

# **PARTICIPACIÓN DE ADOLESCENTES EN PROYECTOS SOCIALES**

## **Aportes conceptuales y pautas para su evaluación**

**OLGA NIRENBERG**

### **CAPÍTULO 1**

#### **Transiciones en las políticas sociales, la planificación y la evaluación**

En este capítulo se reseñan tanto los cambios ocurridos en las políticas económicas y sociales así como en las situaciones de vida de la sociedad, durante las últimas dos décadas y media. Se discuten los diferentes roles asumidos por el Estado y la sociedad, según las características de cada época. También se abordan temas relativos a la planificación y programación social y sus diferentes modalidades en los contextos cambiantes de las políticas.<sup>1</sup>

#### **1. Políticas públicas y políticas sociales**

Aunque en algunos momentos se harán referencias a la participación social en general, vale reiterar que, a efectos de este libro, se hizo un recorte a la participación de los y las adolescentes, considerando aquella que se produce en el marco de programas y proyectos sociales.

Se necesitan entonces algunas aclaraciones, pues suele hablarse de políticas, planes, programas o proyectos, sin precisiones o consensos respecto de los significados de tales términos. Sucede que a lo largo del tiempo esos conceptos han ido adoptando diversas significaciones, bajo diferentes paradigmas o modelos de política social y distintas concepciones acerca de los estilos de planificación.

Las políticas públicas constituyen el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento histórico los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios....

El proceso por el cual algunos problemas son politizados, socialmente problematizados o colocados en la agenda pública, refleja los valores que una sociedad prioriza y da cuenta de su historia sociopolítica. Dicho con otras palabras, este proceso depende del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos de interés de diversa índole e institucionalidad, según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder, priorizan o seleccionan ciertas cuestiones por sobre otras.<sup>2</sup> No sólo determinan los problemas, sino que eligen además las estrategias o formas que consideran más eficaces para resolverlos, entre una serie de posibilidades o alternativas de acción, pese a que no siempre cuentan con fundamentaciones claras o evidentes acerca de tal eficacia.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Si bien se toma como base el primer capítulo del libro Programación y Evaluación de Proyectos Sociales, publicado por esta misma editorial (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003), se trata de una reescritura del mismo, a la luz de nuevas reflexiones y lecturas.

<sup>2</sup> Aunque no desconocemos su relevancia, no abordaremos aquí la cuestión relativa a los procesos de instalación de temas en la agenda pública y la importancia que adquieren en esos procesos los medios de comunicación masivos (no vanamente denominados el "cuarto poder").

<sup>3</sup> Dado que la eficacia es el grado en que los objetivos propuestos son alcanzados, dependerá del tipo de objetivos (no siempre explícitos) el modo en que se entienda la eficacia de las políticas sociales: si es para la resolución o alivio del problema social en cuestión, o es para el logro de adhesiones, dependencias de segmentos poblacionales y el establecimiento de compromisos políticos: no de otra manera se explica el "asistencialismo / clientelismo", que se verifica no sólo en relación con la población sino también respecto de actores institucionales u organizaciones, gubernamentales o no.

De esta manera las políticas públicas pueden verse como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que es de interés para diversos actores de la sociedad civil. Desde esa perspectiva, el Estado constituye un actor más que interviene, en una posición sin duda privilegiada, dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son los temas y los modos para su resolución, es decir, cuáles son las políticas públicas adecuadas en un determinado momento y contexto. Así, el proceso de formulación de políticas constituye una construcción social donde intervienen múltiples actores, que diferirán según el ámbito o sector de que se trate (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Las políticas sociales son, dentro de las políticas públicas, el subconjunto de acciones públicas y/o privadas relacionadas con la distribución de recursos de todo tipo en una sociedad particular. Su finalidad es la provisión de bienestar individual y colectivo. La determinación de los beneficiarios principales y la modalidad del financiamiento constituyen aspectos centrales de la forma de concebirla (Bustelo, 2000). Así planteadas, es posible sostener que las políticas públicas tienen siempre, en mayor o menor medida, contenidos o consecuencias sociales.

Las políticas sociales varían según sean las concepciones que se tengan sobre los principales valores que deben orientarlas, la forma en que se han de satisfacer las necesidades humanas, el rol que le cabe al Estado y a la sociedad civil en la construcción del bienestar colectivo.

