

ESTADO Y ORGANIZACIONES SOCIALES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES DIRIGIDAS A NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

MARCELO LUCERO

LAURA GARCÉS

MARÍA FERNANDA ESTEVEZ

ANA BERTAZZO

NATALIA MOLINA

Introducción

El presente trabajo se enmarca en aquellas preocupaciones teóricas y políticas acerca de las formas en que se ha transformado el vínculo Estado-Sociedad a partir de las reestructuraciones de la política social en los últimos veinte años. Redefinición que habla tanto de nuevas formas de intervención estatal como de una nueva configuración de actores que interaccionan en el despliegue del bienestar.

Nuestro objetivo de la presente ponencia es describir los vínculos entre el Estado y las organizaciones sociales en el ámbito de las políticas sociales de la provincia de San Juan en materia de niñez y adolescencia. Para ello a partir de una breve referencia de los actores involucrados nos centraremos en el tipo de vínculo que se establece entre Estado y Organizaciones Sociales.

Para tal fin consideraremos para el análisis tres planes o programas implementados en la provincia de San Juan durante los 5 últimos años: El Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, El Plan Provincial de Inclusión Juvenil, y el Programa Provincial de Apoyo Escolar.

Programa familias por la inclusión social

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación crea el Programa Familias por la Inclusión Social según Resolución N° 825/05. El objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos.

El Programa está conformado por tres Componentes: 1) INGRESO NO REMUNERATIVO, 2) PROMOCION FAMILIAR Y COMUNITARIA, y 3) FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. Cabe destacar que el análisis de este programa está realizado previo a su reformulación a partir de la implementación de la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” en noviembre del 2009.

Supuestos/características de las organizaciones

Un principio clasificatorio general de las organizaciones emerge del discurso de la normativa y propuesta del Programa que distingue y separa dos referencias acerca de las organizaciones. Una, es a aquel conjunto que engloba bajo el contexto de lo comunitario, y otra, refiere al plano de la gestión del Programa.

Lo comunitario como contexto e intencionalidad

En principio, bajo el apelativo de comunitario se designa a un conjunto de acciones que tienden a presentar una primera forma de lo organizativo. Acciones y/o actividades comunitarias, redes sociales, organizaciones comunitarias son los términos bajo los cuales aparecen estas primeras formas. Sin embargo, el uso del adjetivo comunitario tiende a plantear un contexto de sentido para los fines del Programa.

En los considerandos de la Resolución N° 825/05 lo comunitario es pensado con una carga valorativa en tanto se trata de un “activo” a través del cual se pueden superar las “carencias”. El término es colocado en un lugar positivo, en el plano de la fortaleza, en otras palabras, se realiza una puesta en valor del término. Esta asociación es reproducida nuevamente cuando lo comunitario es asociado a la “integración” en especial si se trata de personas en condiciones de vulnerabilidad y riesgo: “Que dicho Programa deberá garantizar una asignación no remunerativa, así como también el desarrollo de acciones de fortalecimiento familiar y comunitario que promuevan la integración social desde actividades de salud, comunitarias, educativas productivas.”

Desde este plano, las organizaciones o acciones comunitarias tienden a presentarse como el ámbito sobre el cual el Programa despliega sus intencionalidades: fortalecer, promover o

desarrollar. Conforman un objeto sobre el cual intervenir y transformar (junto a la familia según reza el segundo componente). En otras palabras, lo comunitario remite al otro, esto es, a quienes va dirigido el Programa, es un elemento valorizado de la realidad de las familias destinatarias que es indispensable desarrollar para posibilitar la inclusión social.

La organización y la gestión

Cuando en cambio se hace presente la idea de gestión o ejecución, las organizaciones aparecen casi desligadas del término comunitario para ser referenciadas en otras clasificaciones: sociedad civil, ejecutoras o apoyo territorial. En el segundo componente del Programa “Promoción Familiar y Comunitaria” se define un trabajo en red con dos tipos de organizaciones, unas encargadas principalmente de la administración de los recursos económicos del Programa (Organizaciones Ejecutoras) y las otras, proveedoras del espacio físico para llevar a cabo las actividades de los Apoyos Escolares y Talleres previstos (Organizaciones de Apoyo Territorial).

