formulaciones éticas de los organismos internacionales así como los del chileno Blas Tomic, no podemos menos que observar la distancia que aparece entre los postulados y los medios por los cuales la participación sería implementada.

Esta distancia parece señalarnos que se ha omitido vincularla a la necesidad de ampliar, como condición inherente a su ejercicio, el espacio político de los sectores populares.

Si esta omisión no es casual -y suponemos que no lo es- tal vez deba interpretarse la promoción de la participación efectuada desde dichos organismos, en los términos que formulara Meister, es decir, en cumplimiento de ciertas "funciones latentes" como la de sustituir políticas de redistribución, permitiendo algún tipo de inclusión de los sectores marginales en la sociedad de consumo y, por ende, reducir la tensión política alejando o demorando la manifestación de conflictos sociales probables.

La participación para garantizar planes y programas

Otra posible respuesta al "para qué" de la participación surge al constatar el fracaso de planes y programas destinados a incentivar el desarrollo comunitario, promovidos mayormente por agencias internacionales.

La participación obraría en estos casos como un requisito de orden técnico-económico que garantizaría la eficacia de los proyectos al involucrar a la población en la implementación de los mismos.

La participación para garantizar el sistema democrático

En nuestro país, al reinstalarse la democracia y con la urgencia por reflexionar sobre los medios de asegurarle posibilidades de continuidad, encontramos una línea de pensamiento que asocia la estabilidad del régimen político a la mayor o menor capacidad con que pueda manifestarse la participación popular; requiere la creación de nuevos mecanismos que la canalicen, sosteniendo que el único institucionalizado, es decir, el voto, resulta insuficiente; al menos en nuestra historia la democracia formal ha dado muestras evidentes de fragilidad como sistema político.

Si bien el planteo apunta directamente a la redistribución de poder en el espacio nacional, no queda claro si ello constituye una condición para que la participación sea efectiva o es el objetivo deseado de la efectividad de la

participación.

En todo caso, la participación tiene un propósito definido: el mantenimiento de un sistema político que resguarde a la sociedad de la aparición de gobiernos autoritarios; sin embargo, como advierte Meister, ese sistema no parece demostrar voluntad política de institucionalizar el derecho de todos los sectores sociales a ser consultados y a decidir más allá de los márgenes establecidos por el voto, aunque a nivel de discurso político se hayan incorporado elementos que reconocen la desigualdad de oportunidades de los distintos sectores sociales.

Como concepción teórica parece dejarnos ante una paradoja pues inferimos que las alternativas consisten en: contener la participación popular dentro de los límites previstos por el sistema o profundizarla y extenderla transformando el sistema, a riesgo claro está de ponerlo en peligro, que era justamente lo que se pretendía evitar propiciando la participación.

En este sentido consideramos oportuno citar la evaluación que realiza María Teresa Sirvent sobre el significado social de experiencias participativas desarrolladas a partir de un aparato estatal: "... estas experiencias se mantienen aisladas y sobreviven en tanto no se convierten en un riesgo potencial para la estructura de poder constituido."

Y este riesgo comienza a ser percibido como tal cuando los grupos de trabajo crecen y dejan de responder a las expectativas de conducta dependientes esperadas por una institución que se modifica."

La participación para paliar la crisis

La movilización de recursos potenciales -humanos y económicos- apelando a la participación constituye para algunos autores una posibilidad de paliar los efectos de la crisis económica general, que crudamente se hacen sentir sobre los sectores populares a los cuales el Estado va visualizando cada vez más como una carga, conforme abandona la legitimación de su antiguo rol de protector y redistribuidor de los ingresos nacionales.

Resulta inevitable entonces considerar que el tema de la participación popular no puede aislarse de un contexto donde prima la escasez de recursos y cuya reversión no parece preverse a corto plazo así como no se vislumbra, en este tipo de planteos, la posibilidad de una modificación sustancial de la estructura político-económica.

La participación se presenta no como una alternativa de incidir para que la distribución de los recursos existentes, por pocos que sean, se realice también en beneficio de los sectores populares sino como la única posibilidad

de que éstos contrarresten su propio deterioro; parece darse por sentado que sólo contarán con los recursos que sean capaces de generar.

Nuevamente y al precisar el "para qué" de la participación popular, advertimos cómo ésta se enfrenta con los límites a los que la sujetan los mismos planteos teóricos que la promueven.

3. LA DESCENTRALIZACION EN EL AMBITO MUNICIPAL

Siguiendo a Herzer y Pérez³⁶, desde una dimensión gubernamental el municipio es visualizado como el nivel de gobierno más descentralizado que "posibilita una gestión más ligada a la realidad social local". Desarrolla así una función de coordinación (política), "de vinculación de fuerzas sociales y niveles gubernamentales en el ámbito de la sociedad local"; es decir que ha asumido un rol de intermediador entre el Estado nacional y la población de escasos recursos.

Tanto las atribuciones como los recursos municipales dependieron siempre del nivel de centralización o descentralización imperante en cada estado nacional y esta determinación está relacionada con los procesos históricos, con el modelo de desarrollo y con el régimen imperante.

La revisión de los documentos de CEPAL³⁷ referidos a las relaciones entre gobierno municipal y gobierno nacional y el rol de los gobiernos locales en la crisis socioeconómica, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- situación de los municipios desde la perspectiva política

- ausencia de mecanismos de participación ciudadana posteriores a la elección.
- facultad de algunos gobiernos para elegir directamente al alcalde o intendente.
- precario interés que muestran los partidos políticos por los

³⁶ Herzer, H. y Pérez, P.: "Poder local en América Latina" - IIED - América Latina - Bs.As. - 1988

³⁷ Naciones Unidas - CEPAL: "Perspectivas para la planificación municipal en América Latina" - Febrero 1984 / Ahumada Pacheco, Jaime: "Actualidad y futuro del gobierno local en la región de Latinoamérica y del Caribe" - ILPES, Santiago de Chile, 1987.

espacios locales, impregnados más por el efecto "capitalidad" que tiende a concentrar recursos y decisiones en las capitales nacionales.

- falta de voluntad política de los gobiernos centrales y cámaras legislativas para fortalecer y revalorizar al municipio.

- **situación de los municipios desde la perspectiva económica**

- crisis financiera que se traduce en una incipiente participación en los ingresos públicos.

- desigual y arbitraria distribución de recursos nacionales entre los municipios.

- incapacidad de los organismos locales de autogenerar recursos propios y establecer criterios técnicamente viables en sus finanzas públicas.

- lentitud burocrática que conspira contra la oportunidad de las transferencias nacionales, que hace que la dependencia económica, política y administrativa sea mayor.

- **situación de los municipios desde la perspectiva administrativa**

- insuficiente capacidad técnico-administrativa reflejada en restricciones legales y económicas.

- falta de cuadros administrativos capacitados.

- inexistencia de una carrera funcionaria del personal municipal.

- presupuestos municipales cubiertos principalmente por gastos corrientes en claro desmedro de las posibilidades de inversión.

- conformación de una estructura clientelística y burocrática del gobierno municipal que transforma los presupuestos en instrumentos de influencia electoral.

- predominio de un centralismo y de políticas concentradoras y excluyentes de quienes ejercen el poder nacional que impide desarrollar una cultura local.

- tendencia de los gobiernos municipales a actuar como ejecutores de políticas nacionales ante que como instancias de gobierno dotadas de autonomía.

La situación de dependencia política, financiera y administrativa de los municipios se incrementó por las consecuencias de la deuda externa sobre la política económica y social que se expresa a través de la restricción del

gasto público.

A partir del proceso de achicamiento del Estado que cede progresivamente su espacio al sector privado, la política social se subordina a la política económica y se focaliza; se inicia un proceso de transferencia de servicios que pasan a la órbita municipal que implican una modificación clara de la función del Municipio en la vida socio-política de nuestro país.

Así entonces en América Latina, y en particular en Argentina, se introduce la temática de la descentralización como herramienta para la transformación de la gestión de gobierno; ésta es fuertemente impulsada a nivel municipal donde los estados locales comienzan a generar una serie de reformas administrativas amparados en esta tendencia.

3.1. El concepto de descentralización

El concepto de descentralización es entendido como el proceso por el cual se reconocen competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado. Por lo tanto éstos deben ser autónomos, contando para ello con personería jurídica, presupuesto y normas propias de funcionamiento.

La descentralización puede darse tanto a nivel administrativo como territorial; la descentralización administrativa se refiere al proceso que se da en el interior del sector público involucrando a las unidades de organización o sectores dentro de la administración del gobierno. En el plano territorial involucra áreas ó regiones territoriales diferenciadas en función de la especialización funcional y a la segregación social en el espacio.

Es importante diferenciar el concepto de descentralización respecto de los procesos de deslocalización y desconcentración, ya que no es poco frecuente la utilización de ellos como conceptos equivalentes.

Por deslocalización se entiende el acto de traslado de un lugar del territorio a otro, tanto de actividades productivas como de servicios o de las sedes administrativas de gobierno.

La desconcentración en cambio, significa el traspaso de la posibilidad de toma de decisiones, que antes se restringía a los niveles superiores de la organización, a otras unidades de menor rango. En este caso -a diferencia de la descentralización- no hay un presupuesto propio, sino que los fondos son retenidos y transferidos desde los niveles centrales hacia las unidades desconcentradas. Tampoco se les confiere a éstas personería jurídica.

Según Jordi Borja ³⁸, la descentralización es una respuesta a una situación de centralización resultado de un proceso histórico; pero señala que debe pensarse como un "proceso global (no únicamente administrativo) que combine el reconocimiento de tendencias objetivas con el voluntarismo político-administrativo, es decir "qué es lo que es viable descentralizar y quiénes son los actores descentralizadores".

La descentralización es planteada como método en la medida que es esencial a la democratización de la vida social, ya que: amplía el campo de los derechos y libertades, incorpora a sectores marginados de las instituciones y permite participación y control popular en las administraciones públicas.

La orientación sostenida por Borja (la corriente del "nuevo enfoque urbanístico") asigna a los gobiernos locales funciones que eran típicas del Estado de Bienestar, tales como: urbanismo, salud pública, cultura, servicios sociales, transporte, agua, abastecimiento, vivienda, etc.³⁹

Herzer y Pérez consideran que la descentralización en América Latina ha sido asociada tanto a los procesos de democratización del sistema político como a la posibilidad de dar respuesta a las consecuencias de la recesión económica.

La descentralización del Estado y la revalorización de los ámbitos locales (municipios) en la planificación social y económica han sido planteadas como estrategias válidas para responder a las necesidades crecientes de la población de escasos recursos.

Ya sea que interpretemos la descentralización como una distribución de poder o como distribución de cargas, lo cierto es que ante el deterioro creciente de las condiciones de vida de los conjuntos sociales, los municipios son los referentes gubernamentales más próximos a quienes se les plantean las demandas y se les impone la obligación de satisfacerlas.

"En la actualidad se hace muy difícil encontrarse con algún gobierno, partido político, agencia internacional o investigador de las Ciencias Sociales que no estuviera de acuerdo con la descentralización. Evidentemente tiene significados distintos y por lo tanto puede perseguir objetivos contradictorios".⁴⁰

³⁸ Borja, J.; Perdigo, J.; Palomar Llovet, M.; Botella, M.; Castells, M.: "Organización y descentralización municipal" Fondo Editorial de la Cooperación - EUDEBA, Buenos Aires, 1987.