## **2. Transiciones en los roles del Estado y la sociedad civil en las políticas sociales**

En el marco del Estado de Bienestar que prevaleció hasta mediados de la década de los 80, el Estado era el principal actor, tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas sociales; el aparato estatal asumía la obligación explícita de proporcionar protección a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos. Su rol primordial era el de equilibrar la asimétrica relación entre capital y trabajo, acotar y atemperar el conflicto entre las clases y mediar en las luchas y pugnas de intereses que son características del capitalismo.<sup>4</sup> Ese rol central del Estado en la política social se expresó a través de políticas sectoriales universalistas, complementadas por acciones específicas y de índole multisectorial, orientadas a grupos vulnerables de población como los niños, las mujeres, los ancianos, los aborígenes, entre otros.

La "crisis del Estado de Bienestar", que comienza ya en la década del 80 y se acentúa en la del 90, implicó la pérdida de roles y recursos por parte del Estado, en el marco de las políticas neoliberales, los ajustes presupuestarios en función de los crecientes déficit fiscales, las incrementales deudas externas y las denominadas "reformas del Estado", que implicaron fundamentalmente su achicamiento y la resignación de sus anteriores roles principales.

En la década del 90 el proceso de transformación del Estado y la profundización de la brecha entre economía y sociedad fue denominado por Barbeito y Lo Vuolo (1992) como un "modelo de modernización excluyente", donde el desempleo, el subempleo y la precarización de las condiciones de trabajo se agravaron dramáticamente, lo cual se intensificó a partir de la segunda mitad de esa década. Mientras el "modelo" insertó a la economía argentina en el mercado mundial, favoreciendo a los tradicionales sectores exportadores (primordialmente los gasíferos, petroleros y agropecuarios), el ingreso indiscriminado de bienes importados condujo a un desastre en el ya débil perfil industrial del país (innumerables talleres y fábricas cuyas persianas se cerraban, ya que no podían competir con los costos brasileños o de países asiáticos), proceso que esos autores denominaron como "reprimarización de la economía".

En este punto vale anticipar que el impacto en la situación del empleo fue grave para la población activa general, pero afectó especialmente a los segmentos más jóvenes de los sectores medios o populares, y

---

<sup>4</sup> Merece aclararse que difícilmente pueda encontrarse esa caracterización del Estado de Bienestar concretada en estado puro, aunque adoptó máximas expresiones en algunos de los países europeos y en los Estados Unidos, mientras que en América latina tuvo formas imperfectas.

particularmente a los que buscaban trabajo por primera vez. Estos adolescentes o jóvenes, que encontraron serias dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y que en general también habían sido expulsados del sistema educativo -no adaptado ni preparado para contenerlos-, son los que se encontraban en peores situaciones para su propio desarrollo personal así como para contribuir al desarrollo social en el contexto donde habitaban, pues frecuentemente se vieron empujados a adoptar estrategias para sobrevivir que implicaron "situaciones de calle" y bordearon las prácticas delictivas.

Según Svampa (2005), el nuevo ordenamiento socioeconómico en América latina abarcó dos dimensiones en forma simultánea: por un lado el incremento rápido de la transnacionalización de la economía<sup>5</sup> y por otro la reforma del aparato del Estado, que implicó la caída del marco regulatorio previo. Según la misma autora ello culminó con la institucionalización de una "nueva dependencia",<sup>6</sup> anclada sobre todo en el poder del capital financiero, a través de sus principales representantes: el FMI, el Banco Mundial y el BID, que fomentaron el endeudamiento y la consecuente imposición de pautas para el comportamiento financiero de los Estados nacionales y jurisdiccionales.

En suma, el esquema de crecimiento económico se distanció del bienestar del conjunto de la sociedad, conformándose así, según Svampa, una "sociedad excluyente", donde convergen modernización económica y dinámicas de polarización social, con una fuerte subordinación de la política a la economía. En otras palabras: los procesos de ajuste y la redefinición de las misiones del Estado significaron el retiro de su intervención en el campo económico, dejando funcionar en forma "libre" al mercado, y redujeron casi a cero su principal papel redistributivo o regulador de las diferencias e inequidades sociales. Como consecuencia, y desde la perspectiva de la ciudadanía, perdió legitimidad su tradicional papel como proveedor de protección social y como protagonista de las políticas sociales.

También a mediados de los 90, los procesos de concentración de la riqueza se incrementaron en forma notable en la mayoría de los países capitalistas, profundizándose las brechas existentes entre los grupos más ricos y los más pobres. En América latina esa tendencia fue acompañada además por una significativa reducción y pauperización de las capas medias, llegando así a constituirse en una de las regiones más desiguales del planeta.

Perdido aquel rol central del Estado y caídas las políticas que implicaban servicios "universales",<sup>7</sup> las políticas sociales se orientaron cada vez más a "compensar" la situación de los cada vez más numerosos grupos afectados por el aumento de la pobreza y de la desocupación.