Al introducir estos tipos de organizaciones en lo que hace a la organización y gestión del Programa, un concepto clave que aparece es el de “gestión asociada”, la cual es postulada con el objetivo de “fortalecer y apoyar los espacios preexistentes, asegurando no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos de la realidad local. Y además, no interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores gubernamentales locales y la sociedad civil. La participación activa de todos los sectores de la política social a través de diferentes espacios, implica construir un sentido de involucramiento, pertenencia y protagonismo en el marco de políticas del Estado”. De este modo, la gestión asociada es entendida como coordinación de esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil. Se plantea como una articulación en cada localidad de los distintos actores involucrados en los programas sociales.

La modalidad de gestión asociada deberá ser sostenida durante todo el desarrollo de las actividades y se materializará a través de espacios de participación colectiva en espacios formales que fueron definidos de antemano por el Programa. La característica que adoptó la participación fue preestablecida con anterioridad a las actividades de manera rígida,

definiendo actores participantes, los objetivos que perseguía y los intervalos de tiempo en los que se producía.

Vínculos estado-organizaciones sociales

La Articulación

Desde la perspectiva de los técnicos el trabajo en red es lo que se plantea como la articulación dentro del Programa Familias. Su objetivo estuvo centrado en realizar actividades con otras asociaciones comunitarias, organizaciones sociales y/o espacios gubernamentales para responder a necesidades detectadas o demandadas de las familias destinatarias. En la puesta en marcha del Programa esta articulación se ha visto materializada en charlas sobre alguna temática específica y/o en la derivación de casos -ante cierta problemática- a otra dependencia, ejemplos concretos de estas actuaciones son las derivaciones para tramitar pensiones no contributivas, trámites en el registro civil, gestión del monotributo social, etc.

Entre las condiciones necesarias para el alcance de la articulación entre actores, los técnicos señalaron que debiera ser la “presencia” de ellos en el territorio, algo que además lo encontramos en el deber ser del Programa puesto que el territorio es visto como el ámbito propicio para emprender procesos transformadores que corrijan las desigualdades sociales (La Bisagra, 2007). Es en él donde se visualizan las necesidades locales y desde donde mejor respuesta se puede dar a ellas legitimando las actuaciones e impactos de las Políticas Sociales ya que se moldearían a las particularidades regionales y generarían procesos de participación indispensables para un abordaje integral y estratégico de los programas sociales implementados.

El énfasis de la construcción de un trabajo en red dentro del territorio se desdibujó ante la metodología que el Programa adoptó en los Departamentos Asociados¹ y la escasa cantidad de recursos humanos estable con que disponía. Asimismo, al tener los técnicos días rotativos

¹ El Programa Familias comienza a ejecutarse en la Provincia de San Juan en octubre del año 2005 en los Departamentos Capital, Santa Lucía, Rivadavia, Chimbas, Rawson, Pocito, Sarmiento, Albardón, Angaco, Valle Fértil y Jáchal quienes habían sido los únicos que oportunamente firmaron el convenio marco con la Nación. El resto de los Departamentos que se fueron incorporando progresivamente al Programa se denominan *Departamentos Asociados*, en ellos, la característica primordial es que no cuentan con un Equipo Técnico Local (ETL), por lo tanto, quienes se encargaban de la aplicación del Programa son los equipos ya constituidos de aquellos primeros Departamentos.

en los Departamentos resultaba casi imposible poder planificar actividades a mediano y largo plazo como así también realizar un seguimiento de las mismas que fortalecieran los vínculos.

A estas limitaciones se agrega la sobrecarga de tareas administrativas que requería la aplicación del Componente de Ingreso y la diferencia existente entre el trabajo (en cuanto cantidad y complejidad) que se realizaba en Municipios del Gran San Juan frente a pequeños Municipios de Departamentos alejados.

La Participación

Dentro del Programa la participación puede constituirse en objeto de análisis profundo ya que el concepto polisémico abarca a las familias destinatarias, a los técnicos y a las organizaciones de la sociedad civil. Intentaremos ahondar algunas consideraciones con respecto a lo planteado.

La participación de las familias destinatarias durante la planificación, gestión y evaluación del Programa (para seguir con lo planteado desde lo formal) no se visualizó en la práctica. El Programa responde a lineamientos trazados desde organismos internacionales y fue imposible poder dar una participación en lo que fue el diseño del mismo: “Sí, es una política más y muy estructurada. Hay muchas cosas que quieren que se cumplan así. Por ejemplo, he inclusive, el apoyo escolar venía determinado de qué forma había que evaluar, cómo había que controlar el tema del refrigerio, todo. Cómo había que rendir la plata. Muy libro, en el sentido de que usted tiene que hacer esto, esto y esto y se hace así y así se ha hecho.” (Palabras de un Técnico del Programa Familias).