³⁹ Del Brutto, Bibiana: "Política Municipal y Participación" - Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1986.

⁴⁰ Herzer, H. y Pinz, P.: op. cit.

En este sentido, Bibiana del Brutto efectúa una crítica al modelo propuesto por Borja; rescatando el significado de la descentralización en el proceso político de América Latina, señala la necesidad de no extrapolar acríticamente modelos surgidos de contextos histórico-políticos ajenos.

Indica que la propuesta de Borja se asienta sobre la doctrina liberal que propone el equilibrio entre iniciativa individual y regulación del Estado, siendo el gobierno local el espacio en el cual el individuo puede ejercer su libertad individual y controlar la gestión del Estado.

Del Brutto sostiene que "nuestra dispersión jurídica con respecto al tema municipios ... nos sitúa en una situación completamente dispar respecto de España".⁴¹

A esto podría agregarse las situaciones de desempleo, marginalidad y pobreza estructural que caracterizan a vastos conjuntos poblacionales (tanto en nuestro país como en América Latina) que quedarían excluidos de dicho modelo y frente a los cuales los poderes locales deberían encontrar respuestas.

Otro autor, Carlos de Mattos⁴² sostiene que en torno de la descentralización se da una grave contradicción entre los fines que se asocian desde un punto de vista teórico a este proceso (democratización, participación, justicia social), los cambios reales que provoca la puesta en práctica de esta política y -lo que es esencial- el hecho que esto supone una reforma de tipo político-administrativa de la cual no puede esperarse que logre los propósitos enunciados en la medida que por sí sola no puede modificar la dinámica socio-económica predominante.

De Mattos señala que la descentralización en tanto herramienta político-administrativa no puede alcanzar los objetivos que se le asignan ya que por sí sola no puede alterar los rasgos fundamentales de la dinámica capitalista: "no resulta factible intentar reducir la injusticia social si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas estructurales que incidan explícita y deliberadamente en los mecanismos dominantes de la distribución del producto social".

Otra de sus críticas se refiere a la "idealización de lo local" que entraña la descentralización, asimilando lo local a lo popular, concibiendo a las comunidades locales como conjuntos homogéneos y progresistas.

⁴¹ Del Brutto, Bibiana: op. cit.

⁴² De Mattos, Carlos: "Descentralización: ¿hacia una nueva panacea para enfrentar el desarrollo regional?" - Mimeo - 1985.

Así se deja de percibir que en una sociedad de clases también lo local aparece como un espacio de articulación de relaciones sociales donde imperan relaciones de explotación.

Estos procesos se ven claramente dominados por una racionalidad económica desde la cual la descentralización es sinónimo de eficiencia, desburocratización, sostenidos como "valores deseables" y "deseados" por la comunidad, encubriendo un proceso de carácter estructural que conduciría a lo que Navarro sintetiza como la "privatización de lo público".⁴³

3.2. Las organizaciones intermedias como actores de la descentralización

Más allá del debate que se instala en el campo de las ciencias sociales, las estrategias de descentralización y participación son incorporadas al discurso y a la gestión política en la última década en los países de América Latina.

Pero ello vino acompañado de una reflexión alrededor de los actores sociales significativos en el desencadenamiento de estas estrategias: así aparecen las asociaciones vecinales como actores esenciales, como articuladores naturales entre el Estado local y la población.

Según Borja, "las asociaciones vecinales constituyen -para los diseñadores de planes y programas- el estadio formal más próximo a la población que puede articularse en función de intereses agregados"⁴⁴.

Con relación a las instituciones propias del nivel local -entendiendo por éstas asociaciones vecinales tales como sociedades de fomento, juntas vecinales, clubes, cooperadoras escolares, instituciones religiosas, etc.- existe información en general dispersa y no sistematizada referida a las características de su estructura, propósitos, funcionamiento y redes de relación interna y externa.

También se ignoran en general aspectos vinculados a su dinámica y factores que condicionan su capacidad de transformación y crecimiento, así como los marcos posibles y las alternativas que las mismas poseen para encarar nuevos canales de participación.

Desde la óptica del análisis organizacional han sido prácticamente ignoradas; en tanto y en cuanto presenten algún signo de estructura formal

⁴³ Navarro, Vicente: op. cit.

⁴⁴ Borja, J.: "Los movimientos sociales urbanos", Ed. SIAP, 1975, Bs. As.

pueden allanarse a las definiciones elaboradas por las distintas escuelas ⁴⁵ pero, en lo que se refiere a los particulares lazos que retienen a sus miembros, a su reclutamiento y a sus fines, a las causas que generan su agrupamiento o a su inserción en la estructura social, es escaso lo que aportan.

Sin valorarlas de una u otra forma, entendemos que se trata de estructuras sociales situadas entre -como especificara Max Weber- "los poderes organizados y reconocidos -el Estado, la Municipalidad, la Iglesia establecida- por una parte, y la comunidad natural de la familia por otra"

Meister ⁴⁶, a su vez, adopta como punto de partida, una definición del derecho francés: "La asociación es una agrupación basada en el reclutamiento voluntario y la aportación por sus miembros de sus conocimientos y sus actividades con un fin distinto al de participar en sus beneficios". Este enfoque supone también "una cierta organización de los comportamientos en el grupo y una cierta codificación de los derechos y deberes de los miembros...".

Sin embargo, no bastan los elementos apuntados -lazo asociativo voluntario, apropiación colectiva de los beneficios, alguna formalidad organizativa- para obtener indicadores precisos con los cuales distinguir las asociaciones voluntarias de cualquier agrupación.

En ese sentido es atendible la propuesta de Gurvitch, que implica combinar diversos criterios de clasificación con mayores niveles de profundidad, analizando: fundamentos de la institución, formas de ingreso y egreso, grado de exteriorización, modo de penetración y de compatibilidad con la sociedad global, tipo de autoridad, naturaleza de la propiedad, principios normativos, envergadura, edad, ritmo y permanencia, funciones manifiestas y grado de realización de los objetivos.⁴⁷

Otra dimensión del análisis de las asociaciones voluntarias concierne a las funciones específicas que cumplirían dentro de la sociedad en general.

Por ejemplo, Sills les atribuye:

- facilitar la identificación personal

⁴⁵ A modo de ejemplo podría citarse la de Silverman, en "Teoría de las Organizaciones", Ed. Nueva Visión, Bs.As., 1975, que interpreta a la organización como sistema: "...las organizaciones están compuestas por un conjunto de partes interdependientes; tienen necesidades de supervivencia y, como sistemas, adoptan una conducta y realizan acciones" o la de Blau Scott en el mismo libro: "...han sido creadas con el fin expreso de lograr determinadas metas y poseen normas (destinadas a prever y moldear la conducta orientándola hacia aquellas metas) y una estructura de carácter formal con modos de comunicación y de dirección claramente estipulados".

⁴⁶ Meister, A.: "Participación social y cambio social" - Monte Avila Editores, Bs.As., 1972.

⁴⁷ Meister, A.: op. cit.

- propiciar el progreso social y económico
- favorecer la cohesión social
- obrar como orientadoras
- coadyuvar al cambio social y
- actuar como distribuidoras de poder ⁴⁸

Meister les reserva un rol preponderante en la instrumentación del cambio social: "El asociacionismo es pues una respuesta a transformaciones brutales y rápidas del ambiente técnico y económico..." aunque previene que una vez satisfechas las funciones reivindicativas, el asociacionismo pasa a desempeñar funciones de control en el nuevo marco social y económico establecido.

Son numerosos los científicos sociales que desde distintas perspectivas e interesados, especialmente, en el tema de la participación popular, destacan el papel de las asociaciones populares, vecinales o propias de las comunidades. Sin embargo, estas líneas de pensamiento no alcanzan aún a precisar el carácter y el alcance de las mismas, así como su estructura interna y evolución.

Castells ⁴⁹ propone una tipología de las asociaciones de vecinos según las contradicciones urbanas dominantes en cada zona porque "el movimiento vecinal ofrece una gran diversidad; si bien se unifica (relativamente) en torno a sus objetivos generales y a las cuestiones que le atañen, su desarrollo es muy distinto según el tipo de problemas propios de cada barrio"

Fernando Calderón y Mario Dos Santos ⁵⁰ analizan las distintas formas de organización que asumen los llamados movimientos sociales urbanos, señalando algunas dimensiones para su estudio que giran en torno de sus estrategias y orientaciones.

Respecto de las estrategias, distinguen cuatro modalidades:

- formas de organización que plantean sus demandas frente al estado ya sea municipal o provincial.
- formas de movilización espontáneas que surgen ante coyunturas especialmente críticas; plantean sus demandas al Estado pero convocando a la opinión pública con el propósito de ejercer mayor capacidad de presión

⁴⁸ Sills, E. mencionado por Gail Bier, Alice: "Crecimiento urbano y participación vecinal", Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1980.

⁴⁹ Castells, M.: "Ciudad, democracia y socialismo", Madrid, 1977.

⁵⁰ Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario: "Del peticionario urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos urbanos. Tesis para revisar" - Revista Paraguaya de Sociología - Año xxv, N° 72, Agosto 1988.

sobre el Estado.

- formas autogestionarias que rechazan al Estado como interlocutor (se autoabastecen).

- formas de organización vinculadas a luchas culturales.

En relación con las orientaciones observadas indican determinadas tensiones:

- tensión entre la tendencia democratizante y la autoritaria.
- tensión entre el pluralismo ideológico y político y la adscripción cerrada a algún tipo particular de identidad política.
- tensión entre las tendencias autárquicas y las clientelares.
- tensión entre autogestión y demanda dirigida hacia terceros.
- tensión entre policlasismo, inclusión de sectores sociales amplios y un clasismo más rígido.

En trabajos más recientes ³¹ se plantea el tema de la contradicción micro-macro que está presente en todas las organizaciones intermedias.

En ese sentido, Lopezllera Méndez comenta que "en ocasiones prevalecen como distribuidoras de recursos externos ..., en otros casos son agentes más preocupados por la movilización de los recursos propios de pequeñas comunidades concretas".

Así, de un lado tenemos aquellas "funcionalizadoras" desde lo macro y otras "movilizadoras" desde lo micro. En el medio, "una variedad de organizaciones en un esforzado y hasta penoso intento articulador de lo micro con lo macro, en un difícil y casi imposible equilibrio, tratando de alcanzar un punto donde las "ofertas" de estructuras dominantes logren coincidir con las "demandas" de una multitud de reivindicaciones puntuales que pugnan hacia arriba, tal vez seducidas por reales o supuestas posibilidades de un poder a mediatizar".

En nuestro país, algunos análisis que se han efectuado sobre instituciones vecinales, se llevaron a cabo al calor de ciertos hechos protagonizados por éstas durante los últimos años de la dictadura militar y que, tal vez en opinión de algunos, auguraban un movimiento social de más vasto alcance.