El Estado implementó diversas formas de contención de la pobreza mediante "planes sociales", especialmente los alimentarios, que gradualmente se fueron masificando y adoptando diversas

---

<sup>5</sup> Eduardo Basualdo (2002) hace referencia a la conformación de un nuevo entramado de vínculos económicos entre grupos autóctonos y empresas transnacionales, que durante los 90 se asociaron de diferentes maneras para la adquisición de empresas estatales en los procesos de privatización. Así cooptaron a numerosas figuras políticas en los conocidos escándalos de corrupción que, sin embargo, no desembocaron más que en casos aislados de culpables sancionados judicialmente (aunque sí hubo sanciones de tipo "social"). El autor denomina, irónicamente, "comunidades de negocios" a esas turbias asociaciones. Pero la transnacionalización no ocurrió sólo por los procesos de privatizaciones sino además porque durante esa década fueron muchas las empresas de capitales autóctonos que, para subsistir, vendieron gran parte de sus paquetes accionarios a empresas transnacionales.

<sup>6</sup> A. Gunder-Frank (1963) fue uno de los principales impulsores de la "Teoría de la Dependencia". Él decía que el subdesarrollo no es consecuencia de la supervivencia de instituciones arcaicas o de la falta de capitales en las regiones que se han mantenido alejadas del torrente de la historia del mundo sino que, por el contrario, el subdesarrollo ha sido y es aún generado por el mismo proceso histórico que genera también el desarrollo económico del propio capitalismo (en los países centrales). En la década del 60, las razones se centraban en los términos desfavorables del intercambio comercial entre centro y periferia, mientras que la "nueva dependencia" tiene su anclaje en los descomunales procesos de endeudamiento, según sostiene Svampa.

<sup>7</sup> En Argentina tal "universalismo" se pudo ver fundamentalmente en los sectores de salud y educación, aunque la historia sanitaria a lo largo del siglo pasado se destacó por distintas formas de segmentaciones y particularismos, con el devenir de las mutualidades, las obras sociales, el sector privado, los sistemas de prepago y por fin, el sector público, que en muchos tramos de la historia funcionó como verdadero compensador de diferencias sociales en el acceso a los servicios (Belmartino, 2005).

modalidades de ejecución: distribución de cajas, bolsones, entrega de leche (en los centros de salud, en el marco del programa materno-infantil o de la "copa de leche" en centros comunitarios), tickets, subsidios a comedores infantiles, etc.; ello comenzó con el advenimiento de la democracia en los 80 (con las cajas PAN -Programa Alimentario Nacional- a cargo de Fernando Alfonsín, hermano del entonces presidente, durante la gestión del ministro Aldo Neri). Generalmente se implementaron esos programas a través de procesos de "localización" en territorios habitados por poblaciones con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y utilizando "mediadores" barriales encargados de la distribución -no siempre transparente- de los "beneficios"; el caso paradigmático fueron las manzanas de la Provincia de Buenos Aires,<sup>8</sup> pero también hubo luego formas más sofisticadas, no menos clientelísticas, a través de Organismos de la Sociedad Civil (OSC) barriales o los Consejos consultivos locales.

En el campo educativo se desarrollaron acciones para promover la retención, el rendimiento o la reinserción en el sistema educativo, y que en algunos casos funcionaron (aún funcionan) no sólo por fuera del Estado sino, aun dentro de la propia estructura gubernamental, por fuera del sector educativo propiamente dicho.<sup>9</sup>

Fue en la segunda mitad de la década del 90, y en respuesta a la abrupta suba de la desocupación y el subempleo, que los "planes sociales" fueron transformándose en planes de emergencia ocupacional. Se dejó de lado la entrega directa de bienes o servicios, para deslizarse paulatinamente hacia el otorgamiento de subsidios monetarios, como forma de paliar (nunca resolver) la condición de las familias en situaciones de pobreza y/o cuyos jefes quedaban desocupados.<sup>10</sup> Si bien se incluyeron "contraprestaciones" (controles de salud y asistencia escolar de niños/as de esos hogares, alfabetización de madres, o bien la realización de trabajos por parte del/la "beneficiario/a", generalmente de muy baja calificación, en tareas de limpieza o cocina, en ámbitos municipales, en comedores de OSC o en escuelas),<sup>11</sup> un alto porcentaje de "beneficiarios" no las cumplió, dependiendo ello del tipo de liderazgo político del intendente respectivo, de las características de los consejos consultivos locales<sup>12</sup> y, en general, de las voluntades de los actores locales por hacer cumplir las ambiciosas -y a veces irreales- pautas programáticas.