Durante la gestión, la participación de los distintos actores y entre ellos las familias, viene diseñada para plasmarse en espacios preestablecidos, tal fue el caso de las reuniones de Intercambio en los Apoyos Escolares que planteaban como meta el seguimiento y sistematización de la tarea emprendida a fin de unificar criterios y promover la progresiva vinculación y el trabajo en red. Dichas reuniones tuvieron escasas convocatorias y debieron redefinirse en cuanto a su periodicidad.

Para finalizar, la participación en lo que respecta a la evaluación se dio frecuentemente en momentos casuales del contacto entre el destinatario y el técnico: “Al recibir la contraprestación por ahí sentía algún apellido y decía usted tiene los chicos en el apoyo? -que

es la posibilidad que te da esto de estar en la contraprestación-, y ¿qué opina? ¿qué le parecen los refrigerios? ¿qué le parecen las salidas? y en general, siempre, la gente a la que yo le he preguntado, ha hecho una buena devolución, los chicos están conformes...” (Palabras de un técnico del Programa Familias). Sin embargo, estas percepciones volcadas en los espacios de participación (no formales) que el Programa daba lugar, no se consideraron en los propósitos que figuraban en el llamado a la participación, entre otras cosas, para dar respuestas acordes a las particularidades de la región o localidad. El tema de los Apoyos Escolares, que se relacionaba directamente con uno de los objetivos centrales del Programa como es la educación, tuvo muy buena aceptación por parte de las familias destinatarias y por ello se solicitó en más de una oportunidad unánimemente por los técnicos su continuidad, no obstante, esta propuesta que recogía las demandas de las familias destinatarias nunca fue aceptada.

En cuanto a la participación de los Técnicos fue promovida, por ejemplo, para que fueran parte de las Mesas de Gestión en los Centros Integradores Comunitarios, situación que se dificultó por dos razones, la primera porque pasaba a ser un trabajo en horario extra que los técnicos no podían cumplir, la segunda, que la presencia del técnico en una Mesa de Gestión tendría funciones netamente informativas y/u orientativas del Programa quedando lejos el alcance de un trabajo integral o en red que permitiera trazar objetivos comunes entre diferentes actores: “...el Programa nos pide que participemos. Pero yo por una cuestión de tiempo no puedo. ¿En qué tiempo lo voy a hacer? Si entre la cantidad de gente que viene, más los informes, más apoyo en donde tenía que ir y visitar todas las sedes, más irme a los otros municipios. ¿En qué tiempo? [...] Pero si vos te ponés a pensar el Familia que está en esa mesa de gestión es muy limitado. ¿Qué puede hacer el programa? Es muy limitado. Podés llegar a dar información, podés orientar...” (Palabras de un técnico del Programa Familias).

Por último, las relaciones establecidas desde la participación de la sociedad civil en articulación con el Programa tenían como propósito el fortalecimiento de aquella, en palabras de sus técnicos lo que se aspiraba es a “...que el programa deje no solamente una cuestión de infraestructura como pueden ser las mesas, las sillas; sino que pueda transmitir una experiencia a esa organización y fortalecerla de manera tal que pueda relacionarse mejor con otras instituciones, que pueda hacer algún tipo de trabajo en red, que pueda conocer otros ámbitos gubernamentales para poder trabajar en conjunto...”.

Programa provincial de apoyo escolar

El Programa Solidario de Apoyo Escolar, pertenece al Ministerio de Desarrollo Humano y Promoción Social, particularmente a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia del Gobierno de San Juan. Su objetivo es reincorporar al niño y adolescente a la escuela y a la convivencia familiar y comunitaria. Está destinado a niños o adolescentes de nivel inicial o primario que hayan abandonado, repetido o estén por hacerlo; para sostenerlos en el sistema educativo.

El Programa impulsa un proceso de trabajo conjunto interinstitucional y comunitario, con el fin de proteger y restituir los derechos del niño y adolescente, propiciando la conformación de un Servicio Voluntario. Se entiende al voluntariado como una actitud de compromiso social solidario, orientado específicamente a la ayuda, el apoyo, la asistencia a los otros, desde la participación desinteresada de miembros de una misma comunidad, dispuestos a hacer el apoyo escolar.

En relación a la articulación Estado-Organizaciones Sociales, es posible apreciar que el Programa fue diseñado por un equipo técnico desde el Ministerio en la actual gestión de gobierno, y a lo largo de estos años ha tenido reformulaciones en los objetivos e implementación en función de los vínculos con los Municipios, las Organizaciones y los Voluntarios.