Contribuyeron a incentivar la investigación de instituciones de larga trayectoria histórica como las sociedades de fomento, "el núcleo más

³¹ Lopezllera Méndez, Luis: "Investigación, reflexión y aprendizaje en el universo de acción de las Organizaciones No Gubernamentales" en: "Sociedad Civil y Cultura Democrática. Mensajes y Paradojas" - Manfred Max-Neef y Antonio Elizalde - Ediciones CEPAUR - Santiago de Chile, 1989.

organizativo del movimiento vecinal"³² y despertaron la inquietud sobre la capacidad movilizadora que subyace en la localidad, en el barrio, en ese espacio compartido y cotidiano opacado en alguna época por los, supuestamente, más complejos análisis sobre la gran ciudad.

Los trabajos de María Teresa Sirvent³³ sobre la imagen de la participación en instituciones, muestran el progresivo deterioro sufrido por las asociaciones voluntarias locales.

El deterioro es percibido en términos de disminución de participación de usuarios y de actividades. Se observa entre los dirigentes una falta de claridad respecto de las nuevas necesidades y una carencia en la necesaria flexibilidad para lograr modificaciones de la actual situación en términos de cambios de funciones, de actividades y de relación con la comunidad.

La imagen que se presenta -en el área de estudio- de la vida asociacional es la de una serie de grupos cerrados con su líder y su área más o menos delimitada de influencia.

Las características del manejo del poder institucional se basan en el individualismo, caudillismo, competencia y lucha por los cargos.

Se sostiene que la rigidez de la estructura institucional que implica concentración del poder en pocos y la participación simbólica del resto puede ser otra de las barreras tanto para el reajuste de las asociaciones como para el incremento de la participación barrial.

Los dirigentes de las asociaciones voluntarias carecen de un conocimiento exhaustivo de los aspectos individuales y sociales involucrados en la acción asociacional; no pueden reajustar su propio liderazgo, la estructura de poder, la acción institucional, así como tampoco orientar a los otros para generar una forma de participación real de la población.

Por último se enfatiza que la representación de la participación que poseen los directivos de las asociaciones puede ser uno de los factores inhibitorios, tanto de la incorporación de nuevas formas de participación como de la transferencia de la participación simbólica de la población en un estilo de participación real.

³² García Delgado, D.: "El movimiento vecinal y la democracia: participación y control en el G.B.A.", INAP, 1985, Bs.As.

³³ Sirvent, M.T.; Brusilovsky, S.: "Diagnóstico socio-cultural de la población Bernal-Don Bosco y evaluación del Programa Modelo Experimental de la Biblioteca Pública y Complejo Cultural M. Moreno." Inf. Nº4 - Bs.As., 1975. Mimeo. / "Necesidades humanas no materiales: diagnóstico socio-cultural de la población Bernal-Don Bosco"- II Encuentro Latinoamericano Investigación y Necesidades Humanas UNESCO/CLAEH -Uruguay, 1978.

En este marco, los emergentes empíricos (ver Anexo del presente trabajo) ³⁴ parecen mostrar -a pesar de haberse planteado en diferentes contextos históricos- una sistemática dificultad por parte de las asociaciones voluntarias en encontrar nuevas formas de canalizar la participación social y adaptarlas a la actual situación socio-política.

Quizás esto pueda explicarse a partir de comprender que estas organizaciones se debaten en luchas particularistas -en muchos casos con características autoritarias- o en el ejercicio de prácticas clientelares.

3.3. Descentralización: ¿estrategia frente a la crisis o garante de la democratización del poder?

El análisis de los discursos confrontados con la realidad local nos lleva a poner en cuestión el hecho de que la descentralización contribuya al fortalecimiento de los municipios.

La experiencia muestra que poco es lo que se ha transformado en los modos de vinculación entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales, ya que la aludida descentralización no conlleva necesariamente una transferencia de capacidad de decisión a los municipios ni de los recursos económicos necesarios para hacer frente a las nuevas funciones que les competen.

De esta forma la descentralización podría interpretarse como una manera de soslayar la responsabilidad de los gobiernos centrales frente a las necesidades de la población.

No puede dejar de reconocerse que los procesos de descentralización pueden contribuir a la democratización política y social, en la medida que lleguen a abrir un espacio de participación a sectores sociales tradicionalmente alejados de las decisiones que afectan a su ámbito.

³⁴ "Las políticas de salud y la participación de los sectores populares: su diagnóstico en el plano local". Subsidio UBACYT 1989/90 - Barrio Zavaleta - Capital Federal - Directora: Lic. Liliana Findling - Investigadora: Lic. María del Carmen Tamargo.

"Crecimiento urbano y participación popular en la satisfacción de las necesidades básicas. Un diagnóstico comparativo en el plano local" - PIA CONICET 1988/89. Área: Luján - Prov. Bs. As. - Director: Lic. Ricardo Gaudio - Investigadoras: Lic. L. Champalbert; L. Findling; M.C. Tamargo.

"Participación popular y satisfacción de las necesidades básicas: su diagnóstico en el plano local" - PIA CONICET - Área: Lomas de Zamora - Gran Bs.As. - Director: Lic. Ricardo Gaudio - Investigadoras: Lic. L. Champalbert; L. Findling; M.C. Tamargo. 1987/88

Sin embargo, y retomando lo expuesto por De Mattos, la descentralización no es condición suficiente de dicha democratización ya que los ámbitos locales son atravesados por sus propios conflictos de poder y por los vínculos clientelísticos que se establecen entre gobernantes y gobernados.

4. REFLEXIONES FINALES

La crisis económica y la consecuente escasez de recursos desata una puja salvaje entre actores sociales que se sobreimpone a las reales necesidades del conjunto de la población, develando la creciente debilidad institucional del Estado para regularla y controlarla.

Esta situación a su vez pone en crisis a las tecnologías -entre ellas la planificación- que sustentan la toma de decisiones desde el Estado, así como también los marcos teóricos y metodológicos que permiten analizar el proceso social tejido alrededor del Estado y sus modalidades de gestión.

A partir de la revisión bibliográfica efectuada puede advertirse que, si bien se ha profundizado en el plano del conocimiento teórico en la crítica respecto de los paradigmas tradicionales utilizados para el análisis del Estado y de las políticas públicas, es poco lo que se ha avanzado en la posibilidad de articular el estudio de la gestión y formulación de políticas con el análisis de la operacionalización de la puesta en práctica de dichas políticas.

Es decir que su estudio plantea una dificultad no poco presente en el campo de las ciencias sociales, como lo es la intermediación y articulación entre lo macro (los determinantes generales) y lo micro (el nivel de las prácticas, los actores, las organizaciones).

Otra cuestión que podría merecer un debate más exhaustivo, es la confrontación que pareciera existir entre la lógica del conocimiento y la lógica de la práctica política. Si bien se asiste a una profusa incorporación al lenguaje político de conceptos e interpretaciones que provienen del ámbito de las ciencias sociales, en el nivel de la práctica política las decisiones parecen tener más que ver con el juego de poder, las alianzas entre actores y los compromisos clientelísticos que con las orientaciones que el conocimiento aporta acerca de la dinámica social.

Así, la participación popular y la descentralización como sinónimos de acrecentar la posibilidad de decidir parecen ser reconocidas como un

derecho fuera de discusión en el discurso de los cientistas sociales y, podemos arriesgar también, en el de la dirigencia política actual; pero tal reconocimiento aparece, en el mejor de los casos, como un valor ético y por lo tanto abstracto y, en la mayoría, como producto de la necesidad de legitimar otros fines.

Consideramos que tanto la participación popular así como la descentralización y el poder de los diferentes sectores sociales, son términos equivalentes de la misma ecuación; sin embargo, la mayoría de las posturas teóricas analizadas han soslayado este segundo término.

En algunas parece esperarse que del aprovechamiento o la acumulación de experiencias de descentralización más o menos participativas se vayan ganando, paulatinamente, espacios mayores de poder; en otras parece advertirse -y quizás las experiencias contribuyan a esta visión- que éstas tenderían a convalidar las relaciones de poder existentes.

Entendiendo y recuperando las políticas públicas y los procesos de planificación, descentralización y participación como hechos que implican distribución de poder en una sociedad en un momento histórico dado, creemos necesario profundizar en la construcción de nuevos paradigmas que apunten a lograr destrabar los procesos de intermediación entre lo macro y lo micro y pongan énfasis en el análisis de la categoría poder en tanto eje de la dinámica política y social.

PARTE II
ANEXO
SINTESIS DE LOS TRABAJOS EMPIRICOS

INTRODUCCION

El objetivo central de nuestro Proyecto de Investigación consistía en efectuar un diagnóstico de la existencia de estrategias participativas orientadas hacia la satisfacción de las necesidades básicas, en dos áreas caracterizadas por su elevado nivel de necesidades básicas insatisfechas: Cuartel IX (partido de Lomas de Zamora, Gran Buenos Aires y 4 barrios periféricos del partido de Luján, Provincia de Buenos Aires.

Dicho propósito nos llevó a considerar -como ejes de nuestro trabajo- las acciones y los vínculos generados entre tres actores primordiales: la comunidad, las asociaciones vecinales y el Municipio; conocer esta realidad se nos presentaba como una posibilidad de reflexionar acerca de las alternativas de articulación entre estos actores en procura de la ampliación de los espacios de participación de los sectores populares con alto NBI en dos zonas con un crecimiento demográfico e industrial diferenciado.

El trabajo en terreno nos obligó a una confrontación permanente entre nuestros supuestos teóricos y la realidad observada. Esperábamos encontrar experiencias participativas actuales o de tiempos anteriores, a partir de las cuales descubrir y formular indicadores precisos que hicieran posible la medición de la participación. Y sin embargo nos encontramos con un escaso ejercicio participativo y lejos de vínculos cotidianos entre algunos actores (las asociaciones vecinales y la comunidad), fractura, conflicto, atomización. Esta realidad implicó redefinir nuestra orientación en la búsqueda de la información, centrándonos en tratar de comprender los por qué de dicha fractura y del escaso compromiso colectivo.

1. ANALISIS DEL CASO CUARTEL IX (LOMAS DE ZAMORA)

Metodología

a) Revisión y análisis bibliográfico de los avances teóricos y empíricos sobre el tema de estudio.

b) Caracterización socio-demográfica del partido de Lomas de Zamora.

c) En función de los objetivos del Proyecto se utilizaron diferentes técnicas e instrumentos de recolección de datos para relevar la información correspondiente a los diferentes actores de Cuartel IX:

1. Comunidad

1.1. Implementación de una etapa exploratoria previa a fin de lograr una mejor aproximación y conocimiento del tema: 30 entrevistas en profundidad a vecinos de la zona, utilizando como técnica de muestreo la "bola de nieve".

1.2. Etapa cualicuantitativa: se seleccionó una muestra no probabilística por cuotas de edad, sexo y zona de 121 casos, aplicando un cuestionario semi-estructurado con un 60% de preguntas cerradas. Se ha supervisado el 20% del material relevado, procediendo luego a la edición, cierre de preguntas abiertas, codificación y armado de los cuadros estadísticos previo plan elaborado.

2. Asociaciones Voluntarias

2.1. Rastreo exhaustivo de las instituciones existentes en la zona.

2.2. Selección de una muestra por cuotas de 25 instituciones según tipo y zona, entrevistando a una autoridad representativa de la institución en

base a la aplicación de una guía de pautas previamente elaborada.

3. El Municipio

Realización de 8 entrevistas en profundidad a autoridades del Municipio mediante la aplicación de una guía de pautas previamente elaborada.