---

<sup>8</sup> Si bien "creadas" por la Sra. de Duhalde en la provincia de Buenos Aires, hubo réplicas en varias provincias, también generalmente comandadas por las "primeras damas" de los niveles provinciales. Vale aclarar que sus roles promocionales fueron más amplios que la mera distribución de alimentos, incluyendo en algunos casos la capacitación, la detección y derivación de problemas a los servicios correspondientes, etc.; nada de todo ello evitó, sin embargo, la índole clientelística de esos programas y esos recursos humanos.

<sup>9</sup> Varios programas que se llevan a cabo en el Ministerio de Desarrollo Social y/o en el Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAFF) implementan componentes de "apoyo escolar" (clases de apoyo en contrarturno, becas, entrega de útiles y materiales escolares, subsidios con contraprestación de asistencia escolar, etc.), con lo cual sus actividades se solapan con acciones del propio Ministerio de Educación.

<sup>10</sup> Los dos ejemplos paradigmáticos fueron los Planes Trabajar y el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con sede en el Ministerio de Trabajo; este último está transfiriendo actualmente sus beneficiarios al Plan Familias, que se ejecuta en el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>11</sup> En muchos programas se cambió el "voluntariado", como recurso humano válido para desarrollar las tareas de promoción, por los "jefes y jefas", quienes no siempre estaban debidamente capacitados ni motivados para la realización de tareas sociales.

<sup>12</sup> Los Consejos Consultivos fueron creados a partir de enero de 2002, para la ejecución y monitoreo de los Programas Sociales en la Argentina, en procura de una mayor transparencia. Desde el Poder Ejecutivo Nacional, la medida constituyó una respuesta ante la situación de emergencia social y económica que imperaba en el país y frente al reclamo de mayor participación de la sociedad civil, así como también frente a la necesidad de consensuar las medidas a adoptar por un gobierno de transición. Se enmarcaron en los siguientes programas: Programa de Emergencia Económica (PEA), REMEDIAR, Programa Jefas y Jefes de Hogar (PJyJH), Programa para el Ingreso de Desarrollo Humano (IDH), y algunos Programas Locales para Poblaciones Aborígenes. Constituyen cuerpos colegiados multiactorales, que integran representantes de distintos sectores de la sociedad: organizaciones de empleadores, organizaciones de los trabajadores, organizaciones no gubernamentales, instituciones confesionales y funcionarios del respectivo nivel de gobierno. En el caso del Programa Jefas y Jefes de Hogar existen más de

A medida que el Estado redefinía su papel, abandonando roles y responsabilidades, las OSC<sup>13</sup> cobraron protagonismo en el campo de la política social. El universo de estas organizaciones resulta disperso, tanto por las distintas temáticas que abordan, como por sus modalidades de trabajo, las formas jurídicas e institucionales que adoptan (Fundaciones, Asociaciones Civiles, Cooperativas, etc.) y sus respectivos enfoques ideológicos.

A lo largo del tiempo se les han atribuido también diferentes denominaciones: Organizaciones no Gubernamentales -ONG- en clara oposición al Estado, marcando de esta manera su autonomía o independencia;<sup>14</sup> Tercer Sector; Organizaciones sin Fines de Lucro (para diferenciarlas del sector empresarial); Organizaciones Sociales; Organizaciones Comunitarias, entre otras. Sin duda, cada una de esas formas de nombrarlas implica también una cierta manera de concebir su propio trabajo y sus vínculos con la sociedad y con el Estado (De Piero, 2005).

Según el tipo de intervenciones se las ha clasificado como Organizaciones de Asistencia Directa, Organizaciones de Asistencia Técnica a otras organizaciones (estatales o no), y Organizaciones de Estudios e Investigación (Filmus y otros, 1997).

No pueden obviarse las organizaciones de carácter religioso o confesional, que tanta incidencia tienen en la forma de concebir las políticas sociales, así como en su concreción, fundamentalmente en las prestaciones asistenciales alimentarias y de protección (Caritas, AMIA, etc.).

Pero aunque las OSC contribuyen al desarrollo de estrategias innovadoras de abordaje para superar los problemas de los grupos sociales desfavorecidos, no están en condiciones de realizar programas "universales" ni menos aún de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales. Este es el papel que le corresponde cumplir al Estado, a través de políticas re distributivas y mediante la formulación y el control del cumplimiento de normas y regulaciones.

Ya sea como consecuencia de la mencionada limitación de las funciones sociales del Estado, como por iniciativas de las OSC, y más aún por las políticas promovidas por los organismos y agencias internacionales de financiamiento, comienza a prevalecer a partir de los 80 y con mayor énfasis en los 90, una lógica de implementación de políticas sociales acotadas y segmentadas,<sup>15</sup> que apuntan más a paliar algunas de las consecuencias de la privación material, cultural y simbólica de los grupos vulnerables que a encarar los factores causales de la pobreza, particularmente los económicos. En ese marco toma auge la gestión de programas y proyectos como forma de enfrentar los problemas de esos grupos poblacionales, ahondándose así cada vez más la distancia entre las cuestiones sociales y las económicas.