En primer lugar el vínculo con las Organizaciones está referido a que éstas brindan el espacio físico para que se desarrollen las clases de apoyo y generalmente son ellas quienes convocan a los voluntarios y a los alumnos.

Sin embargo, en la ejecución del Programa, estos vínculos se circunscriben fundamentalmente a la interacción entre los técnicos del Programa y los voluntarios. Respecto de estos últimos pueden pertenecer a organizaciones sociales o no, ya que se convoca en la comunidad a voluntarios en general, más allá de si tienen alguna pertenencia organizacional. Esta vinculación no es sistemática ni programada y se limita en general a la entrega de material de apoyo pedagógico en un primer momento y a comunicaciones telefónicas entre técnicos y voluntarios cuando surge alguna dificultad, lo cual se debe a falta de tiempo y de movibilidades para asistir a los centros educativos.

Respecto a la vinculación los técnicos reconocen que, si bien el Programa sale a distintos municipios a conectarse con las organizaciones, en general son las organizaciones las que se acercan al Programa o directamente los voluntarios.

En cuanto a los vínculos con otros Programas Sociales, cuando los voluntarios detectan problemas se derivan a otros Programas, a través del contacto que hacen los técnicos con las autoridades de los mismos.

En el caso de algunas Organizaciones los vínculos con el Programa se dan a través de la estrecha relación personal de sus líderes con el gobierno; es decir la vinculación se realiza a través de la inserción de referentes de la organización en dependencias del poder ejecutivo o legislativo de la provincia. Esto permite el reconocimiento de la organización y la posibilidad de que sean atendidas sus demandas.

La vinculación del Programa con la comunidad está mediada por los voluntarios. En consecuencia, el voluntariado adquiere una particular relevancia en este Programa en cuanto a la lógica de vinculación que se plantea.

El Programa apela en primer lugar a la participación de la comunidad en general, de las familias y en particular a los voluntarios como actores fundamentales en la implementación. La articulación con los actores sociales y las organizaciones está centrada en la figura del voluntario. Éste se convierte en el nexo fundamental a la hora de la implementación, puesto que es quien ejecutará las tareas de apoyo escolar, razón por la cual el vínculo con las organizaciones es exclusivamente a través de individuos. La organización como tal se desdibuja en las relaciones con el Programa y es sólo quien garantiza un espacio físico para la realización de las actividades.

La característica central de los voluntarios está fijada no tanto en su saber técnico, sino fundamentalmente en personas que quieran colaborar con la comunidad. Si bien en los inicios del Programa se establecieron ciertos requisitos para conformar el cuerpo de voluntarios, los mismos al poco tiempo fueron modificándose: actualmente, es la capacidad de involucrarse de manera desinteresada y altruista lo que primero se tiene en consideración para convocar al voluntario.

Detrás de esta definición básica de los voluntarios emerge un interés por parte del Programa y es la necesidad de aglutinar personas de la comunidad que estén dispuestas a brindar su tiempo desinteresadamente para la ejecución del Programa. En otras palabras, el diseño del programa descansa indefectiblemente en la necesidad de contar con “voluntarios” dispuestos a realizar tareas de apoyo escolar sin una retribución a cambio, en tanto la misma no esta prevista por la propia institución. De hecho cuando esto ha sucedido, la misma no ha sido buscada por el propio Programa, sino ha resultado de la acción de otras instituciones como municipios que han contratado docentes, o de algunos beneficiarios de planes sociales que se han ofrecido a realizar tareas de contraprestación como voluntarios de apoyo escolar.

El diseño financiero de un Programa basado en la no retribución de su principal recurso humano tiene como consecuencia la utilización de otros recursos, en especial los simbólicos, que le permitan convocar a las personas necesarias para la implementación de las actividades. Por ende, la construcción de una imagen ligada al altruismo y la solidaridad del voluntario permiten de alguna manera compensar la ausencia de un beneficio económico. El voluntario, por su compasión y altruismo es frecuentemente investido de valores y cualidades que lo colocan de manera simbólica en un lugar exaltado y de fuerte admiración. Esta disposición, presente no sólo en los funcionarios y técnicos del Programa sino también en líderes de las organizaciones, permite producir y reproducir un beneficio simbólico del cual la persona que cumple el papel de voluntario es tributario.

Sin embargo este carácter desinteresado del voluntariado ha encontrado limitaciones sobre las que los propios técnicos han debido reaccionar desplegando una particular relación entre Programa y voluntarios.

