

## Políticas sociales y acción local: 10 estudios de caso

Carlos H. Acuña, Elizabeth Jelin y Gabriel Kessler (directores)  
CLASPO-Argentina, Buenos Aires, 2007, 349 páginas

Fernando Cafferata

“Repensando las relaciones sociales locales”, el título de la introducción, es el *prisma principal de análisis* que guía toda la compilación. Ello implica realizar un doble trabajo. Por un lado, analizar críticamente el modo en que estas “relaciones” se planteaban hasta ahora. Por otro lado, proponer y fundamentar nuevas líneas de análisis para comprender las relaciones sociales locales a partir del reentendimiento del vínculo entre actores públicos-sociedad civil.

Más allá de las diversas temáticas que tratan los trabajos, todos ellos tienen en común una serie de coordenadas que los estructuran. Todos los artículos comparten al menos dos ejes. Primero, la idea de focalizar las relaciones sociales desde un concepto común, el de *interfaz*. Segundo, el planteo de un par de interrogantes como ejes que guían el análisis: por un lado, el interrogante acerca de los recursos que utilizan las organizaciones para la acción colectiva; y, por otro, el interrogante acerca del tipo de participación social involucrado en cada organización.

El concepto de *interfaz* se refiere a la conformación de espacios de creación de identidades organizacionales, negociación, cooperación y conflicto entre actores individuales y colectivos, provenientes de diversos niveles del

Estado y de las multifacéticas expresiones de la sociedad civil. Este concepto guía resulta muy interesante para “redescubrir” las articulaciones entre los actores públicos y privados, estatales y civiles, abriendo interesantes perspectivas de análisis que se complementan de buen modo con los interrogantes planteados. En este sentido, resultan bien interesantes para el lector los diversos análisis que los distintos autores realizan a través de la utilización de dicho concepto.

También resulta interesante la amplitud conceptual con la que se analizan los recursos organizacionales para la acción colectiva y las formas de participación. Al entender los recursos organizacionales para la acción colectiva desde la intertemporalidad y de forma amplia (recursos financieros, físicos, simbólicos, sociales, etc.), el libro nos permite entender de forma acabada los vínculos sociales y la inserción (o creación) de redes que posibilitan el acceso a estos recursos. De esta forma, se trasciende “la aparente omnipresencia del clientelismo y su inherente connotación moral negativa”, ya que se detectan con suma claridad la multiplicidad de figuras que “negocian entre las necesidades de sus barrios y los proveedores externos de re-

cursos” (p. 12). Del mismo modo, al estudiar empíricamente y (de)construir las formas de participación social, se toma distancia de las “apologías apriorísticas” muy presentes en trabajos de este estilo. Resulta especialmente interesante la perspectiva de análisis adoptada por todos los autores sobre la “participación”, puesto que permite observar las reglas de inclusión/exclusión, algo usualmente muy descuidado. Los niveles de inclusión/exclusión que se abordan en los distintos trabajos son tres: el territorio, la identidad de los sujetos y la familia. Este desgranamiento de variables permite entender de forma metodológicamente sólida y conceptualmente innovadora, la diversidad de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El primer trabajo de la compilación, realizado por Alicia González Andrada, analiza estas “tensiones” para el Consejo de Planeamiento Estratégico (COPE) de la Ciudad de Buenos Aires. La autora realiza tres tareas en su artículo. Primero analiza el desarrollo de la conformación de la agenda social a partir de las cuestiones y motivos de los actores incluidos en el COPE. Segundo, intenta brindar una explicación de la conformación de la agenda y finalmente analiza las interpretaciones que realizan los sectores excluidos del COPE (cartoneros y piqueteros) acerca de la construcción de la agenda social de inclusión. La autora aspira a conocer si “en el debate y la deliberación entre los actores sociales participantes de la agenda social se contemplan propuestas de inclusión social de los excluidos, y si éstas promueven la generación y construcción de capacidades autónomas” por parte de los excluidos (p. 23).

En el segundo trabajo, Sebastián Essayag intenta abordar la cuestión de la participación social y comunitaria en el marco del programa Remediar en Argentina, con el propósito de “reconocer la interfaz que las acciones de participación social desde el nivel central, o macro, mantienen con los espacios de participación comunitaria en el ámbito local, o micro, analizando la fisiónomía de la participación en uno y otro nivel y su interfaz” (p. 62). El nivel macro que analiza es la Comisión Asesora Intersectorial del Plan Remediar, y el nivel micro los grupos creados por la comunidad local de beneficiarios del plan. El objetivo principal del artículo “es rescatar qué sienten y qué entienden los actores sociales al participar en la ejecución de un programa de salud y cuáles han sido los mecanismos elegidos por el sistema para canalizar la participación de la comunidad” (p. 84).

El tercer artículo, elaborado por Nina Zamberlin, se basa en el estudio del “Centro del Joven”, un proyecto de atención y promoción de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, desarrollado entre 1996 y 1999 en el Barrio de Ingeniero Budge. La autora analiza las “formas de participación y los recursos de acción colectiva para la ejecución y el sostenimiento del caso estudiado” (p. 99). El caso resulta de especial interés por la puja que desata entre actores con diferentes visiones y concepciones de la salud reproductiva, y porque a su vez se ubica temporalmente en un período en el que la salud y los derechos sexuales/reproductivos recibieron amplio reconocimiento internacional pero escasa atención a escala nacional. Según la autora, el caso refleja que no siempre los actores interesados (be-

neficiarios) luchan por mantener el objeto de “interés común”, sino que es necesario otro actor (ONG o Estado) que resuelva el dilema de acción colectiva. Sin embargo, la experiencia del Centro es “un caso exitoso” que demostró que el modelo focalizado e integral de atención en salud reproductiva funciona.