### **3. Los programas sociales: ¿respuestas a problemas de la sociedad?**

Vale recordar acá, ya que son muchos los que actúan como si lo hubieran olvidado, que los programas y proyectos sociales se desarrollan para resolver problemas sociales y que deberían formularse siguiendo lineamientos explícitos de políticas públicas orientadas a lo social. Tendrían así una visión clara y

---

1.800 Consejos Consultivos en todo el país, con jurisdicción nacional, provincial, municipal y barrial. Como se aclara más adelante, su funcionamiento fue desparejo a lo largo y ancho del país, sin cumplir en la mayoría de los casos con los mandatos para los que fueron generados.

<sup>13</sup> Para profundizar en el término Sociedad Civil, véase De Piero, 2005, capítulo 1.

<sup>14</sup> Esa forma de nombrarlas va cayendo cada vez más en desuso, probablemente debido a la evidente dependencia de muchas de ellas respecto del financiamiento del Estado (ya sea del gobierno nacional o de las provincias).

<sup>15</sup> Tal segmentación responde a diversos criterios, que interactúan entre sí (en forma negativa): según territorios, según categorías poblacionales definidas por variables de edad, género y/o socio-económicas, según compartimentos sectoriales o disciplinarios (salud, educación, trabajo, hábitat, etc.), para mencionar sólo los más relevantes.

consensuada (hasta donde eso sea posible en sociedades con acentuadas heterogeneidades y en un marco democrático pluralista) acerca de a dónde se quiere llegar como comunidad o sociedad.

Uno de los principales motivos por el que muchos han olvidado esa relación directa entre programación social y problemáticas sociales, es porque cada vez más los programas y proyectos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se formulan a partir de la existencia de líneas de financiamiento priorizadas y disponibles en las instancias nacionales o internacionales de cooperación para el desarrollo, a las que se busca acceder para el sostenimiento de las organizaciones. Estas convierten así su finalidad originaria o teórica como mediadoras entre los recursos y la gente en un fin en sí, es decir que ponen el énfasis en su propia sustentabilidad. Lejos de poner en duda la necesidad que tienen las organizaciones de desarrollar estrategias tendientes a su sustentabilidad, en particular la búsqueda de recursos de financiamiento, lo que acá se critica es que ésa sea la única o más importante forma de definir las prioridades o líneas de acción institucionales.

De tal modo, puede concluirse que en gran medida los puntos de partida prioritarios de los programas y proyectos sociales dejaron de ser los problemas de la gente.

Otro serio inconveniente que aqueja al campo de las políticas sociales en general es su falta de explicitación y precisión. O mejor dicho, su ocultamiento detrás de formas discursivas demasiado amplias, tales como "combate a la pobreza", "salud para todos",<sup>16</sup> entre otras expresiones que muy pronto se vacían de contenido. Es decir: las políticas sociales en verdad se expresan, en los programas y proyectos vigentes durante los últimos quince o veinte años, en un amplio despliegue de acciones puntuales, fragmentarias y poco articuladas. Esa constituye una paradoja de nuestro tiempo, que tiene relación con la pérdida de roles del Estado post-bienestar o Estado mínimo: en lugar de inscribir los programas y proyectos en líneas políticas que tracen la direccionalidad deseable, las políticas se pueden "leer" o deducir a través de los programas y proyectos que el Estado nacional implementa por sí mismo o de aquellos que apoya mediante subsidios a OSC o a niveles provinciales o municipales del gobierno, lo cual, indudablemente, genera nuevas y perversas formas de "clientelismo institucional".

Los problemas sociales aluden a brechas entre lo que existe y lo que es deseable por parte de un conjunto significativo de actores sociales y afectan a un número importante de personas. Por otra parte, para su resolución no bastan los esfuerzos individuales, sino que se requieren acciones por parte de organismos gubernamentales y/o grupos y organizaciones de la sociedad civil. Implican generalmente carencias o dificultades de segmentos de población para el acceso a servicios o bienes sociales. Los problemas deben delimitarse socialmente (población que está afectada) y territorialmente (espacio geográfico donde se ubica).