En el plano material ante la imposibilidad de establecer obligaciones ligadas a lo económico, tal como el cumplimiento de horarios, días y formas de trabajo, los técnicos debieron limitar sus aspiraciones a lo que cada voluntario puede ofrecer. En otras ocasiones la restricción material es inabordable y el voluntario deja sus tareas. Ello supone un constante desafío que implica el sostener una estructura de recursos humanos basada en la no retribución económica y por ende con alta rotación de voluntarios.

Otro aspecto es el referido al carácter no técnico del accionar del voluntario, aún cuando el Programa desde sus inicios contempló una faz de capacitación, pero sólo para el desarrollo de

actividades de apoyo escolar. Sin embargo, el carácter altruista del voluntario se convierte en una limitación puesto que lo lleva a exceder la intervención que propone el Programa, atendiendo todo tipo de demandas e involucrándose en acciones que sobrepasan las metas del apoyo escolar. Esta tensión ha generado que con el tiempo el Programa haya desarrollado un sistema informal de derivaciones de problemas detectados por los voluntarios, hacia otros organismos estatales.

En definitiva, en cuanto a la relación Actores Sociales solidarios y Estado, para estimular la participación se apela a valores como la “solidaridad” y el “altruismo” presentes en la comunidad, a partir de los cuales ésta puede hacer frente a sus problemas. El Estado, en este sentido, contribuye a reforzar la organización social a través de propuestas educativas informales que se orientan a mejorar las “competencias sociales”. Esto significa crear espacios donde las personas puedan descubrir sus posibilidades, trabajar con otros en la comunidad y recuperar valores comunitarios como la ética, la solidaridad, la convivencia y la participación social.

La organización es considerada como “receptora” no sólo de los recursos sino también de los lineamientos que les da el Programa a partir de los cuales éstas se organizarían mejor. La idea de autonomía de las organizaciones no aparece en las percepciones de los actores, y esta definición estaría vinculada a las características de las organizaciones sociales que participan de los programas: organizaciones de base de los sectores populares, que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes, usualmente villas o asentamientos. Su acción está orientada fundamentalmente a la atención de necesidades de las comunidades en las que se insertan e incluso de sus miembros, y no tiene en general un contenido ideológico ni direccionalidad política como acción colectiva extensible al conjunto de la sociedad.

2. Programa de inclusión juvenil

Supuestos sobre las organizaciones

Este Programa surge en el marco del Sistema de Inclusión Infanto Juvenil, elaborado por la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de la Pcia. de San Juan, con el objetivo de brindar a los jóvenes que se encuentran en situaciones vulnerables, en conflicto con la ley penal y en tratamiento para adicciones, una posibilidad de educación no formal que los incluya en el mundo del trabajo mediante un oficio.

En el plano de la educación técnica, la planificación e implementación de los talleres está totalmente a cargo de las organizaciones. Son los propios docentes elegidos por la organización quienes programan las modalidades y contenidos de las capacitaciones.

Lo mismo sucede con los horarios y espacios en que se dictan los cursos. Los mismos en general son realizados de acuerdo a la disposición de la organización, muchas veces en días y horarios en que no se realizan las actividades propias de las instituciones.

En este sentido existe una disposición a dejar en manos de la organización y sus docentes el control curricular de los talleres, los cuales en general están centrados totalmente en contenidos referidos a habilidades técnicas.

Sin embargo dado que la población objetivo son jóvenes en situación de vulnerabilidad social, el programa tiene como finalidad la de lograr la inclusión social de los mismos. Este aspecto que podríamos denominar como el social, aparece de dos maneras.

La primera es que el trabajo es tomado como una vía que permitiría salir a los jóvenes de su situación de vulnerabilidad social, y una segunda forma está dada por lo que podrían denominarse contenidos sociales de la participación en el programa, y que a manera de currículum oculto emerge continuamente en el desarrollo de los talleres.

Se observa además una división social del trabajo entre los técnicos y los docentes, los primeros llevan a cabo la convocatoria y selección de jóvenes, el dictado de cursos de contenido social, las tareas de contención y acompañamiento a los jóvenes y las tareas de recreación de los jóvenes. Por su parte los docentes realizan la capacitación Técnica e informan al Programa de problemáticas sociales de los jóvenes

Esta división social del trabajo implica que en la faz de los contenidos técnicos la organización tiene amplias facultades para la toma de decisión. No sólo selecciona los docentes, sino que estos a su vez diseñan y ejecutan el dictado de los talleres. En la implementación de los talleres el programa sólo se limita a ejercer un control sobre aspectos referidos al rendimiento escolar:

Ahora bien en lo referido a lo que hemos denominado aspectos sociales del aprendizaje no sólo que las tareas están centralizadas en los técnicos del programa de inclusión juvenil, sino que además los términos y calificaciones utilizadas para esto son diferentes.

