

Conversando con
María Elena Rubio
y María del Carmen Tamargo®
sobre

el Concepto
y las Políticas

LA PARTICIPACIÓN ES CONSTITUTIVA DE LA DEMOCRACIA Y SE VINCULA A LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HA HABIDO UN APELATIVO CRECIENTE A LA PARTICIPACIÓN, LO QUE HA LLEVADO A INCLUIRLO COMO UN INGREDIENTE EXPLÍCITO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS DE INSTANCIAS DE CONSULTA, CONTROL O MONITOREO. ESTO HA PUESTO EN DISCUSIÓN DOS CONCEPCIONES: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA, ENTENDIDA COMO UN MEDIO DE LOS CIUDADANOS POR TRANSFORMAR UNA SOCIEDAD, Y LA PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL, PENSADA PARA RESOLVER PROBLEMAS CONCRETOS EN PROGRAMAS SOCIALES, COMO CONOCER LA DEMANDA O ACERCARSE A LOS SABERES POPULARES. NOS PREGUNTAMOS ¿HASTA DONDE ESTAS DOS MANERAS DE ENTENDER LA PARTICIPACIÓN SON COMPLEMENTARIAS? ¿HASTA DÓNDE LA PARTICIPACIÓN DEBE ESTAR ENMARCADA EN LA ACCIÓN POLÍTICA Y HASTA DÓNDE PUEDE UTILIZARSE SIMPLEMENTE COMO UNA HERRAMIENTA PARA HACER MÁS EFECTIVA LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A TRAVÉS DE PLANES SOCIALES?

de Participación s Sociales

© María Elena Rubio es Secretaria del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), institución creada en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. María del Carmen Tamargo es Directora del Programa Familias, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hasta diciembre del 2004.

¿Cuál es tu experiencia en cuanto a la inclusión de un mecanismo participativo en un programa social como el Familias?

MARÍA DEL CARMEN TAMARGO Me parece que la participación ciudadana y la participación en programas sociales son dos formas que vienen coexistiendo por lo menos desde fines de los 90. Hoy empieza a haber como un viraje a colocar la cuestión de la participación vinculada a la ciudadanía desde el ejercicio de los derechos y desde ciertos procesos de incidencia en la agenda pública. Lo que todavía uno no sabe es en qué medida las experiencias más micro, a nivel de los programas sociales, pudieron contribuir o no a este cambio en cuanto a generar espacios de participación en un nivel más macro.

la sociología tradicionalmente concibe al Estado como la representación de la sociedad civil. Entonces alguien podría preguntar: ¿Por qué el Estado tiene que volver a convocar a la sociedad civil cuando se suponía que la presentaba?

Creo que en los dos niveles se abren muchos interrogantes en cuanto a la legitimidad y representatividad de los actores que participan, y los dos niveles también son atravesados por cuestiones relacionadas con la compleja relación entre Estado y sociedad civil que se recortan como dos actores cada vez

más enfrentados. La sociología tradicionalmente concibe al Estado como la representación de la sociedad civil. Entonces alguien podría preguntar: ¿Por qué el Estado tiene que volver a convocar a la sociedad civil cuando se suponía que la representaba?

Sería bueno revisar las mutaciones que ha tenido la sociedad civil a través del tiempo, donde aparecen formas de representación diferentes y en función de ellas aparecen intereses y miradas diferentes como también distintas instancias de articulación entre ellos y con el Estado. La participación en el espacio programático es más instrumental, lo que no quiere decir que haya sido malo en sí mismo. Creo que cualquier espacio de participación genera una oportunidad y desencadena un proceso que está más allá de la intencionalidad de la convocatoria. En general, cuando se incluye en el marco de los programas se apela a la participación de los beneficiarios como un mecanismo que garantiza una mejor llegada de los bienes o servicios que se ofrecen, en otras palabras se busca una mayor transparencia. Esto se inscribe en postulados de la política de los 90: la cuestión de la transparencia, la eficacia y la eficiencia, que vienen de la mano del supuesto de que la participación de los beneficiarios garantiza menos costos de transacción, mayor eficacia.

en general, cuando se incluye en el marco de los programas se apela a la participación de los beneficiarios como un mecanismo que garantiza una mejor llegada de los bienes o servicios que se ofrecen, en otras palabras se busca una mayor transparencia.