Se dijo antes que las situaciones que afectan a la gente se problematizan y se convierten en cuestiones sociales acorde con procesos que tienen que ver con las relaciones de poder e influencia de los grupos y sectores y sus posibilidades de colocar temas en la agenda pública, a través de intermediaciones políticas (los partidos), de movimientos sociales, de organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación masiva, entre los modos más relevantes. En especial, la situación de la adolescencia y la juventud como problema social es de reciente data en América latina.<sup>17</sup>

En ese "deber ser" del que venimos hablando, los programas o proyectos sociales deben partir de una situación que plantea disconformidades a algunos grupos poblacionales, a actores políticos y/o técnicos, debido a que hay muchos excluidos (totales o parciales), gran cantidad de pobres (no sólo en términos de ingresos, sino en cuanto a sus posibilidades de acceso a bienes y servicios básicos como agua,

---

<sup>16</sup> Vale recordar que el lema de la década del 90 "Salud para todos en el año 2000", surgió de la OPS/OMS; mientras escribo estas líneas estamos transitando el año 2006 y resulta lamentable constatar que la equidad en el acceso a la salud ha tenido retrocesos en buena parte del planeta y especialmente en los países de América latina.

<sup>17</sup> La situación de la adolescencia y juventud se convirtió en una "cuestión social" en América latina sobre todo desde principios de los 90 y debido a la prédica y acciones "proactivas" de organizaciones de cooperación para el desarrollo que interactúan e influyen en las políticas que adoptan los gobiernos de la región, tales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), UNICEF y la Fundación W. K. Kellogg.

alimentación, vivienda, educación, salud, entre otros), vastos sectores poblacionales que están sometidos a riesgos o daños diversos (de no tener trabajo, de carencia de vivienda digna, de deserción educativa, de contraer enfermedades, etc.). Y se desea llegar a otra situación, mejorada, la "imagen horizonte" o "imagen objetivo", entre diversas denominaciones que existen para nombrar al futuro deseable. Es allí que son relevantes los programas y proyectos sociales, que se formulan porque hay disconformidades por parte de la propia población o de otros actores sociales con las situaciones presentes (como producto de una historia o trayectoria que se encarna aquí y ahora), y porque se imagina una situación mejor, a la cual se sabe cómo llegar en la medida que se disponga de ciertos recursos o medios.

Lo anterior quiere decir que todo programa o proyecto constituye una herramienta de cambio, que se fundamenta en la historia previa y en una teoría acerca de cómo se logra ese cambio.

Como se anticipó, las políticas sociales no siempre son explícitas, pueden estar más o menos manifiestas según las áreas sectoriales de que se trate. Eso no implica que no existan, sino que se expresan a través de los programas o proyectos vigentes y pueden interpretarse a partir de los discursos y las acciones de los actores significativos. Suele decirse que no tener política es en sí una política, al dejar que las cosas continúen como están, o que las definiciones dependan exclusivamente de las situaciones concretas y las fuerzas predominantes, o bien que se establezcan espontáneas y eventuales articulaciones -muy poco frecuentes por otra parte- entre programas o proyectos destinados a fines parecidos o dirigidos a las mismas poblaciones.

#### **4. Los modelos de planificación social**

Si las políticas se refieren a los lineamientos generales que orientan las acciones marcando la direccionalidad deseada e indicando los cursos de acción elegidos y a ser ejecutados por un gobierno, la planificación puede ser concebida como una de las principales herramientas para introducir racionalidad y previsión en la formulación y gestión de las políticas. Más allá de sus múltiples acepciones, es un proceso que se refiere a decisiones relativas al futuro. También pueden hacerse distinciones según el horizonte temporal (largo, mediano y corto plazo) y los niveles organizacionales en los que se planifica.

La idea de planificar desde el Estado reconoce antecedentes aún en el siglo XIX. Sin embargo, a los efectos que interesan aquí, es a partir de la crisis del 30, y por la influencia que entonces tuvo la teoría keynesiana, que se consideró importante la intervención activa del Estado como protagonista ineludible para corregir desvíos en el funcionamiento del mercado y para reasignar recursos.

La planificación se desarrolla luego de la Segunda Guerra Mundial, y predomina desde mediados de los 60 hasta comienzos de los 80. Era realizada casi exclusivamente desde áreas del Estado (en sus distintos niveles), con sus propios recursos (humanos, materiales y financieros), con la autoridad y los instrumentos de los que disponía para inducir, controlar y/o restringir la conducta de los actores privados, en pos de objetivos y metas de bien común, de mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad o de sectores de ésta. Esa forma de planificación estaba enmarcada en la concepción del Estado de Bienestar al que antes se hizo referencia.

Estaba implícita en esta concepción la idea de un planificador (individuo o equipo) como alguien externo que por sí solo podía identificar y definir la situación, las necesidades y las soluciones, bajo el supuesto de que el Estado disponía de los recursos adecuados y suficientes para implementar las propuestas.