Una vez efectuado el procesamiento de toda la información, se procedió a analizar el material relevado. El trabajo de campo se efectuó en julio/agosto de 1988.

Características de las zonas relevadas

Antes de introducirnos en la descripción e interpretación de los resultados obtenidos con respecto a la comunidad, creemos conveniente realizar una breve caracterización de las zonas seleccionadas para dicho relevamiento, que surge como resultado de nuestra observación. (Cabe consignar que en el Informe Final se elaboró un relevamiento socio-demográfico del Partido y de las áreas en estudio más amplio).

En el ámbito del Cuartel IX elegimos 3 zonas denominadas a los fines de nuestro análisis:

Zona I: Ingeniero Budge

Zona II: Asentamiento Facundo Quiroga y Barrio General Paz

Zona III: Franja Sur que comprende Villa Lamadrid, Villa Albertina, Barrio Malvinas y Santa Marta.

Zona I: en ella predomina la vivienda de material, observándose un área de características más precarias (Villa Amelia) que es casi una zona de "transición" y un área definida como villa miseria sobre el canal cloacal del Riachuelo. Puede decirse que a excepción de esta área, la mayor parte de Budge se encuentra parcelizada, siendo las calles en su mayoría de tierra (la excepción la constituye Avenida Recoondo).

Con respecto a los servicios con que cuenta la zona pueden enumerarse: provisión de agua y electricidad (aunque se observan numerosos "colgados"). No poseen gas ni servicio de recolección de basura. Tres líneas de colectivos recorren la zona y en sus proximidades se detecta una línea de trenes (FCGB).

La zona de Budge presenta una importante actividad comercial concentrada especialmente en corralones, talleres y comercios pequeños. Los residentes tienen en su mayoría posesión veinteañal sobre sus terrenos. La población no muestra signos de transitoriedad respecto de su vida en la

zona.

Zona II: los dos barrios que la componen presentan características diferentes. El Asentamiento Quiroga puede ser definido como un pozo de alta inundabilidad; reviste características de precariedad pero no llega a ser villa, ya que se encuentra parcelizado y coexisten viviendas precarias con construcciones de madera y una incipiente tendencia a la construcción de material en los terrenos más amplios en los cuales a su vez se prevé un espacio para destinar a jardín.

Faltan casi todos los servicios, excepto el agua y en el caso de la electricidad una gran parte están "colgados". Se carece de zanjeo y canales, lo cual, dadas las características inundables del barrio, se convierte en un aspecto grave. En relación a la posesión de la tierra la totalidad de los habitantes del Asentamiento son "intrusos" evidenciándose en ellos el temor a ser expulsados de la zona. Cabe destacar que a pesar de las características de los terrenos, los habitantes del Asentamiento desean permanecer en la zona accediendo a la posesión de los terrenos.

El barrio General Paz surge como consecuencia de un loteo realizado por una inmobiliaria, que tuvo características espúreas ya que estos terrenos están asentados sobre basurales. En función de este origen el barrio está parcelizado con calles mejoradas (una sola está asfaltada); la construcción predominante es de material; la casi totalidad de sus habitantes son propietarios de los terrenos pagando alumbrado, barrido y limpieza (aunque el servicio de recolección de basura es privado).

En este barrio pueden observarse algunos chalets aislados de dos plantas; es la zona, de las tres relevadas, de mayor nivel socio-económico y cultural. Tiene actividad comercial orientada básicamente al abastecimiento del consumo cotidiano (por ejemplo pequeños almacenes) y talleres de costura y reparación de vehículos. Con respecto a los servicios, poseen agua, luz (aunque hay problemas de baja tensión), correo, teléfono público y dos líneas de colectivos bordean el barrio. No poseen cloacas y hay problemas de zanjeo.

Zona III: los dos extremos de la Franja Sur (Villa Lamadrid y Santa Marta) se constituyen en los dos barrios con mayores progresos en sus aspectos edilicios y de infraestructura.

En ambos predominan la construcción de material, una mediana actividad comercial, falta asfalto en algunas calles y carecen de gas. Buena parte de sus habitantes son propietarios de los terrenos.

En Lamadrid hay una importante presencia de bolivianos; hay algunas áreas inundables, faltan escuelas y puestos sanitarios. Hay teléfono

público y algunos colectivos entran en el barrio.

Santa Marta tiene una zona precaria en las proximidades del Ferrocarril y en cuanto a las actividades de sus Asociaciones Vecinales parece haber más inquietudes por lo cultural que en las restantes zonas.

Los dos barrios del centro de la franja delimitada son más pobres, están parcelizados pero sus construcciones son precarias, carecen de casi todos los servicios (excepto el agua) y hay problemas respecto de la tenencia de la tierra (no son estrictamente intrusos sino que la mayoría presenta una situación poco clara con respecto a la posesión de los terrenos. A pesar de esto todos coinciden en permanecer en el barrio y no temen ser echados). En ambas zonas se recortan pequeñas áreas de villa miseria.

Síntesis comunidad

A manera de síntesis trataremos de señalar los principales emergentes del análisis efectuado a partir de las entrevistas realizadas entre los miembros de la comunidad:

Las razones que explican el hecho de vivir en el Cuartel IX no se vinculan con una elección propia sino más bien con una determinación económica (es casi el único lugar al que pueden acceder) o con relaciones de parentesco.

Quizás esto sea un elemento que influye o condiciona el modo de estar y vivir en el barrio, el entorno en el que habitan. Así, aquellos que se han arraigado a la zona en función de los muchos años de vivir en ella, ofrecen una imagen satisfactoria del barrio y su gente, aunque en éstos se evidencia un recuerdo nostálgico de una época anterior - no especificada - en que todo era mejor: la gente y la vida en el barrio. Los jóvenes expresan su insatisfacción y también su resignación por vivir en el Cuartel IX, destacando exclusivamente los problemas y dificultades, las carencias de la vida en la zona.

Casi independientemente del grado de satisfacción con la vida en el barrio, se evidencia un alto grado de consenso en la definición de las necesidades básicas insatisfechas. En un segundo plano aparecen la educación, la atención de la salud y la seguridad.

Puede afirmarse que existe acuerdo respecto de la identificación de los problemas y, por ende, el reconocimiento de atravesar, como miembros de un grupo social, las mismas carencias. Pero aparentemente esta identificación a partir de las carencias no es suficiente para generar vínculos solidarios que excedan el ámbito de las relaciones más primarias.

Es decir, si bien la tendencia general indica que los vínculos entre los vecinos son buenos, el concepto mismo de vecino se inscribe en un espacio micro-social: el de al lado, el de enfrente, el más próximo. En la expresión de nuestros respondientes no se revela el barrio como colectivo, como un espacio social más, en donde se establecen vínculos, se interactúa y se comparte.

Sumado a esta percepción recortada del vecindario también aparecen los primeros signos reveladores de conflictos, no se unen para solucionar los problemas del barrio, "cada uno en lo suyo". Aquí comienza a evidenciarse cierto distanciamiento con algún tipo de compromiso colectivo, el repliegue sobre lo individual y el escaso ejercicio participativo.

Pero los conflictos no sólo caracterizan las relaciones entre los vecinos, sino que también se expresan en su percepción y relación con otros dos actores sociales: las organizaciones barriales y sus dirigentes por un lado y el Municipio y sus funcionarios (los políticos) por el otro.

Negación de su existencia o real desconocimiento, lo cierto es que mayoritariamente los habitantes de Cuartel IX entrevistados manifiestan no conocer instituciones vecinales que trabajen por el barrio. Esto resulta llamativo dado el importante número de organizaciones detectadas en el área.

Como es obvio tampoco reconocen la existencia de dirigentes barriales, pero no obstante ello y respondiendo a otras preguntas no referidas específicamente a los dirigentes, entran en contradicción con lo afirmado ya que los acusan de responder sólo a intereses personales y usar a la gente del barrio.

Este mismo descreimiento es advertido en relación con los políticos en general -tanto en el nivel municipal, provincial como nacional- a los que se censura por recurrir a los vecinos sólo con fines electoralistas.

En síntesis, la trama de relaciones sociales existente entre estos tres actores encierra desconfianza, indiferencia y también desvalorización con respecto a los vínculos entre los vecinos. Quizás convenga hacer una aclaración: se observan contradicciones en las opiniones ya que en una definición general sobre la "gente del barrio" los entrevistados ofrecen una imagen positiva, pero cuando se los inquiriere sobre "la gente en relación con los problemas del barrio" aparece el conflicto, las acusaciones mutuas de falta de compromiso e individualismo.

En la relación con los dirigentes barriales y los funcionarios se expresa claramente el deterioro de la imagen de éstos, poniendo en evidencia la desvalorización de la "política" como instrumento para la transformación,

para el cambio social y develando una profunda crisis de representatividad. Quizás esto sea resultado de la contradicción entre el discurso político acerca de la realidad y lo que la realidad política y social expresa; cada vez parece ser mayor la distancia entre la dirigencia política y aquellos a quienes ésta representa, entre el discurso político y la acción. Lo que surge como evidencia empírica es la clara percepción de esta disociación por parte de los sectores carenciados del Cuartel IX.

El sentirse postergados, no tenidos en cuenta, olvidados, devela con crudeza la existencia de esta brecha entre la clase política y la comunidad.

En este contexto la comunidad como colectivo social expresa desconfianza no sólo en la capacidad política de los dirigentes (a quienes considera poco eficaces y distanciados de sus necesidades) sino también una cierta desconfianza en su propia capacidad política para transformar el estado de las cosas.

Así, su esfuerzos grupales son más bien consecuencia de urgencias o carencias vitales que se imponen como asuntos prioritarios, que como producto o resultado de ser conscientes de la capacidad de presión que podrían ejercer a partir de su organización como grupo. De esta forma la resolución puntual de una urgencia arrastra consigo ese nivel incipiente de organización logrado, no hay continuidad de estos esfuerzos que significan organización y participación.

En relación con esta situación estamos en condiciones de conjeturar que la participación no es sentida ni conceptualizada por la población como una "necesidad básica". Puede decirse que ésta representa un "valor" positivo inscripto en un plano simbólico, que resulta difícil expresar en el plano de lo concreto. Esto es así a pesar de que buena parte de lo expresado en torno de la participación aluda a este concepto como "proceso colectivo", ligado a lo grupal, y también refiera a la acción ("hacer cosas juntos"); sucede que cuando se mencionan acciones, éstas son formulaciones generales o imprecisas con respecto a la materialización de la participación: no se enuncia en el "cómo" ni el "para qué" de la participación.

Esta imprecisión vuelve a presentarse cuando son invitados a pensar en nuevas modalidades de acción para la resolución de las necesidades: apelan a las fórmulas convencionales y siempre recurren a algún apoyo externo (en la mayoría de los casos, el Municipio), revelando nuevamente su desconfianza en su propia capacidad organizativa.

Obviamente esta desvalorización está determinada por una serie de aspectos que hacen a la historia de estos sujetos: la falta de recursos propios, la escasez de tiempo para dedicar a algo extra que no sea proveerse un

ingreso, las experiencias fallidas de organización e historias personales que denotan una baja, casi nula inserción institucional.