Distintos autores se refieren al saber que aportan los beneficiarios a la hora de tomar decisiones sobre sus problemas ¿Cuál es tu opinión al respecto?

MCT Sí. Por un lado hay un reconocimiento de que la formulación de un programa está más ajustada a las necesidades de la gente si la gente participa en el diseño. Esto también tiene sus trampas porque, al menos en los programas públicos de financiamiento externo, uno abre procesos de consulta desde ciertos formatos pre establecidos y luego se ve en la necesidad de restringir la participación sólo a ciertas cuestiones. Cuando uno abre un espacio participativo, que puede ser un espacio de consulta, la gente expresa sus problemas, pero resulta que la oferta programática responde desde lo sectorial, con lo cual es difícil abordar todos los problemas que se plantean en ese espacio. En todo caso se intenta dar respuesta a alguno de los aspectos de los problemas.

Tu experiencia Ma. Elena es distinta, ya que si bien los Consejos Consultivos se crearon a instancias de un programa social -el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)- tu lugar en la secretaría técnica del Consejo Nacional te permite tener una visión más amplia de la participación a nivel nacional a través de organizaciones que representan distintos intereses sectoriales.

MARÍA ELENA RUBIO Yo creo que el discurso de participación está totalmente atado al cercenamiento de la participación de la sociedad en su conjunto y al deterioro de las redes organizativas que existían en América Latina, redes que las dictaduras militares restringieron inteligentemente. Los primeros programas de desarrollo de comunidades en políticas sociales están totalmente vinculados a esa metodología donde se escinde la participación en el proceso de toma de decisiones, se caracteriza la participación como diferente entre los pobres y no pobres. ¿Por qué se intenta constituir una ciudadanía dependiente con un discurso participativo? ¿Cuáles son las cuestiones ideológicas que están detrás de eso? Antes trabajábamos la participación, por ejemplo, a través de los sindicatos. En ese marco se trabajaba sobre las necesidades sociales de un gremio y su dinámica de resolución de problemas comunitarios y familiares, lo que llevaba a preguntarse sobre su posibilidad de oferta para programas de vivienda, para redes de agua y otras necesidades reclamadas por los trabajadores. Algo parecido se observa cuando se analiza la participación en otros tiempos a través de organizaciones barriales, con una metodología participativa

el discurso de participación está totalmente atado al cercenamiento de la participación de la sociedad en su conjunto y al deterioro de las redes organizativas que existían en América Latina, redes que las dictaduras militares restringieron inteligentemente.

con organizaciones sociales que estaban integradas, que eran parte de un tejido social, desde donde se podían presentar proyectos para la satisfacción de esas necesidades.

Con relación a esto que estás comentando ¿Cómo crees que se construyeron los escenarios de participación en los últimos programas de políticas sociales?

MER Se tomaron algunos actores como representativos. Pero no hay una lectura de los actores locales. Salvo que hubiese técnicos con experiencia en participación, la convocatoria no plantea en su metodología el diagnóstico de la red de actores locales como lo hacen otras metodologías de desarrollo más a largo plazo. Existen dos metodologías instrumentales de participación: una se mete en la complejidad del campo con análisis de actores, y otra, que llamo escenarios ingenuos o perversos de participación, donde se convoca a actores locales que ni siquiera representan a actores sociales. Una pregunta clave es ¿quién instituye la agenda pública? No es un programa sino la sociedad quién pone en la agenda pública la demanda social. Desde esa lógica el piquetero busca cómo poner en la agenda pública el desempleo, ya que ese es su valor.