Se trataba de una visión y una práctica tecnocrática (los técnicos eran los que sabían definir las necesidades de la población, identificar sus prioridades y plantear las soluciones), autoritaria (se basaba en la autoridad y el poder coercitivo del Estado), centralista (el Estado como actor central o único, sin considerar otros actores locales), estática (suponía que los escenarios son estables) y normativa (suponía relaciones sociales mecánicas, previsibilidad de los comportamientos de los actores y agentes, excluyendo la incertidumbre) (Robirosa, Cardarelli y Lapalma, 1990).

En la década del 70 ya surgieron críticas a esa concepción. Matus (1972) desarrolla los fundamentos de estas críticas, refiriéndose a los condicionamientos, esencialmente fluctuantes o coyunturales, que el contexto impone a la práctica de la planificación, y a la necesidad de combinar la lógica técnica con la lógica política.

Se incorpora así la noción de estrategia para identificar posibles escenarios alternativos que aseguren la viabilidad política de propuestas técnicas basadas en supuestos estáticos, dando lugar a los primeros desarrollos conceptuales relativos a la planificación estratégica en el ámbito gubernamental. Esta reconoce la complejidad de los sistemas sociales, incorpora el análisis del contexto y valoriza el análisis situacional en función de las diversas racionalidades e intereses de los actores en juego. Propone el desarrollo de una visión compartida entre los sujetos que participan en la formulación y ejecución de planes y programas, que permita fundamentar las acciones en previsión de oposiciones e incertidumbres que seguramente surgirán.

Considera también la necesidad de invertir recursos de todo tipo para construir la viabilidad del plan o programa, aún antes de su efectiva formulación final y durante todo el ciclo de la gestión. En esta concepción, el planeamiento y la programación nunca son realmente definitivos, dado que durante el proceso de implementación se incluyen reformulaciones periódicas orientadas a superar las restricciones externas que suelen presentarse en los distintos escenarios de la acción concreta.

Nadie discute ya que los escenarios sociales, lejos de ser estáticos, son turbulentos, conflictivos y cambiantes, a veces con mucha rapidez, y que existe una variedad de actores sociales con concepciones e intereses diferentes, a veces opuestos y con grados de poder distintos, lo cual influirá en el curso que tomen las acciones.

De tal modo, fue cobrando relevancia la consideración de los otros en las prácticas de la planificación, produciéndose un descorrimiento del velo que los hacía opacos, para volverlos evidentes y protagónicos.

Esa consideración de los otros se efectúa de dos maneras: una es la perspectiva de la ya mencionada planificación estratégica, que caracteriza a los otros como diferentes y en algunos casos como opositores que ejercen distintas cuotas de poder en los escenarios específicos. A ellos se los debe tomar en cuenta como obstaculizadores o favorecedores para encauzar la acción en la direccionalidad deseable, mediante discusiones, negociaciones y el establecimiento de acuerdos o alianzas.

Por otra parte, también surge la perspectiva de la planificación participativa, que concibe a los otros como semejantes, ciudadanos con saberes complementarios, con derechos y responsabilidades para intervenir en la gestión desde la identificación de los problemas, la determinación de prioridades, la intervención en la formulación y realización de actividades y en la evaluación de los procesos desarrollados y los resultados e impactos logrados.

Las dos perspectivas se han combinado, construyéndose así modelos e instrumentos de planificación estratégica y participativa, ya que en el fondo no hay contradicciones entre ambas, sino que cada una puso el acento en diferentes aspectos de la consideración de los otros: la primera en diferentes ubicaciones y diferentes intereses, desde un enfoque de diversidad y desigualdad entre los actores políticos e institucionales del contexto donde se desarrolla la acción social, y la segunda en los sujetos valorizados como ciudadanos portadores de derechos y responsabilidades, en un marco de igualdad.

También contribuyeron a estos enfoques de planificación y formulación de políticas las recientes corrientes epistemológicas que reconocen cada vez más la validez o legitimidad de diferentes fuentes y formas de acceder al conocimiento: provenientes de la tradición (saber popular), de la experiencia, de la intuición, y no sólo de la prueba o la "evidencia científica".

En síntesis, las políticas o programas sociales tendrán carácter participativo cuando sus formas y metodologías de gestión procuran incluir protagónicamente a los diversos actores, especialmente a los destinatarios, en las diferentes etapas: desde la identificación y priorización de la problemática, la determinación de las actividades a desarrollar, las decisiones relativas al destino de los recursos, la realización propiamente dicha de las acciones, la sistematización de la experiencia y la evaluación de procesos y resultados. Es decir que el significado que aquí se le da al concepto de participación es más amplio que el que usualmente se restringe a la inclusión de los actores comunitarios en la realización de actividades -como "voluntarios", promotores, agentes u otras formas-, para abarcar además su intervención en la toma de decisiones y en forma protagónica en los diferentes momentos de la gestión de los proyectos.