Por último, ¿qué es participar para los carenciados del Cuartel IX? Para ellos, para los que sufren las carencias, el participar significa -como antes lo señalábamos- hacer cosas juntos: una zanja, una vereda, juntar firmas. Pero estos emprendimientos son consecuencia de aquella postergación que ellos mismos enunciaban. Se resignan a hacer porque nadie hará por ellos; muchos están convencidos que a ellos no les corresponde resolver sus necesidades (y menos en una democracia) de la misma manera como otros sectores sociales no necesitan preocuparse por hacerlo.

Reclaman ser "atendidos", "tenidos en cuenta", no expresan su voluntad de tomar decisiones en aquellos aspectos que reconocen como carencias que determinan su vida cotidiana. Reclaman que el Estado -en todas sus instancias y niveles- cumpla con su función social, que aquellos cuya representatividad es legitimada a través del voto popular trabajen eficazmente y den respuestas a la población.

Esto que hasta aquí señalamos parece expresar y convalidar mecanismos típicos de la democracia formal donde el máximo acto participativo lo constituye el "voto"; la aceptación o rechazo de lo actuado es reflejado también en un posterior acto eleccionario, ejercitando un control pasivo de la gestión de gobierno.

Síntesis Asociaciones Vecinales

El análisis de las entrevistas a los dirigentes de Asociaciones Vecinales puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- una estructura organizacional rígida y poco permeable.
- asociaciones relativamente jóvenes con objetivos encaminados a "resolver" problemas barriales, pero que hoy se convierten en meras gestoras de las necesidades barriales.
- funcionan más eficientemente en áreas de recreación y cultura que en la solución de problemas de infraestructura.
- no existe una adecuada organización y planificación coordinada de actividades.
- el tema de los recursos escasos traba, además, el desarrollo de sus actividades.
- reclaman constantemente un mayor compromiso por parte de la comunidad y del Municipio.
- no se sienten reconocidas en sus esfuerzos pero, a veces, llegan a

advertir (muy indirectamente) su escaso poder de presión.

- no se preguntan cómo lograr que la comunidad participe más, qué se espera y qué implica participar.

- no pueden aceptar el rol pasivo (de receptor) que asume la comunidad

- intentan algunas críticas hacia sus gestiones, pero sobre todo puestas en las demás instituciones.

- los vínculos con el Municipio son sólo formales, les cuesta aceptar que casi no reciben nada, pero reconocen su jerarquía y desearían un mayor compromiso tanto en acciones como en presencia. No se explicita demasiado la problemática de los recursos.

- las relaciones con otras instituciones reflejan sus propias limitaciones, las actividades en conjunto tienen que ver básicamente con "gestiones" para lograr soluciones a los problemas comunes.

- no se detectan demasiadas ideas innovadoras acerca del fomento de la participación.

- los canales formales de participación parecen hoy más posibles, pero no se vislumbran nuevos mecanismos.

- no se cuestiona el desempeño del rol de dirigente, sólo se reclama confianza a la comunidad y eficiencia al Municipio.

- sin embargo, se reconocen como parte de los actores que contribuyen a fomentar la participación.

- la representación de la participación es rígida, no permite incorporar nuevas modalidades e impide desprenderse de la inacción.

- parece mantenerse un espíritu apolítico en estas asociaciones, ya que sólo si se mencionan algunos "problemas de índole política" éstos son expresados como acotaciones al margen y en general relacionados con las Sociedades de Fomento. A veces destacan sus reparos a la injerencia política-partidaria, sin establecer juicios peyorativos, parecerían preferir que institucionalmente se los visualice como ajenos a cualquier encuadramiento partidario.

- ningún dirigente comenta el aislamiento existente con la Federación de Sociedades de Fomento de Lomas de Zamora; comienza más bien a surgir la idea de crear una nueva entidad intermedia que las aglutine para estrechar vínculos regionales de acuerdo a las demandas y exigencias particulares que asume la zona de Cuartel IX.

- no hay ninguna alusión al pasado en cuanto al alto grado de participación y de organización por parte de las instituciones fomentistas de la zona en la realización de los "Congresos Representativos de la Comunidad"

de 1980 y 1984.

- la cultura vecinalista de las instituciones de Cuartel IX parece valorizar más demandas de tipo autónomas y gestiones al Estado de forma particular, que tienen más que ver con sus propias necesidades, que integrarse a asociaciones intermedias con fines más generalizados.

Síntesis Municipio

En una primera lectura, el análisis del discurso de los funcionarios que conforman el Ejecutivo Municipal permite apreciar que el mismo se desarrolla a través de:

- 1) respuestas sustentadas en una concepción teórico-política manejadas en forma homogénea y coherente -aunque con distintos grados de soltura- por la mayoría, y

- 2) respuestas, acotaciones y agregados que parecen contradecir o revelar aspectos subyacentes y no encuadrados en la formulación teórica: generalmente se producen cuando se logra que el funcionario responda por "lo que es" y no por lo que cree, piensa o desea que "debería ser".

Entendemos que -con los riesgos que ello supone- las conclusiones más interesantes que podemos extraer surgen precisamente de este segundo tipo de respuestas que aparecen como elementos contradictorios en el conjunto, pero que nos descubren un panorama más real del Municipio en lo que hace a sus vínculos con las instituciones barriales y la población, las oportunidades de participación que brinda y cómo encara soluciones a las carencias básicas que se experimentan en su territorio.

Si bien las distintas áreas son descriptas con relativa precisión en lo que se refiere a su funcionamiento, los objetivos aparecen con nitidez en la mayoría de ellas, especialmente en las creadas -en el anterior gobierno democrático o en éste- para resolver problemas puntuales, por ejemplo Tierras o Centros PAMU. No obstante, se advierte que en las correspondientes a Cultura, Acción Social y Relaciones Institucionales se expresan los objetivos como formulaciones de principios, lo cual nos permite inferir que son áreas aún en proceso de definición y afianzamiento: Relaciones Institucionales ha reemplazado a la que antes se nombraba "Entidades de Bien Público", encargada del encuadramiento y control de dichas asociaciones; el cambio de nombre obedece a la ampliación de sus objetivos en un intento de articular efectivamente a las asociaciones barriales en la gestión municipal.

No parece coincidencia que se trate de áreas que, por su naturaleza

y función, deban relacionarse necesariamente en forma más estrecha con la población y sus instituciones.

En cuanto a la coordinación general entre áreas no se detecta claramente que se lleve a cabo para la formulación de planes y programas, aunque acciones de varias áreas puedan coincidir en tiempo y destinatario. Sí parece constituir en el pensamiento de los funcionarios una necesidad o condición de mejor desempeño; en todo caso se trataría de otro objetivo a alcanzar.

Conceptualmente el Municipio es considerado también en tren de redefinición; el Subsecretario de Tierras explica el estado de la discusión a nivel de la Provincia, -instancia que debe encarar en su oportunidad la reforma de la Ley de Municipios- que se mantiene entre los términos de autonomía y autarquía, dos posturas doctrinarias opuestas entre sí, ya que en la primera el Municipio coordinaría su gestión con las autoridades provinciales y nacionales y, en la segunda, funcionaría como un Ente autárquico de la Administración Provincial.

La mayoría de los funcionarios sostiene que el Municipio es la forma estatal más cercana y de más fácil acceso de la población y que la gestión de gobierno debe estar íntimamente relacionada con la sociedad local a la que representa; no obstante parecen experimentar que, como instancia del Estado, es la que se encuentra más expuesta a la crítica y al reclamo cuando sus competencias para resolver problemas básicos se hallan limitadas por las atribuciones de otros niveles gubernamentales.

Esta tensión -por un lado, entre la comunidad que va ampliando sus demandas conforme se deteriora la situación económica general y, por otro, una competencia limitada legalmente o por superposición de funciones con otros niveles de gobierno- es encarada por los funcionarios del Ejecutivo desde dos posiciones: 1) los menos desestiman las demandas, es decir, no consideran dentro de la órbita de su resolución determinadas carencias básicas (por ejemplo luz, agua, escuelas) por corresponder a otras instancias de gobierno y, 2) la mayoría, en cambio, parece dispuesta a asumir la necesidad de repensar el Municipio como instancia comprometida o abarcadora de todas las demandas que genere la población; sin embargo, en esta corriente de opinión, los medios para hacerlo no se vislumbran específicamente del discurso y sólo se destaca la participación, el aporte y la integración de la misma comunidad sumada al proyecto del Estado.

La idea de descentralización, conjugando Gobierno y población, aparece entonces como la forma que posibilitaría la resolución de problemas en un marco de escasez general de recursos, pero observamos en este aspecto

lo que adelantáramos como una brecha entre lo que "debe ser" y lo que en realidad "es"; la descentralización es mostrada como "en marcha" porque se implementaron las Delegaciones pero "sólo cobran tasas" -se le escapa a un funcionario-; otro, urgido a precisar acciones descentralizadas en su área, señala: "no se puede descentralizar porque queda fuera de control".

La Delegación como figura que permitiría "que las zonas vayan teniendo su propia autonomía" y que "esa fue la idea al crearlas" no condice con la designación del Delegado por el mismo Ejecutivo, es decir, "al crearlas" ya se descartaron otras alternativas (participación del Concejo Deliberante o temas presentadas por instituciones barriales, por ejemplo) para la elección del representante de la zona, que podría contruibuir mejor a asegurar la intervención de la comunidad en la gestión.

La participación como concepto asume un valor fundamental para todos los funcionarios, se la reconoce como fuente en donde se nutre su representatividad, de ahí que, cuando en un área no pueden precisar acciones o formas verificables de participación, apelen a otras en las cuales se la visualice con mayor claridad.

Sin embargo, en general se la destaca como posibilidad, medio o recurso para resolver los problemas más apremiantes y asociada a una idea de integración en un proyecto común. Este proyecto parece darse por sobreentendido que coincidirá con los intereses de la comunidad, pues se hallaría avalado por una instancia de participación previa: el voto por el cual accedieron al Gobierno. Tal vez en este sentido se expliquen respuestas como: "es integración del vecino a las actividades de la Municipalidad. Se trata de convencerlo de que lo que se les da es lo mejor y es de ellos, no de la Municipalidad."

La participación en el terreno concreto de las realizaciones parece ser concebida por los funcionarios, aun partiendo de una misma valorización teórico-política, como recurso humano y/o económico, como aval de la gestión y, en minoría, como garantía de que la población ha ampliado o comienza a hacerlo- un espacio de poder efectivo.

Parece existir un convencimiento general de que la gestión Municipal promueve la participación en las acciones que encara y favorece su progresivo afianzamiento al tener como meta la descentralización, aunque no precisen en el discurso las etapas, los cambios o los obstáculos que sería necesario enfrentar para adecuar las estructuras vigentes.

La participación asociada en forma más directa a la toma de decisiones, sólo aparece con mayor número de menciones cuando se plantean acciones que no estén condicionadas por la estrechez de recursos económicos.

La mayoría evalúa como los mayores problemas de la zona de Cuartel IX la posesión irregular de la tierra y la carencia de infraestructura básica. En el sentido que mencionáramos más arriba, se reconocen como depositarios de problemas que exceden su incumbencia y en algunos casos experimentan que las acciones que realizan son "paliativos".

Un grupo de funcionarios (Obras Públicas, Acción Social y Planeamiento) aprecian las dificultades para resolver los problemas de la zona como provenientes del orden económico; la falta de presupuesto no parece ser considerada como una condición que puede revertirse en un futuro inmediato sino que debe suplirse con otras alternativas, entre ellas la participación.