MCT Obviamente la agenda no se constituye desde el programa sino que son otros procesos y movimientos los que hacen visible ciertas cuestiones. Lo que me parece es que, aún desde esos mecanismos instrumentales que inscribieron el proceso de participación en la oferta programática, y que son instrumentales porque son un recurso para la ejecución de ciertos programas, hay muchos planos de análisis para ver qué pasó y dónde deriva esta instalación de la participación que casi como premisa los programas tenían que incluir. Esto venía muy de la mano del financiamiento internacional que exigía determinados componentes participativos. Desde ahí podemos analizar la intencionalidad y cuál es el nivel y el espacio de la participación. Creo que esto se fue dando paralelamente al crecimiento de ciertos actores de la sociedad civil que intentaban privilegiar nuevas formas de organización menos politizada y con menos historia de representación. Por eso nos preguntamos hoy cuál es la representatividad de esos actores.

MER Tampoco es casual que la reforma de la sociedad civil haya sido mercerizada en muchos países, como por ejemplo en Chile. Las formas de participación fueron atomizadas en la reforma del Estado. Las organizaciones fueron detrás de los recursos para sobrevivir olvidándose de la militancia social, independientemente de las funciones técnicas que querían sostener. Yo creo que solamente hay participación si hay lectura política del contexto en que se hacen los programas. ¿No hay ningún comentario de la sociedad civil con respecto al financiamiento externo? ¿Cuánto nos cuesta el Plan Familias o el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados? ¿Hay un deba-

no es un programa
sino la sociedad
quién pone en la
agenda pública la
demanda social.
Desde esa lógica el
piquetero busca cómo
poner en la agenda
pública el desempleo,
ya que ese es su valor.

te sobre si las políticas sociales deben tener financiamiento externo o si los argentinos debemos hacernos cargo de nuestras propias políticas sociales? ¿Por qué la sociedad civil no debate esto? ¿Qué concepto de ciudadanía estamos teniendo? Tenemos que pensar en qué tipo de ciudadanos nos estamos constituyendo para ver qué escenarios de participación estamos generando.

MCT La experiencia de las asambleas muestra que hay escenarios que permiten ejercer la práctica de la participación. Yo no creo mucho en la capacitación para la participación. Las condiciones se generan porque la realidad se sobre impone como en el 2001 o porque realmente se cambia la mirada respecto de qué intencionalidad y sentido se da a la participación. Desde la función pública tal vez sea positivo aprovechar los espacios de los programas sociales, tratando de generar algunas instancias desde lo técnico que, aunque son formas restringidas de participación -ya que marcan un espacio acotado de participación- pueden dar lugar a oportunidades. Los procesos desencadenan cosas que están más allá de la intencionalidad inicial. En este sentido le veo alguna potencialidad. No todo es perverso. Sí me parece que es necesario analizar cómo se viene haciendo para no repetir algunos errores.

MER Sin embargo creo que si estas dos concepciones de participación no están en sintonía se puede producir mayor fragmentación desde la intervención social. Muchas veces, por no respetar las realidades locales, se dio lugar a una atomización de intereses, es decir se potenciaron conflictos cuando no se respetaron las reglas de juego de la democracia en cuanto a participación. Algunos programas rompieron las reglas de juego locales, porque no se consideró al Municipio como un actor relevante y como consecuencia no se dejó capacidad instalada. Desde los programas financiados por organismos internacionales, lo perverso es que generaron dos instituciones públicas paralelas: las financiadas por los organismos internacionales, y las existentes para los programas regulares. Si los programas con financiamiento externo no nutren a los planes regulares, no nos sirven. Entonces la pregunta es: ¿Podemos seguir desde la perspectiva de las políticas sociales generando programas y proyectos que vulneren la institucionalidad de nuestras propias instituciones? ¿Qué se está pensando de acá a cinco años para que los presupuestos provinciales y municipales incorporen estos nuevos recursos y se instale esta nueva institucionalidad? Es una pregunta que tiene que tener respuesta, porque si no podemos hablar de largo plazo, tampoco podemos hablar de sustentabilidad.

¿Cuál es para Uds. el concepto de participación que prevalece en nuestra sociedad?

MCT A mí me parece que la Mesa del Diálogo abrió una agenda de participación muy interesante pero que no tuvo la resonancia que se esperaba. Planteaba una reformulación de cuáles son las nuevas prácticas participativas en otro modelo de democracia.