Como abundaremos en capítulos siguientes, anticipamos aquí que las políticas, programas y proyectos que se formulan previendo esa participación activa, pueden contribuir a la construcción de ciudadanía,



que luego, dependiendo de las características contextuales, podrán reflejarse en interacciones y modos de relacionamiento igualitarios en otros espacios ampliados de la vida pública, promoviendo de tal manera la democratización.

## **5. La participación en la planificación y la gestión de programas**

La importancia de la participación social como tema de las disciplinas sociales se relaciona con las diferentes experiencias ocurridas en los últimos años en los países de América latina. Aunque en el cuarto capítulo nos detendremos más específicamente en las cuestiones de la participación de los y las adolescentes en proyectos, aquí se harán muy breves referencias a los avances ocurridos en Argentina y América latina en los últimos tiempos en cuanto a la participación ciudadana en las políticas sociales.

Las reformas constitucionales ocurridas en la década del 90 pusieron en el centro de la escena institucional el tema de la participación y los derechos ciudadanos en varios países de América latina: Colombia, Perú y Argentina en los primeros años de esa década, luego Costa Rica, República Dominicana, Bolivia y Venezuela. En esas reformas se contemplaron mecanismos para incluir a los ciudadanos en los asuntos públicos y para orientar el sistema político institucional hacia un tipo de democracia más "participativa". Surgieron entonces leyes específicas que promovieron la participación social, lo que en algunos casos también dio origen a la creación de áreas específicas de gobierno.<sup>18</sup>

Fue esa otra forma de legitimar a los nuevos actores sociales que cobraron protagonismo en el escenario de las políticas sociales, en desmedro del Estado:<sup>19</sup> las mencionadas OSC, las organizaciones territoriales de base, los consejos territoriales/municipales de planificación, los comités comunales, así como los nuevos procesos en los que tales actores adquieren roles relevantes: veedurías ciudadanas, monitoreo o auditorías sociales, entre otras formas de denominación.

Sin embargo, estos procesos que suponían un reflejo concreto en diversos estilos de planificaciones estratégicas en los sectores de gobierno<sup>20</sup> -muchos de ellos influidos por organismos de cooperación internacional-, si bien produjeron importantes avances, no se manifestaron en la generación de cambios profundos en la participación ciudadana en las estructuras y dinámicas institucionales que supuestamente la promovían.

En el campo de las políticas sociales, adquirieron relevancia los "Consejos Asesores", las "Mesas de Diálogo" o de Concertación y los Consejos Consultivos, estos últimos especialmente en los niveles locales.<sup>21</sup>

Paralelamente, casi todos los programas sociales -focalizados- apelaron a la aplicación de diversas "metodologías participativas" de diagnóstico, programación y evaluación, que sin duda ampliaron la influencia de la población en la gestión de las políticas públicas.

Puede decirse entonces que se ha producido un avance de la "cultura" de la participación en la región de América latina y también en nuestro país, a la par que se reconocen importantes vacíos y debilidades que constituyen desafíos que deberán afrontarse para concretar procesos participativos profundos, es decir,

---

<sup>18</sup> Por ejemplo: Bolivia, con su Ley de Participación Popular y la Secretaría -luego Viceministerio- de Participación Popular y Fortalecimiento Institucional.

<sup>19</sup> Desde otra perspectiva, podría tal vez decirse, "al amparo del Estado", ya que una buena parte del financiamiento de las intervenciones sociales de las OSC proviene de programas del Estado, ya sea de fuentes del tesoro nacional, como de préstamos de los bancos de cooperación para el desarrollo.

<sup>20</sup> Los "presupuestos participativos" implementados en varios municipios de Brasil y también en la ciudad de Buenos Aires son ejemplos de experiencias que han tenido bastante éxito, aunque algunos autores discuten su efectividad.

<sup>21</sup> Véase nota 12. Cabe agregar aquí que aunque experiencias de otros países fueron estimulantes, son pocas las que en Argentina tuvieron éxito y fueron legitimadas por la población local. Para más información sobre los Consejos Consultivos en Argentina véase la evaluación del CELS, 2003 (capítulo 4).

que incrementen el poder de decisión de los sujetos destinatarios de las políticas públicas (sean estas gubernamentales, no gubernamentales o mixtas). Uno de esos vacíos o debilidades, de suma importancia, es el de la evaluación de los procesos participativos y sus efectos en los sujetos y organizaciones involucrados. Es en el llenado de ese vacío que este libro procura cooperar.