Los funcionarios de las áreas de Tierras, Centros PAMU y Cultura, en cambio, acentúan los obstáculos en el orden político: son los distintos manejos por la distribución de poder que se verifican en el plano local como en el provincial, en el mismo partido político como entre las asociaciones barriales, los que demoran las soluciones.

Como lo fuera el concepto de participación, el rol de las organizaciones barriales está altamente valorizado y es considerado esencial en el desarrollo de la política general del Municipio. Se las reconoce como factor de comunicación e intermediación con la comunidad y como dinamizador de la gestión, pero se detectan aspectos contradictorios cuando se avanza en una caracterización de las asociaciones barriales en la actualidad, en la pregunta relacionada a las negativas de la población sobre éstas.

Entonces, surgen por un lado, como organizaciones debilitadas ya sea por la obsolescencia de sus reglamentaciones, por la acción nefasta de la dictadura o por la fragilidad de sus objetivos que se agotan en problemas puntuales y, por otro, como organizaciones que sobre la base de su acción efectiva acaparan espacios de poder y traban la integración con el Municipio.

Los funcionarios parecen encontrar difíciles por una u otra razón (poca eficacia o manejo autónomo) sus vínculos con las asociaciones barriales; en todo caso se observa que la deseada acción en común no se produce en los términos teóricos que la anunciaban. -

Conviene destacar en este aspecto que parece esperarse que las asociaciones barriales actúen sólo como "nexo", recomponedoras de lazos solidarios entre la población, que aporten a la "organización" de ésta, que "recuperen la tradición barrial" o, en un extremo, que funcionen como extensiones de la estructura municipal en el barrio; obrarían como instancia articuladora con la población pero, y esto se advierte en las entrelíneas del discurso, esa articulación traducida en acciones sería algo más o menos así:

1) comunicar al Municipio los principales problemas y/o inquietudes de la población, y 2) comunicar e involucrar a ésta en las formas que haya encontrado el Municipio para resolver cada problema.

2. ANÁLISIS DEL CASO LUGAN

2.1. Introducción

El presente informe tiene como objetivo principal el de informar al Municipio de los objetivos del Proyecto de Integración y Desarrollo Comunal y de las acciones que se han llevado a cabo para su implementación en el Municipio de Lugan.

2.2. Contexto

El Municipio de Lugan es un municipio pequeño que se encuentra en la zona rural del departamento de Cundinamarca. Su población es de aproximadamente 1.500 habitantes y su economía se basa principalmente en la agricultura y la ganadería.

El Municipio de Lugan es un municipio pequeño que se encuentra en la zona rural del departamento de Cundinamarca. Su población es de aproximadamente 1.500 habitantes y su economía se basa principalmente en la agricultura y la ganadería. El Municipio de Lugan es un municipio pequeño que se encuentra en la zona rural del departamento de Cundinamarca. Su población es de aproximadamente 1.500 habitantes y su economía se basa principalmente en la agricultura y la ganadería.

2.3. Metodología

El presente informe se elaboró a partir de la información que se ha recopilado durante el desarrollo del Proyecto de Integración y Desarrollo Comunal en el Municipio de Lugan. La información se obtuvo a través de entrevistas con los líderes comunitarios y los funcionarios del Municipio, así como a través de la observación directa y el análisis de los documentos.

2. ANALISIS DEL CASO LUJAN

Metodología

- a) Caracterización socio-demográfica del partido de Luján.
- b) En función de los objetivos del Proyecto se utilizaron diferentes técnicas e instrumentos de recolección de datos para relevar la información correspondiente a los diferentes actores del partido de Luján:

I. Comunidad

1.1. Implementación de una etapa exploratoria previa a fin de lograr una mejor aproximación y conocimiento del tema: 10 entrevistas en profundidad a vecinos de la zona, utilizando como técnica de muestreo la "bola de nieve"

1.2. Etapa cualicuantitativa: se seleccionó una muestra no probabilística por cuotas de edad, sexo y zona de 44 casos, aplicando un cuestionario semi-estructurado con un 60% de preguntas cerradas. Se ha supervisado el 20% del material relevado, procediendo luego a la edición, cierre de preguntas abiertas, codificación y armado de los cuadros estadísticos previo plan elaborado.

2. Asociaciones Voluntarias

- 2.1. Rastreo exhaustivo de las instituciones existentes en la zona.
- 2.2. Selección de una muestra por cuotas de 12 instituciones según tipo y zona, entrevistando a una autoridad representativa de la institución en base a la aplicación de una guía de pautas previamente elaborada.

3. El Municipio

Realización de 7 entrevistas en profundidad a autoridades del Municipio mediante la aplicación de una guía de pautas previamente elaborada.

c) Análisis comparativo de las conclusiones de ambos casos (Lomas de Zamora y Luján).

Una vez efectuado el procesamiento de toda la información, se procedió a analizar el material relevado. El trabajo de campo se efectuó en Mayo de 1989.

Características de las zonas relevadas

Nuestro trabajo se concentró en los barrios de Santa Elena, San Jorge, San Cayetano, Santa Marta, San Fermín y Juan XXIII. Entre éstos, San Jorge y San Fermín son los que presentan mayores signos de precariedad pues las viviendas son, en su mayoría, de chapa y cartón, asentadas en terrenos fiscales. No cuentan con ningún servicio y su población está compuesta por changarines y cirujas. El lugar costea el río Luján y es una zona inundable.

Los restantes barrios en cambio, presentan un aspecto menos precario. Santa Elena constituye un asentamiento reciente de casas construidas por planes del FONAVI, Banco Hipotecario, etc., en una zona cercana al centro de Luján. Cuenta con una sala de primeros auxilios supervisada por el Policlínico Municipal. Carece de asfalto, alumbrado de mercurio, gas y cloacas.

San Cayetano posee una calle principal asfaltada a cuyos lados se nuclea la población más antigua y floreciente así como la mayoría de las sedes institucionales y comercio. Cuenta con sala de primeros auxilios. A medida que uno se aleja de la calle principal, advierte mayor precariedad en la construcción y en la cobertura de servicios. Carece de asfalto, gas y cloacas. En este barrio se registran dos bolsones de pobreza (límite con la ruta 5 y prolongación de la calle Rivadavia).

Santa Marta es un barrio de reducidas dimensiones con una construcción homogénea; el único servicio con que cuenta es luz eléctrica y las calles son entoscadas. No posee sala de primeros auxilios.

Por último, el barrio Juan XXIII que se localiza en los fondos del Barrio San Bernardo, constituye una población de bajos ingresos cuyo deterioro ha sido provocado por la crisis económica. Las casas son también de material y el único servicio que poseen es la luz eléctrica.

Síntesis comunidad

Los barrios que componen nuestro área de estudio no constituyen un todo homogéneo, San Fermín y San Jorge presentan un deterioro mucho mayor que los restantes y las opiniones de sus habitantes se diferencian claramente de las que vierten los pobladores de los otros barrios.

En general, la población se ha afincado hace tiempo. Uno de los motivos que predomina en el arraigo es el lazo de parentesco, casi en igual medida que la posibilidad de acceder al lote propio. En cambio, en San Fermín y San Jorge no se advierte elección sino simplemente opción de tipo económico. Consecuentemente con lo anterior, la mayoría se encuentra conforme con su habitat ya sea porque lo definen como un lugar tranquilo o porque aprecian a su gente, situación que varía cuando se trata de San Fermín y San Jorge, cuyos habitantes acentúan los aspectos negativos.

La mayoría coincide en señalar la carencia de determinados servicios como problemas comunes, destacándose el reclamo de asfalto en los menos carenciados. En un segundo plano, también se menciona la seguridad, la falta de escuelas y de centros de salud.

El vínculo entre vecinos se confunde o se limita en muchos casos a la relación de parentesco; cuando este vínculo no predomina aparecen señales de indiferencia, crítica y diversos grados de conflicto que se agravan en los barrios más carenciados.

La comunidad de cada barrio conoce las instituciones barriales, reconoce a sus dirigentes como vecinos y valora la tarea que llevan cabo en favor del barrio. No obstante, estima que una mejor organización redundaría en mayor efectividad porque resultan insuficientes, a la hora de evaluar logros, las características personales.

En lo que se refiere a los vínculos que mantienen las instituciones con el Municipio, parecen presuponerse más que conocerse. Se infiere que es buena o al menos sin conflictos.

No se registraron experiencias participativas y/o organizativas informales, pasadas o presentes que fueran más allá de una ayuda solidaria y puntual frente a casos de enfermedad o muerte. Los vecinos no parecen muy seguros de que esfuerzos organizativos generados por ellos mismos puedan resolver sus carencias. Se autocrítican y asumen como impedimentos su propia indiferencia o desunión. En lo que se refiere a sus propias instituciones con las que mantienen buena relación, enfrentadas con las carencias, opinan que deberían transformarse, sin aclarar demasiado cómo y en qué para resolverlas.

El Municipio aparece criticado por su escasa o poca acción directa, pero también justificado en parte por la crisis económica general. En algunos casos se valora la apertura y fluidez en la comunicación.

Casi la mitad de los entrevistados participa en alguna institución -se destacan las religiosas- y los que lo hacen provienen de los barrios más carenciados. Consideran que participando en las mismas ayudan al barrio y a su gente de alguna forma y en alguna medida; entienden la participación como colaboración entre vecinos, como forma de hacer algo concreto por los problemas comunes; consecuentemente, infieren que participando más resolverían más cosas y el hecho de no hacerlo lo atribuyen a su propia falta de unión y solidaridad.

No obstante, algunos apuntan hacia el fortalecimiento de sus propias instituciones como medio de obtener mayor participación y otros, con buena dosis de realismo, acotan que ya participan lo suficiente.

En el plano de lo imaginario parece destacarse una cierta confianza en sus propias capacidades para hacer frente a sus problemas pues, ante la hipótesis de que ni el Municipio ni las Asociaciones Vecinales hicieran algo por sus comunidades, casi la mitad se arriesgó a opinar que -unidos- encontrarían soluciones. La unidad parece prevalecer como medio de llevar a cabo sus emprendimientos, un medio más valorizado que la disponibilidad de recursos pero también, más lejano en cuanto a precisar su alcance, su naturaleza o sus obstáculos. Parece constituir no sólo un medio, es una meta, un objetivo que, una vez obtenido y por sí mismo, permitiría realizar cualquier cosa y solucionar cualquier problema, pero nadie dice, nadie sabe por qué no se logra.

Síntesis Asociaciones Vecinales

Las Asociaciones Vecinales (AV) surgieron para dar respuesta a las necesidades del barrio. No han cambiado sus objetivos iniciales, más bien han ampliado sus acciones incorporando nuevas actividades (en especial ante la actual crisis) o intentando expandirse.

Las actividades son de diversa índole; se dedican mayormente a organizar actividades culturales y recreativas; la solución a los problemas de infraestructura no es su actividad principal. Esto se explica dado que en general las AV asumen el rol de gestores para solucionar problemas barriales, y reconocen su escaso poder de presión ante la falta de recursos del gobierno Municipal y/o Provincial.