Una primera diferenciación establecida hacia los actores sociales de las organizaciones tiene que ver con la actividad social que realizan. En el reconocimiento de su tarea social en la comunidad se establece una distinción que permite establecer una distancia con otras formas de trabajo social: “no tienen título”. En esta mirada los actores de la comunidad son personas con mucha experiencia pero no son profesionales.

La experiencia que poseen está basada en un segundo elemento de diferenciación: “es su comunidad”. Ellos pertenecen por su origen a esa comunidad y esto les permite una experiencia y sobre todo un conocimiento muy profundo de la realidad social en la que se encuentra la comunidad.

Este último elemento define el rol que cumple la organización cuando de los aspectos sociales de la intervención se trata: “Los ojos nuestros son las ONG ellos cuando ven que hay una problemática en alguna familia los mandan acá a hablar con nosotros”(Técnica del programa)

El papel de la organización en este plano tiende a reducirse a dos funciones específicas:

- Brindar información de la vida social de los jóvenes que permita un mejor conocimiento a los técnicos del programa para realizar una intervención.
- Derivar al programa a los jóvenes y sus familias con problemáticas sociales

Vínculo estado – organizaciones sociales

Si partimos del hecho que este Programa se vincula con instituciones externas a fin de ejecutar los talleres de capacitación, dado que no cuenta con infraestructura propia para la realización de los cursos, podemos observar que en este plano material se establece una relación totalmente complementaria entre el programa y las instituciones, en tanto combinan los recursos de que disponen para la ejecución de los cursos de capacitación.

Además, podrían distinguirse dos tipos de vínculos que establece el programa con las instituciones externas: escuelas y organizaciones sociales.

Con la escuela, considerando que en ella se realizan distintos cursos de capacitación, podría caracterizarse esta relación de complementariedad y de utilidad mutua en tanto el programa

cumple con sus objetivos y la escuela, a su vez, le permite fortalecer el logro de sus propósitos principales ampliando su población a jóvenes que no asisten a la escuela.

En el caso de las organizaciones sociales esta complementariedad no tiene las mismas características. En tanto las organizaciones realizan estas actividades de manera subsidiaria a sus propósitos originales (deporte y recreación).

Las actividades realizadas por la organización permiten un ingreso de recursos financieros que de otra manera serían difíciles de obtener, pero los mismos están destinados a propósitos secundarios a los de las organizaciones y por lo tanto no fortalecen directamente el desarrollo de las mismas.

En definitiva, todo esto nos permite señalar que las organizaciones tienden a cumplir un papel subsidiario del programa y sus propósitos. Los objetivos y metodología general de implementación están establecidos desde el programa y las organizaciones no tienen incidencia en ellos.

Las organizaciones amoldan sus instalaciones y recursos humanos para reconvertirlos en talleres de capacitación acordes a las necesidades establecidas por el programa. Y a cambio reciben financiamiento para el desarrollo de las tareas ejecutadas.

En el plano social el rol de las organizaciones parece circunscribirse aún más, puesto que su posibilidad de intervención queda restringida prácticamente al papel de información y derivación. Una especie de ventanilla del programa en la comunidad que permite dar un conocimiento más adecuado a las problemáticas sociales que viven los jóvenes a fin de que los técnicos del programa realicen la intervención social.

En este sentido habría que preguntarse por el particular tratamiento, o forma de inclusión de los aspectos sociales en la capacitación. Hasta donde esto no replica el modelo de la educación formal en el que los contenidos técnicos están a cargo de los docentes y los aspectos referidos a la vida social (en ocasiones planteadas como problemáticas) son tratados por los técnicos o profesionales (psicólogos, psicopedagogos y trabajadores sociales).

Esto indicaría que la particular organización de la intervención del programa y su consecuente forma de articulación con las organizaciones sociales no sólo estaría replicando modelos de

tratamiento aplicados en escuelas, sino además realizando un tratamiento diferenciado y diferenciante de los jóvenes y sus necesidades sociales al brindar una forma de abordaje distintiva.