Suelo distinguir tres niveles de participación. La participación social de los beneficiarios, la de los actores sociales locales y la adecuación

desde los programas financiados por organismos internacionales, lo perverso es que generaron dos instituciones públicas paralelas: las financiadas por los organismos internacionales, y las existentes para los programas regulares. Si los programas con financiamiento externo no nutren a los planes regulares, no nos sirven.

de las instituciones locales para generar espacios de participación. En la participación de los beneficiarios, cuando estos tienen que decidir: ¿qué deciden? ; cuando deciden ¿cuáles son las reglas de juego que se establecen y se construyen en la institucionalidad de la participación para que la decisión individual sea respetada, para que el proyecto personal y familiar sea considerado?. Estas son preguntas que se refieren a la institucionalidad y que hay que debatir en los programas. Incluso las palabras que utilizamos: "condicionalidad", "contraprestación": ¿Qué significan? ¿Qué concepto de ciudadanía está detrás de estos términos?. Obviamente se está hablando de una ciudadanía degradada que debe ser asistida, ya que se llame contraprestación al cuidado de la salud del niño por parte de la madre. Esto es de una indignidad absoluta para la persona de la madre. En general el cuidado, la salud y la educación de los niños es una responsabilidad materna asumida por la mayoría de las madres, aún en situación de pobreza.

MCT Sin embargo el hecho de que el programa Familias hiciera hincapié en la contraprestación, permitió a muchas madres, según ellas misma lo plantearon en la evaluación, plantarse en la exigencia de su derecho a la atención de calidad. Reclamaban que no sólo les firmen el papelito sino que realmente controlen a los chicos, haya médicos disponibles y presten un servicio adecuado. Y ahí es donde se da que la participación trasciende la instancia inicial y adquiere otro valor. Aún más, esta demanda de las madres generó, en algunos municipios, una articulación entre los ejecutores del programa y los efectores de salud para organizar una forma en que las mujeres consiguieran sus turnos y controlar los embarazos. Implicó una lógica diferente. Quizás el concepto de

el hecho de que el programa Familias hiciera hincapié en la contraprestación, permitió a muchas madres, según ellas misma lo plantearon en la evaluación, plantarse en la exigencia de su derecho a la atención de calidad.

contraprestación sea discutible, pero permitió potenciar un sentido de responsabilidad ciudadana autoafirmando un derecho. A mí me parece que a partir del 2002 está surgiendo una noción de participación más ampliada y que conecta más con la visión de construcción de ciudadanía, que intenta superar aquella concepción que deviene de lo programático. Desde lo programático se trabaja con la idea de beneficiario, no hay una identidad como ciudadano. Sin embargo hubo un acierto de

los programas por haber generado un espacio que fue aprovechado por las organizaciones comunitarias. Esto contribuyó a fortalecer procesos de autoestima, a recuperar ciertos vínculos en las comunidades. En la evaluación del Programa para Grupos Vulnerables que fue a mediados del noventa uno de los primeros programas que incluyeron explícitamente un componente participativo, uno ve que en los Municipios más pequeños se generó una horizontalidad entre las organizaciones y el Municipio que continuó en muchos casos cuando el programa terminó. Este antecedente hizo que la lógica de trabajo asociado se haya constituido casi como en un modelo de gestión de la política pública municipal, no sólo para el ámbito de lo social. Esto fortalece al Estado en una mirada diferente para aproximarse al trabajo con la comunidad y fortalece a las organizaciones. Hay una continuidad en el tiempo de ciertas lógicas de trabajo que generan procesos más genuinos. Esto lo vincula con una visión política de la participación.

MER Para mí es muy claro que los discursos de los programas sociales que construyeron al sujeto beneficiario fracturaron la identidad participativa de los sectores populares. Cuando se pone el programa como ajeno a la trama social, se generan procesos de fragmentación. Sólo cuando la planificación social se inserta en la trama existente, se pueden lograr conductas colaborativas y dar sustentabilidad a la acción colectiva. ✕