No difieren en la composición de su estructura; se han creado en su

mayoría después de 1980 y esto hace que algunas Sociedades de Fomento no tengan aún Personería Jurídica. Pero de todos modos se atienen a lo establecido en sus respectivos reglamentos.

Las decisiones a tomar se centran en los miembros de las Comisiones Directivas (o en su defecto sólo en una ó dos personas que disponen de más tiempo para trabajar). No se observan modalidades de trabajo grupales previamente planificadas, pese a que el discurso enfatice "que las decisiones se toman por mayoría".

El tema de los recursos escasos traba el desarrollo de sus actividades. Las cuotas sociales - a raíz de la crisis- dejaron de ser un aporte importante; actualmente la recaudación proviene de la organización de eventos y de muy pocos subsidios privados o estatales.

No se asigna primordial importancia al tema del aumento de la participación a partir del advenimiento del gobierno democrático. Aparentemente el fenómeno de la participación es independiente del tipo de gobierno.

Se visualiza entre líneas una cierta aversión hacia lo político, como si "lo político" trabara de alguna manera el accionar de las instituciones.

Las actividades/servicios de las AV se ven actualmente permeadas por la difícil situación socio-económica por la que atraviesan los sectores más carenciados. Pese a enunciar que sus principales objetivos están orientados a mejorar los problemas de infraestructura del barrio (agua, luz, cloacas, entosado de calles, teléfono, líneas de colectivos), actualmente sus actividades se centran más en paliar los efectos de la crisis, garantizando que -por lo menos- la gente pobre pueda comer. Las condiciones mínimas de habitabilidad pasan a un segundo plano de importancia. Lo urgente es "que no haya miseria".

No se detectan demasiadas experiencias de resolución de problemas barriales encarados por los dirigentes (algunos intentos resultaron fallidos a causa de la hiperinflación).

En cambio se consideran eficientes en la organización de actividades de recreación y/o capacitación. Pero se sienten no reconocidas en sus esfuerzos y esta decepción se convierte en cierta desconfianza hacia la comunidad y se reclama mayor compromiso de parte del gobierno Provincial/Municipal. La crisis socio-económica actual también justifica sus inacciones.

Todos coinciden en que la comunidad espera más cosas de las AV, y nuevamente la carencia de recursos es la causa más clara que impide lograr una mayor efectividad. Reconocen las limitaciones de su accionar y

consideran que en las actuales circunstancias "más no se puede pedir".

La relación con el Municipio es evaluada como positiva. No se detectan consideraciones negativas, parecen resignados a no esperar más cosas. Priorizan la fluida relación que mantienen y asignan importancia a las reuniones que llevan a cabo con el delegado barrial municipal, anhelando conservarlas.

La única queja expresada está relacionada con un requerimiento de mayor información sobre la situación económica del Municipio y con una mayor presencia como ente coordinador.

Con respecto a las relaciones con otras AV se observa un alto conocimiento de instituciones. Los vínculos establecidos se han reforzado especialmente a raíz de la profundización de la crisis (mayo/junio 1989) con las acciones encaradas en pro de los sectores más carenciados.

La iniciativa de este trabajo en conjunto partió del Municipio y está coordinado por una de las instituciones de la zona, pero todas tratan de aportar, en la medida de lo posible, elementos materiales, sedes para la organización de comedores o gestiones para lograr subsidios de empresas privadas de la zona.

De acuerdo a lo expresado, esta relación es esporádica y se entiende como respuesta de emergencia inmediata; las acciones emprendidas tienen por lo tanto un carácter más paliativo.

Fuera de esta situación hay pocos intentos de trabajar en conjunto, pero tienen perspectivas futuras de vincularse de otra forma, imaginando algunas modalidades diferentes a las usuales que implicarían una mayor y más eficaz articulación: reuniones continuas con los delegados barriales y reuniones entre los dirigentes de las AV a fin de conocerse mejor y pensar actividades futuras. Algunos dirigentes se plantean el tema de utilizar la actual cooperación interinstitucional para la efectiva solución de problemas de infraestructura.

No se detectan críticas demasiado duras hacia las restantes instituciones, suponen que la relación entre éstas y la comunidad es buena y queda por sentar "que a mejores servicios, mayor acercamiento de la comunidad", pero en realidad ninguno está en condiciones de incrementar o mejorar la calidad de los servicios que presta.

Casi todos los dirigentes definen a la participación con verbos que implican acciones de ayuda, colaboración, trabajo en común, etc. Siempre estas acciones están relacionadas con los servicios que brindan las AV ("trabajar por el barrio, ser solidarios"). Pocos, en vez de definir el concepto, hipotetizan sobre el por qué de la no participación y arriesgan reproches

sobre actitudes individualistas de la comunidad.

Arriesgan acciones o estrategias para fomentar la participación; en este sentido proponen tanto acciones concretas (construcción de hornos, huertas comunitarias) como nuevas formas que impliquen un mayor acercamiento de la gente hacia la institución ("dejar de ser sectarios y tener una actitud abierta"). Existe, sin embargo, un grupo minoritario que cree no poder incentivar la participación, ya sea por la actual crisis o por la falta de apoyo de la comunidad y del Municipio.

Síntesis Municipio Luján

Intentando sintetizar los ejes centrales que surgen de la lectura y análisis de las opiniones de los funcionarios municipales sobre los temas indagados, puede señalarse que:

a) Hay una preocupación generalizada por lograr una transformación del Municipio en términos de hacer concretos ciertos procesos dinamizadores de la gestión como lo son la descentralización y la participación. Es decir, se intenta avanzar por sobre la concepción tradicional acerca de las funciones del Municipio y se valora como instancia posible para ello un mayor acercamiento a la comunidad, a través de los mecanismos descentralizadores y participativos en donde las Asociaciones Vecinales son ejes articuladores.

Puede señalarse que esta nueva visión del Municipio no parece quedar sólo a nivel de discurso sino que se ha concretado en acciones que tienen por finalidad recorrer una nueva experiencia en la gestión municipal y legitimar esas nuevas estrategias (por ejemplo, la creación del Consejo Asesor Barrial).

b) Con respecto a la participación hay consenso sobre la necesidad de intensificar los procesos que ayuden a su promoción: es como si no pudiese pensarse la gestión municipal sin la participación de la comunidad. Hay una clara idea respecto de que debe "hacerse participación", y que se debe inscribir este proceso en la práctica, aunque desde lo conceptual los distintos funcionarios parten de puntos de vista diferentes.

En el nivel de lo conceptual se piensa en la participación desde la definición más acotada o estrecha (escuchar a la población, colaboración de la comunidad) hasta los que la sitúan como un medio para construir poder popular. Analizando la acción de gobierno quizás en ella puede advertirse la presencia de la participación en el primero de los significados expuestos, pero teniendo como objetivo de largo plazo cambiar gradualmente las relaciones sociales vigentes.

Las asociaciones vecinales -especialmente las Sociedades de Fomento representadas en el Consejo Asesor Barrial- son los pilares fundamentales para la puesta en marcha de la gestión participativa. Son definidas como "el elemento fundamental en la relación entre el Municipio y los vecinos", siendo valoradas positivamente en su mayoría, aunque parecería que se esperaba de ellas un rol más movilizador de la comunidad, que no están desempeñando totalmente por atender a sus conflictos internos y a problemas puntuales.

c) Las diferentes áreas del Ejecutivo Municipal establecen para sí funciones y objetivos específicos que se corresponden estrictamente con las áreas de incumbencia. Sin embargo en algunas Secretarías o Direcciones esos objetivos se enmarcan en ciertos "postulados políticos" que sirven a la acción de gobierno: promover la participación y la acción cooperativa.

Las prioridades dentro de cada área han sido fijadas en función de las urgencias. Con respecto a los sectores con mayor NBI, no hay acuerdo respecto de si éstos han sido o no priorizados por el gobierno en su conjunto; la opinión mayoritaria indica que los grupos carenciados no se convirtieron en prioridad, ya que se trató de atender a toda la población por igual.

Peró parece subyacer, detrás de estas argumentaciones y recorriendo las diferentes opiniones de los funcionarios frente a distintos temas, una racionalidad económica según la cual en la medida en que los sectores carenciados no tienen cómo aportar recursos propios y la situación económica financiera del Municipio es crítica, es poco lo que se puede hacer en conjunto. Surge aquí claramente, en el caso de los sectores más carenciados, que no resulta el apelar a la población y a su participación como una posibilidad de resolver sus demandas insatisfechas.

d) Los sectores identificados como carenciados son denominados "marginales" y tienen su origen en movimientos migratorios provenientes del Gran Buenos Aires y de otras provincias. El Barrio San Fermín -donde se asientan los cirujas- es para los funcionarios el sinónimo de barrios carenciados; por lo tanto la caracterización poblacional y ocupacional la hacen tomando como punto de referencia dicho barrio.

Esto sin duda muestra dos aspectos importantes: la relevancia que desde el Municipio se le asigna a la existencia de cirujas como grupo potencialmente conflictivo, al que han tratado de controlar moviendo su organización, y por otro lado la falta de conocimiento acerca de la realidad de otros barrios carenciados, diferentes desde todo punto de vista de los cirujas.

e) Los problemas prioritarios de los grupos de NBI se vinculan con

la falta de infraestructura básica y los obstáculos para revertir estas carencias son atribuidos -en la mayoría de los casos, aunque no en forma explícita- a la gente, a condicionamientos de tipo cultural, a características estructurales derivadas de su misma situación de marginalidad. También aparece la crisis económica como factor que limita las posibilidades de resolver problemas y algunos pocos funcionarios señalan la falta de compromiso de los mismos funcionarios y el tipo de cultura asistencialista.

De todas formas el balance de su gestión por los sectores carenciados -desde nuestro punto de vista, atrapada en la contradicción de atenderlos pero sin otorgar partidas presupuestarias especiales, resolver sus necesidades pero no constituirlos en prioridad y basando la gestión en los recursos que ellos no pueden aportar- parece positivo reconociendo la lentitud de dicho proceso.

Nuevamente aquí aparece "la resistencia de los pobres a participar", predomina el "sálvese quien pueda", "esperan qué se les va a dar". También la limitación económica: "sin dinero es difícil... no se pueden implementar los planes por falta de recursos", vuelve a constituirse en una variable explicativa de los pocos logros obtenidos.

Sin embargo parece haber una voluntad de construir relaciones diferentes y seguir avanzando en esta línea de gobierno que hace eje en lo participativo como estrategia para hacer viable la resolución de algunos problemas básicos. Esta convicción se ve convalidada cuando aún pensando en la desaparición de las limitaciones económicas, la mayoría de los funcionarios sigue pensando en convocar y organizar a la comunidad para hacer más efectiva la gestión de gobierno.

Podría decirse que la participación como estrategia posible frente a la escasez, se va convirtiendo en una forma de hacer política a nivel local que además de responder a una lógica económica satisface otros aspectos que hacen a la gestión de gobierno: asegura un mayor consenso y control social.

3. ANALISIS COMPARATIVO DE AMBOS CASOS (LOMAS DE ZAMORA Y LUJAN)

Comunidad

Si bien se trata de dos poblaciones carenciadas, lo son en relación al contexto de sus propios partidos. Aunque en ambos casos analicemos sectores urbanos con alto NBI, el hecho de estar unos ubicados en la ciudad propiamente dicha con la saturación del espacio que ello implica y otros en un territorio predominantemente rural, los distingue entre sí. Sin embargo, cabe hacer una salvedad, los barrios de San Fermín y San Jorge, casi marginales del resto de los barrios carenciados de Luján se acercan a las características del Cuartel IX de Lomas de Zamora.