En el cuarto caso, Mabel López Oliva analiza con especial detalle la etapa de “instrumentación” de la ley de violencia familiar. Para ello, toma en cuenta principalmente las percepciones de aquellos actores que intervienen en la ejecución de la ley en su etapa de implementación: los Juzgados de Familia de la Ciudad de Buenos Aires, ONGs y otras instancias públicas, y se analizan las dinámicas de interacción entre los mismos. A partir de dicho análisis, la autora concluye que en la etapa de instrumentación de la ley de violencia familiar, las relaciones entre los actores se caracterizaron por la “desarticulación”, donde “cada uno juega su rol”.

El quinto trabajo, elaborado por Sergio Caggiano, intenta demostrar cómo el capital social (acceso a redes y estructuras sociales), que puede ser beneficioso, también puede generar consecuencias negativas. Para ello, analiza la experiencia del “Centro de Estudiantes y Residentes Bolivianos” (CERB) de la ciudad de La Plata. Para el autor, las modificaciones socioeconómicas en la región han cambiado la morfología de la “colectividad” boliviana, tornándola más “diversificada” (socioeconómica y étnicamente); y el problema que se plantea es que esta nueva colectividad no obtiene los resultados esperados de sus relaciones con los dirigentes del CERB. El análisis concluye con la idea de que la introducción de “desiguales” en la

colectividad hace que el CERB enfrente la difícil empresa de generar nuevas redes sociales con lógicas específicas y revalorizando el capital heredado para los “nuevos” involucrados.

El sexto artículo, realizado por Carla Muriel del Cueto, intenta describir y analizar las iniciativas de acción cultural llevadas adelante en un centro cultural de un barrio de sectores populares del Gran Buenos Aires. La particularidad del caso reside en que este proyecto es impulsado por militantes comunitarios del barrio. La autora se muestra aquí interesada en describir la problemática que plantea la construcción de las iniciativas culturales mediante la relación dialógica de oposición entre “alta cultura” y “cultura popular”, a partir de la revalorización de la cultura de barrio. En consecuencia, el artículo parte de las oposiciones y diferenciaciones que realizan los responsables del centro cultural en términos de construcción identitaria. A partir de su análisis, la autora llega a la conclusión de que la “territorialización” que implica trabajar desde el barrio confina las actividades sólo adentro del barrio, y niega la “circulación” que se produce en el plano cultural ya que esta búsqueda de lo “auténtico” en el “adentro” lleva a generar resistencias a tomar contacto con otras zonas culturales.

El séptimo artículo, realizado por Mariana Luzzi, se propone explorar a través de un análisis de caso las diversas formas de participación que pudieron observarse en los clubes del trueque a lo largo de 2002, momento del mayor auge y mayores dificultades para la experiencia. En su análisis intenta demostrar que no es posible hablar de una única manera de participación, y

que a su vez estas formas heterogéneas de participación se insertan en la tensión entre una construcción colectiva y una estrategia individual. Estas diferencias, según la autora, implicaron que la idea de “reinención del mercado” que tuvieron quienes re-fundaron la experiencia del “trueque” no fuera hecha propia por todos.

El octavo trabajo, realizado por Gabriela Wyczyker, analiza la vinculación entre organizaciones civiles y el Estado en la implementación del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados. La autora pone especial interés en mostrar cómo los procesos de articulación institucional que “ligan a los actores políticos y sociales del ámbito local” con los del ámbito nacional “van forjando mecanismos de intervención en lo micro-social” (p. 253). Para ello elige dos casos de estudio: una organización parroquial (el Obispado Merlo-Moreno) y una asociación civil (vinculada con la CTA y la FTV); y a partir del análisis llega a la conclusión que las distintas formas de “interacción” con los poderes públicos derivan en maneras distintas de negociar con el Estado el acceso a bienes colectivos. Finalmente, la autora aprovecha la oportunidad para rediscutir algunas ideas sobre la calidad “universal o focalizada” del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados.

El noveno artículo, escrito por Laura Mombello, se plantea como objetivo “explorar las particularidades de las transformaciones” en las relaciones entre el Estado municipal y la sociedad civil que se dieron en Cutral Co después de las dos puebladas (1996 y 1997). Específicamente, se intenta dilucidar cómo operan las diversas “formas de inclusión/exclusión que desde los marcos

provinciales y nacionales se impulsan” (p. 282). Según la autora, en la conciencia colectiva el “estigma” que lleva Cutral-Co es la de ser un “volcán a punto de explosión” (p. 302), tal es así que algunos de sus habitantes para pedir trabajo (y evadir el “estigma”) se registran como habitantes de la localidad cercana a Cutral Co, llamada Lago Huicul, que “conserva su poder identitario y político” (p. 303).

Finalmente, el artículo elaborado por Pablo Bonaldi identifica las distintas etapas por las que atravesó el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios de la Ciudad de Buenos Aires, prestando atención a los cambios en las relaciones de negociación y conflicto entre los distintos actores involucrados (p. 306). El autor analiza no sólo las transformaciones que experimentó el programa en los 20 años sino también las relaciones que tuvieron los miembros del equipo técnico-profesional con los líderes responsables de los grupos comunitarios, así como las particularidades del programa en relación con el conjunto global de políticas sociales en América Latina. La conclusión más interesante a la que llega el autor se refiere a la discusión acerca de la distribución de poder en la relación entre poderes. Tradicionalmente se creyó que el debilitamiento del Poder Ejecutivo y el empoderamiento del Poder Legislativo llevan a una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de las políticas. Sin embargo, su análisis arriba a conclusiones contrarias: en efecto, el Poder Legislativo, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), genera un vínculo pernicioso de “clientelismo pluralista” y una “oligarquización” de las OSC.