Conclusiones

Participación y Articulación Funcional entre Estado y Organizaciones Sociales

Analizando el tipo de organizaciones de la sociedad civil que participan en los programas nacional y provinciales considerados, se trata en su mayoría de ‘asociaciones de base territoriales’ dedicadas a la niñez y adolescencia la provincia de San Juan, y dentro del grupo de asociaciones civiles (Campetella, González Bombal y Roitter, 2000).

Las organizaciones con las que se vinculan los programas sociales analizados pueden caracterizarse como “de base”, vinculadas a lo comunitario y su surgimiento se ubica en los ‘90 y está vinculado a la crisis social característica de esa época concomitante a la retirada del Estado que describíamos anteriormente. En general estas organizaciones surgieron para atender a las comunidades más necesitadas que no encuentran respuestas en las instituciones estatales que tradicionalmente se ocupaban de la cuestión social o que dichas respuestas resultaban insuficientes o retrasadas en el tiempo.

A partir de la participación de éstas en los programas sociales, la organización es considerada como “receptora” no sólo de los recursos sino también de los lineamientos que les da el programa a partir de los cuales éstas se organizarían mejor. La idea de autonomía de las organizaciones no aparece en las percepciones de los actores, y esta definición estaría vinculada a las características descriptas de estas organizaciones.

Su acción está orientada fundamentalmente a la atención de necesidades de las comunidades en las que se insertan e incluso de sus miembros, y no tiene en general un contenido ideológico ni direccionalidad política como acción colectiva extensible al conjunto de la sociedad.

Respecto a su vinculación con el Estado, en primer lugar no puede obviarse que este tipo de organizaciones tienen una fuerte dependencia financiera respecto del Estado que en muchos

casos condiciona su sobrevivencia, la definición de sus objetivos, de su agenda, de sus posibilidades de actuación y de tener que “concurrir recursos” con otras organizaciones similares. En términos de Jerez y Revilla “La dependencia de las subvenciones públicas tiene tres tipos principales de efectos: a) coloca a las organizaciones en una situación de incertidumbre anual...b) propicia el desarrollo de una situación de competencia entre organizaciones afines por el reparto de recursos escasos, y c) fomenta el desarrollo de una cultura clientelar”. (Jerez, 1997, p.38)

Lo anterior explica en parte por qué la participación de estas organizaciones en los programas sociales generalmente no está vinculada a la expresión de intereses sociales organizados en el proceso de formulación de políticas y decisiones públicas sino fundamentalmente al establecimiento de acciones solidarias para atender necesidades insatisfechas y a la ejecución de políticas y programas sociales nacionales o provinciales, como consecuencia del traspaso de responsabilidades del Estado hacia la sociedad, vinculado al proceso de descentralización.

Si bien uno de los objetivos que persigue la descentralización a través de la participación ciudadana es el aumento de la eficiencia y eficacia de estos proyectos y programas sociales, uno de los problemas más importantes es que, en el caso de las regiones o zonas más pobres y marginadas, la población no cuenta con los recursos necesarios para participar. Nos referimos fundamentalmente a recursos de orden simbólico vinculados a la formación educativa de estos grupos y a su capacidad organizativa para participar en la formulación y ejecución de los programas. Esta situación se pone en evidencia por ejemplo cuando tienen que elaborar un proyecto social para acceder a los recursos de determinado programa social. Se “delegan” en la comunidad responsabilidades que en muchas ocasiones los transforman en “responsables” de las soluciones a sus problemas cuando justamente se trata de comunidades vulnerables que necesitan una fuerte presencia del Estado para mejorar su nivel de vida.

Se da así una participación de la población muy acotada en la etapa final de ejecución de la política social y no en el proceso de su formulación o definición política donde se discutirían fines, contenidos y valores. Simplemente la discusión (cuando existe) se circunscribe al punto de vista técnico-instrumental y esto quizás se debe a que el impulso desde el Estado y desde los organismos donantes a la participación de la sociedad civil tenga como prioridad una cuestión técnico-administrativa: “como hacer que los escasos recursos destinados a la política social lleguen a aquellos que están en peor situación socio-económica para elevar el impacto

per-cápita”. En definitiva se trata de una cuestión en la que fundamentalmente intervienen variables económicas de gasto-impacto (crisis fiscal mediante).

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores podemos caracterizar en este caso a la “articulación entre el Estado y la sociedad civil” como una “articulación funcional” en tanto deriva de la ejecución de una política o programa social, estrechamente vinculada al proceso de descentralización generado desde el Estado en los últimos años.

La articulación tiene una fuerte preponderancia de la acción e iniciativa estatal por lo que el Estado se constituye en el principal sostén de esta relación, además de la fuerte dependencia financiera que muchas de estas organizaciones tienen respecto del mismo.

El énfasis está puesto en la ejecución de las políticas sociales y no en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la planificación global de las mismas por lo que más que de articulación podríamos hablar de un modelo de colaboración enmarcado en una perspectiva económico-administrativa cuyo eje central es la aplicación eficiente del gasto social.

Resulta necesario entonces repensar la articulación en el marco de un proyecto político conjunto entre ambas esferas; es decir una articulación “más política que técnico-gerencial” donde se discutan fines, orientaciones, modelos y valores respecto a las definiciones de políticas y programas sociales. Estas discusiones podrían acercar a la definición conjunta de bien común que desean construir con su acción.

Por un lado, será necesario entonces el establecimiento de canales, mecanismos e instrumentos (sistemas de intercambios de reciprocidad entre el poder político y las solidaridades asociativas, en términos de Donati²) que posibiliten la participación de las organizaciones y la expresión de sus intereses en el proceso de formulación de políticas y decisiones públicas para que dicha participación no sea meramente “instrumental”.

Politizar la participación de estas organizaciones implica fomentar la creación de espacios de coordinación y mediación de las diferentes iniciativas con un doble criterio sectorial y territorial, en los que se discutan y elaboren los valores que las orientan, los procesos de identificación que las unen y las consiguientes pautas de acción. (Jerez, 1997)

² DONATI, 1999, p. 134-135

Por otro lado, será necesario considerar que, como planteáramos anteriormente, las principales dificultades para construir ese espacio estarían vinculadas a las desigualdades sociales entre los actores que participan del mismo, especialmente cuando existe un desarrollo incipiente y débil de las organizaciones de la sociedad civil. Estas desigualdades no pueden ser “puestas en paréntesis” puesto que hacen que los actores no puedan deliberar como iguales. Los sectores más vulnerables verán limitada su participación dada la falta de los recursos necesarios para hacerlo, fundamentalmente los de orden simbólico, de poder, de información y de organización a la hora de la discusión y deliberación para que sus necesidades, expectativas, ideas y valores lleguen a plasmarse en decisiones políticas.

Para que las comunidades locales y las asociaciones intermedias no se constituyan en instrumentos de particularismo, de fragmentación y de desigualdad social, es necesario que el Estado retenga el punto de vista general para la formulación de la política social. Si bien ya no es el vértice ni el centro, sí es el nudo de la red, cuyo objetivo es la coordinación general y el garante de cualquier red de seguridad social comprensiva y universalista. (DONATI, 1999).

Bibliografía

CAMPETELLA, Andrea; GONZALEZ BOMBAL, Inés y ROITTER, Mario (2000); “Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina”, CEDES y John Hopkins University, Buenos Aires.

DIRECCIÓN DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA de la Provincia de San Juan: “Política de Infancia. Monitoreo y evaluación del Plan de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia”, bienio 2004-2005.

DONATI, Pierpaolo (1999): La ciudadanía societaria, Universidad de Granada. FALEIROS, V. (1980): “Las funciones de la política social en el capitalismo.” En BORGIANNI y MONTAÑO: “La Política Social hoy” (2000). Cortez Editora. Brasil.

GARCÉS, Laura (2006): “Espacio público y políticas sociales para la niñez y adolescencia”, Revista PERSPECTIVAS N° 17 de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez, ISSN N° 0717-1714, 2006, Santiago de Chile.

JELIN, Elizabeth (1993): “Cómo construir ciudadanía. Una visión desde abajo”, en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe N° 55, Amsterdam, Países Bajos, Centro Interuniversitario de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA)

JEREZ, Ariel (coord.): ¿Trabajo voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector, Tecnos, Madrid, 1997.

LUCERO, Marcelo (2006): “Política Social y Movimientos Sociales: la irrupción de las organizaciones piqueteras”. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Vol- XII, N°35. Universidad de Guadalajara. Enero/Abril de 2006. México.

LUCERO, Marcelo (2009): “Desafíos para pensar la Participación Ciudadana desde las Políticas Asistenciales.” En: Aquin, Nora y Caro Rubén. Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social en el MERCOSUR. Espacio Editorial, Buenos Aires.

REIGADAS, M. Cristina (2003): “Multiculturalismo: crítica al eurocentrismo o etapa superior del imperialismo” en REIGADAS, M. C. y CULLEN, C. (comp.), Globalización y nuevas ciudadanía, Ediciones Suárez, Mar del Plata.