De la comparación de las poblaciones entre ambos partidos surgen algunos aspectos que nos resulta interesante mencionar y que se relacionan en alguna medida con las diferencias apuntadas.

En Lomas de Zamora, los habitantes de Cuartel IX se han afincado allí por una determinación económica, como lo han hecho los que pueblan San Fermín y San Jorge, pero los restantes barrios de Luján han sido elegidos en alguna medida porque allí residen familiares. El lazo de parentesco en este último caso se manifiesta más fuertemente. Por otra parte se destaca una mayor satisfacción con el lugar y la gente.

Los problemas del barrio son identificados en forma similar a ambos partidos y se refieren a la infraestructura de servicios. También en ambos ocupa un lugar destacado el asfalto. La seguridad, la salud y la educación son igualmente señalados en segundo lugar.

En Luján son mayoría los que conocen y reconocen a sus instituciones; en Lomas de Zamora el desconocimiento es casi general aunque ello encubre severos juicios sobre sus dirigentes que son visualizados trabajando en pos de beneficios personales y/o políticos. En cambio en Luján es apreciado el servicio a la comunidad. En ambos casos coinciden en la relativa efectividad

del accionar de estas instituciones para resolver los problemas comunes.

La relación vecinal aparece menos conflictiva en Luján que en Lomas de Zamora pero fuertemente sesgada por el vínculo de parentesco. La autocrítica sobre la propia indiferencia y la falta de solidaridad son comunes.

En Lomas la crítica hacia "lo político" es fuerte; en Luján no se detectan observaciones, ni favorables ni desfavorables.

En ambos partidos la relación instituciones barriales/Municipio se imagina, pero sin elementos concretos que avalen las opiniones.

En Luján es considerable el número de entrevistados que participan en instituciones, cuando en Lomas es casi nulo.

Con relación al concepto de participación pese a que en ambos partidos se le asigne similar significado: colaboración y formas de hacer algo en común por el barrio, se visualizan diferencias en cómo se podría incentivar la participación. En Lomas, con una mayor desconfianza en su capacidad organizativa, reclaman con más insistencia el ser atendidos y tenidos en cuenta por el Estado. En cambio en Luján se detecta voluntarismo para hacer frente a los problemas comunes entre todos los vecinos unidos. Si bien no arriesgan maneras concretas, la unidad sería la forma más efectiva de búsqueda de soluciones.

Asociaciones Vecinales

Al comparar los resultados podemos visualizar algunas similitudes, así como determinadas diferencias.

En cuanto al origen y objetivos de las AV relevadas en ambos partidos se detecta que sus estructuras organizacionales son similares: ambas son algo rígidas y poco permeables. Se trata de instituciones relativamente jóvenes, que nacieron para solucionar problemas de infraestructura del barrio. Más que cambiar sus objetivos iniciales, han tratado de ampliarlos.

La modalidad de trabajo de los responsables de las instituciones en ambos partidos también es semejante: poco planificada y coordinada; las reuniones no son frecuentes y en realidad es más una suma de esfuerzos individuales, pese a que en el discurso se exprese un trabajo en conjunto.

Si bien en ambos partidos la solución de los problemas de infraestructura del barrio se convierte en un tema prioritario, difieren las modalidades de expresión. Los dirigentes de Lomas consideran que sus objetivos están encaminados a resolver los problemas barriales, pero en realidad y al analizar promenorizadamente sus actividades, sus acciones se convierten en meras gestiones "para" resolver las urgencias.

Los responsables de las AV de Luján reconocen y asumen que son sólo gestores y por ello encuentran serias limitaciones en su papel de mediadores, porque son poco efectivos. Sí se reconocen efectivos en la organización de actividades de recreación y cultura, y expresan que han encarado muy pocas acciones que resuelvan necesidades del barrio. En ambos partidos el tema de los recursos escasos traba el desarrollo de su accionar.

Se reclama -en ambos casos- un mayor compromiso por parte del Municipio y de la comunidad. Pero la actitud hacia el Municipio y su relación es diferente en ambos.

Mientras que los dirigentes de Lomas expresan sus quejas, transfieren las responsabilidades de su ineficiencia al Municipio, acusándolo de inepto y los vínculos que se establecen con éste son sólo formales y burocráticos; los de Luján en cambio, perciben que en las actuales circunstancias no pueden esperar nada y se contentan con una relación fluida y cordial, que valoran y anhelan mantener.

Algo similar ocurre con respecto a la relación con la comunidad: ambos reprochan su falta de confianza y tienden a desvalorizarla; en Lomas se quedan con el reproche, en Luján sin embargo se plantean algunas explicaciones de por qué no se acerca la comunidad y arriesgan algunas, autocríticas.

Diferencias de este tipo también se detectan en la opinión que poseen sobre las restantes asociaciones. En Lomas se critica a partir de no poder reconocer las limitaciones de su propio accionar, volcando con más facilidad las falencias e inacciones en los demás. En Luján las críticas no son tan duras, la evaluación de las restantes instituciones se mide a partir de la relación entre los servicios que prestan y la receptividad de la comunidad, y dado que ninguna de ellas está en condiciones de incrementar o mejorar sus servicios, las aceptan como son.

La crisis socio-económica de 1989 hizo además que en Luján los vínculos entre las AV sean más estrechos: pueden trabajar en conjunto, pese a que la iniciativa no haya partido de los propios dirigentes e imaginar a partir de este trabajo interinstitucional nuevas maneras para solucionar los problemas barriales. Nuevamente la relación entre ellas parece cordial y menos distante que en Lomas de Zamora.

En relación al tema de la participación, pese a que el concepto sea expresado en forma semejante en ambos partidos, hay divergencias al indagar sobre las cosas que podría hacer la institución para fomentar dicha participación.

Los responsables de las AV de Lomas no encuentran demasiadas ideas innovadoras para incentivar la participación, la mayoría considera o bien que no son necesarias nuevas formas o que es imposible fomentarlas por falta de respuesta de la gente y del Municipio. En Luján los dirigentes expresan acciones concretas o estrategias que implican acercar la gente a la institución, y esto implica de alguna manera un autocrítica a su gestión, pero también la posibilidad de imaginar nuevas formas de articulación.

Municipio

En términos generales y desde una primera aproximación a la visión y opiniones de los funcionarios de los dos Municipios objeto de estudio pueden encontrarse algunos elementos en común:

- El reconocimiento en ambos de la existencia de un significativo sector de la población con un alto nivel de NBI, cuyo origen está dado por migraciones de otras zonas del Gran Buenos Aires y otras provincias (en el caso de Luján no se advierte como en Cuartel IX la presencia de extranjeros provenientes de países limítrofes).

- La imposibilidad manifiesta de poder resolver efectivamente sus problemas o carencias básicas, en ambos casos por razones de orden económico.

- Una alta valoración de lo que la participación popular significa en términos de replantear las relaciones entre Estado local-comunidad y del papel que en esta tarea cumplirían las AV.

Sin embargo, en una segunda lectura más exhaustiva se advierten matices diferenciadores que van enmarcando la gestión y la visión del Municipio de una manera peculiar y distinta entre ambos casos de estudio:

- En el caso de los funcionarios del Municipio de Luján se advierte una mayor convicción respecto de considerar al Municipio desde una concepción innovadora y en función de esto se proponen y ejecutan -al menos desde su óptica- una gestión de Gobierno que incluye a la población a través de sus asociaciones intermedias: básicamente las Sociedades de Fomento. En cambio en Lomas esta cuestión del rol del Municipio se encontraba en el momento de nuestro trabajo en reformulación, en una etapa de debate que en Luján aparece ya superada.

Pero en ambos a pesar de estas diferencias, se aprecia como factor común la ausencia de coordinación e integración entre diferentes unidades de organización: cada área fija sus prioridades, sus programas y sus acciones en forma individual.

- La participación y la descentralización son en Luján los ejes articuladores de la gestión en tanto que en Lomas se presentaban como ideales políticos a lograr. Quizás en Luján los funcionarios parecen estar menos enfrascados que los de Lomas en un debate ideológico acerca de estos temas, expresando muy claramente la necesidad de transformar las relaciones entre Estado local/comunidad a través de la práctica.

Por eso es que la creación del Consejo Asesor Barrial aparece como uno de los mayores logros en el camino hacia esa transformación, aun a pesar de reconocer las resistencias, los conflictos y la lentitud de estos procesos.

En Lomas no se encontró ninguna estrategia similar a ésta, más aun, decíamos en el momento de nuestro relevamiento que había entre los funcionarios serias dificultades para implementar mecanismos alternativos para desencadenar procesos participativos. En este sentido y reconociendo el carácter acotado de la experiencia, creemos que Luján ha avanzado más en el terreno del "cómo" hacer su gestión de Gobierno que tiende a ser innovadora.

- Si bien en ambos Municipios los funcionarios recorren -en cuanto a la definición de la participación- una gradiente cuyos polos se ubican en las definiciones más acotadas y en propósitos ideológicos-políticos de redistribución de poder, la visión predominante es la que sitúa a la participación en un plano instrumental. Mecanismos consultivos, aportes personales (trabajo o recursos), definición de problemas, mecanismos de control de la gestión municipal son casi sinónimos de participación; quizás una brecha menos entre el discurso y la acción.

- Los obstáculos para la participación en ambos casos recaen con cierta fuerza en la población. Desde los funcionarios se argumenta sobre la existencia de condicionamientos estructurales (históricos-culturales) que hacen que los pobres se resistan a participar. Otros consideran que los carenciados sólo saben esperar que se les dé algo. Entre los funcionarios de Luján aparecen algunas autocríticas alrededor del tema del asistencialismo como obturador de la participación.

- En cuanto a la descentralización no hay consenso respecto de su necesidad y sus ventajas entre los funcionarios, tanto en uno como en otro Municipio. En este aspecto las modalidades adoptadas fueron diferentes: en Lomas se optó por la creación de Delegaciones, en cambio en Luján por la creación del Consejo Asesor Barrial, experiencia que parece haber sido más movilizadora y ejecutiva que la de Lomas.

- La percepción y valoración de las AV también muestra algunas diferencias interesantes. En ambos Municipios se les reconoce formalmen-

te ser el eje articulador natural entre el Estado local y la población; se las considera fundamentales para el desarrollo de cualquier estrategia que implique la convocatoria a la comunidad. Pero en el plano de lo real se les hacen algunos cuestionamientos en términos de su representatividad, los problemas que encaran y la forma en que actúan. Estos cuestionamientos son más fuertes en Lomas que en Luján.

• En ambos Municipios se carece de una política expresa de priorización de los sectores carenciados ya que como se puede advertir no existe una priorización presupuestaria para destinar a dichos sectores. En el caso de Lomas de Zamora hay una mayor preocupación por disminuir áreas de competencia entre los niveles nacional/provincial/municipal.

Esta edición de *CUADERNOS* del
Instituto de Investigaciones de la
Facultad de Ciencias Sociales se
imprimió en marzo de 1992 en
Buenos Aires, Argentina



FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES