

DOCUMENTO FINAL

Programas sociales. Lógicas desencontradas, abordajes acotados

Por Claudia Jacinto, Cristina García y Alejandra Solla

INTRODUCCIÓN.

El proceso socio-económico regional, caracterizado por la globalización, la desregulación de la economía y los procesos de privatizaciones, trajo aparejadas consecuencias tales como: el incremento de la desigualdad, el desmembramiento de los estados, la profundización de las desigualdades, y el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de integración social tales como el trabajo, la educación pública, gratuita, universal y el acceso a la salud pública, entre otros),

Desde mediados de la década del 90, los estados se han propuesto acciones “compensatorias o reparatorias” a partir de la implementación de múltiples planes sociales que adoptan diferentes maneras de ejecución, diferenciándose en los beneficios que ofrecen, la durabilidad de la propuesta, la población objetivo y los modos en que se gestiona el beneficio.

Sin embargo, a pesar de la diversidad de planes, ejecutores y problemáticas que se han abordado, de los presupuestos fiscales crecientes que se asignan, de la ubicación de cuestión social dentro de la agenda pública, no es posible afirmar que se asiste a una mejora significativa en los niveles de indigencia o de pobreza, ni a una reducción de las desigualdades o a una equiparación de las oportunidades para las poblaciones de menores recursos, en general, y de los jóvenes en particular.

En todo este tiempo, no han faltado evaluaciones de los diferentes planes sociales, observándose especialmente las condiciones de acceso, el cumplimiento de los requisitos y los mecanismos de administración de los fondos. En muchas de ellas se encuentran recomendaciones interesantes que apuntan a mejorar aspectos concernientes a futuros diseños, a metodologías de implementaciones o incluso de evaluación, pero hay poco sistematizado que explique los procesos y fenómenos sorprendentes que se dan en las comunidades a partir de la implementación de los mismos.

Con la intención de examinar en profundidad, analizar y repensar la incidencia de las políticas sociales y arrojar algunas pistas que ayuden a comprender las razones por las cuales algunos sectores no se encuentran incluidos dentro de las mismas, aunque cumplan con los requisitos de admisión, como así también las percepciones y miradas desde los mismos “beneficiarios” poniendo foco en la población joven, realizamos un estudio que incluyó una

revisión bibliográfica, un trabajo de campo en dos barrios del Gran Buenos Aires de Argentina y un grupo focal con especialistas en estos temas. (Los informes correspondientes a cada una de estas acciones realizadas, se encuentran en Anexos. a, b y c.

El presente documento apunta a integrar los aprendizajes realizados y a dejar planteados algunos ejes e interrogantes que entendemos pueden ser insumos para debatir, significar y tomar decisiones estratégicas, a la hora de pensar las políticas sociales en nuestro país.

Dividimos el mismo en cuatro grandes bloques:

- 1) Características del contexto nacional-regional,
- 2) Cuatro ejes de análisis que incluyen el régimen local de implementación, los modelos de intervención, los entramados locales y la perspectiva de los actores, en especial la de los jóvenes.
- 3) Algunas conclusiones,
- 4) Temas e interrogantes para la reflexión.

1- CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO NACIONAL Y REGIONAL

América Latina, tiene una larga historia de exclusiones sociales y de desigualdades. En las últimas décadas, la globalización, la apertura de los mercados, y desregulación de la economía, produjo un aumento significativo de las desigualdades históricas. El modelo de modernización y la “sociedad excluyente” (Svampa 2005) en el que se enmarcan las transformaciones de la región fue acompañado por la crisis del estado de bienestar, por una profundización de la brecha entre la economía y la sociedad, y por dinámicas de polarización social. El desempleo, el subempleo y la precarización laboral aparecieron con fuerza indicando así la crisis de uno de los mecanismos tradicionales de integración social: el trabajo. A su vez se debilita la educación como mecanismos de inclusión; ésta se ve afectada por procesos de segmentación interna, y vaciamiento de contenidos. Se asiste así a una transformación que incita la mutación de las identidades colectivas, la desafiliación masiva y la difusión de formas de socialización individualistas.

Las consecuencias sociales y económicas de la globalización, la polarización de los mercados de trabajo, el acrecentamiento de las desigualdades sociales en América Latina, colocan a la juventud en un lugar especialmente crítico. Muchos estudios¹ muestran que la mayor inclusión en el sistema educativo se da en el marco de la persistencia de la deserción y deterioro de la calidad; el desempleo y subempleo juveniles crecen, en tanto algunos ni siquiera encuentran refugio en el sector informal. Los jóvenes de los sectores medios y populares son quienes particularmente sufren las consecuencias de estos procesos. Expulsados del sistema educativo y frente a serias dificultades por incorporarse al mercado de trabajo, se encuentran en una situación vulnerable para asumir los riesgos del pasaje de la adolescencia a la adultez.

Se instala, en este contexto, una visión de las políticas sociales que preconiza la acción del Estado allí donde el mercado falla. Sus ideas claves son la focalización y la identificación de sectores vulnerables. Este tipo de políticas no se orienta por un principio

¹ Filmus, 2001; Jacinto, 2002; Gallart, 2000

universal; en cambio, se dirige a aquellos individuos definidos como “pobres” y/o “indigentes” y el Estado se hace únicamente responsable frente a ellos.

A fin de revertir la situación de exclusión social, el Estado pone en marcha diversos planes sociales que adoptan diferentes maneras de ejecución. En primer lugar, varía la consistencia del beneficio, que puede ser la distribución de alimentos, de subsidios, de bonos, de educación, etc. En segundo lugar, los destinatarios de estos planes cambian en función de los objetivos buscados: jóvenes sin trabajo, jefes de familia, madres solteras, discapacitados, etc. En tercer lugar, es importante remarcar la manera en la que se gestiona el beneficio, de manera centralizada o descentralizada, a través de mediadores locales, encargados de la distribución.

2-EJES DE ANÁLISIS.

a-El régimen local de implementación de los programas.

En el marco de los procesos de desestatización, descentralización y focalización de los últimas décadas,, los gobiernos locales han adquirido nuevos roles en el desarrollo de las políticas sociales latinoamericanas. Se trata de las condiciones funcionales, materiales y políticas que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas a nivel territorial (Chiara y Di Virgilio 2005: 36)². De este modo, **el régimen local de implementación (RLI)** de los programas ha cobrado particular relevancia, ya que en él se dirime una parte de los alcances y formas de llegada de los programas.

Sin embargo, la descentralización se ha basado más en la desconcentración de algunas funciones que de recursos e incluso el diseño general de los programas, y la definición de las poblaciones focalizadas sigue estando en mano de los gobiernos centrales o provinciales. De este modo, para examinar las formas en que el RLI incide sobre el acceso y accesibilidad a los programas sociales, es preciso tener en cuenta también la distribución y superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno.

a.1. Distribución y superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno

La descentralización supuso una nueva distribución de responsabilidades desde el nivel central de gestión hacia los otros niveles de gobierno (provincias y municipios). **Las instituciones municipales y una diversidad de actores que luego analizaremos se constituyen entonces, como partes constitutivas y ejes fundamentales de las políticas sociales, vinculando las prestaciones y servicios de los programas con los destinatarios.**

Como resultado de este proceso, la coordinación de programas de diverso origen y tipo representa un problema de envergadura, no siempre planteado en su real magnitud³. Especialmente, porque este entrecruzamiento de responsabilidades entre nación, provincia y el municipio, provoca una superposición de programas sociales con objetivos, poblaciones-objetivo, estrategias y área

² El concepto creemos que es útil ya que permite identificar el conjunto de condiciones que regulan las actividades comprendidas en las intervenciones relacionadas con los programas sociales (Chiara y Di Virgilio 2005)

³ Además, participan otros actores: desde instituciones públicas que no dependen de los municipios, como las escuelas, hasta organizaciones no gubernamentales y agentes locales que operan los programas en terreno la distribución de planes y alimentos, e incluso en algunos casos, cuentan con fondos provenientes de la cooperación internacional.

geográficas específicas, quedando cada uno de ellos sujeto a su propio financiamiento y a su pequeña burocracia^{4/5} pero dejando “vacíos” o espacios sin cubrir de los cuales nadie se siente responsable.

Este entramado gubernamental que garantiza el financiamiento de la política social que llega al territorio es, de por sí, muy complejo. En algunos casos el programa es diseñado y financiado por el gobierno nacional, pero la implementación queda a cargo del gobierno local, con grados de autonomía que varían según el caso y con distintos niveles de intervención provincial. En otras oportunidades el diseño y los recursos son responsabilidad de las autoridades provinciales, pero ese financiamiento es parcial, ya que el gobierno nacional también aporta dinero. Además, en cada nivel son varios los ministerios, secretarías y/o direcciones que se reparten responsabilidades y realizan aportes a un mismo programa. El gobierno local realiza aportes financieros muy acotados, en partidas ligadas a emergencias, alimentos o acciones más puntuales y de todas maneras son porcentajes muy bajos en relación a los otros presupuestos. De todos modos, su participación resulta relevante por la puesta a disposición de otro tipo de recursos y para la identificación y llegada a los beneficiarios.

El papel de los municipios no consiste tanto, entonces, en la generación de iniciativas endógenas sino fundamentalmente en facilitar la implementación de los programas sociales, y en el cumplimiento de las normas y requisitos administrativos que tienen los mismos. Los gobiernos municipales intervienen como piezas de un encadenamiento de instituciones y recursos de distinto nivel, dedicados a la implementación de acciones que se deciden en otra instancia de la cadena sin que además haya mediado, de manera generalizada, una reorganización de las estructuras ni de los presupuestos municipales frente a este cambio de funciones.

Por otro lado, las autoridades centrales diseñan y organizan la “bajada” de programas sin tener en cuenta las capacidades locales de llevarlas a cabo. Así, los gobiernos locales se ven en la obligación de tomar a cargo las nuevas funciones sin disponer de asistencia técnica ni de presupuesto suplementario⁶. De esta manera, muchas veces estas responsabilidades sobrepasan sus posibilidades de acción y sus capacidades de gestión. Por otro lado, al no disponer de presupuestos propios significativos, los gobiernos locales aceptan todo lo que se les “ofrece” sin intentar, en

⁴ Repetto y Andrenacci, 2006

⁵ Una situación de particular es la de las políticas educativas que, aunque con base nacional, están sujetas a un funcionamiento federal, en el que el estado nacional solo resuelve aspectos de base, que tendrán diversidad de funcionamiento, acorde a lo que las provincias resuelvan y de este modo, “el espacio local” se ve subsumido, no solo a los lineamientos generales de nivel central, sino al provincial.

⁶ Vinocur, P, Halperin, L. ; « Pobreza y políticas sociales en Argentina de los ´90”, *CEPAL*, Santiago de Chile, abril 2004.

general, evaluar la pertinencia de las propuestas porque es el modo de obtener fondos para hacer política en el territorio.

La inadecuación entre el diseño y la gestión de las políticas a nivel local⁷, la superposición de las intervenciones públicas, las debilidades de gestión municipal, el considerable peso de mecanismos clientelares y la falta de cohesión del aparato estatal conduce a que las acciones sean muchas veces ineficientes e ineficaces. A lo anterior hay que agregar la magnitud de los problemas a abordar, el deterioro de las situaciones que se evidencian en los sectores de menores recursos para poder comprender porque, a pesar de los recursos que se destinan al presupuesto de políticas sociales, los fondos lleguen dificultosamente a sus destinatarios o directamente no lleguen, o no respondan a sus necesidades.

Ahora bien, no sólo se trata de un problema de debilidades técnicas en la gestión. Influyen otros factores como el que las relaciones políticas entre los diferentes niveles de gobierno se encuentran también influenciadas por las afinidades (o no) partidarias y el referido a las formas de construir el poder político: las estrategias de construcción de legitimidad electoral están fuertemente determinadas por las necesidades de construcción de poder territorial. Estas tensiones tienen gran incidencia en la localización de los programas sociales. La gestión local de la política social se transforma así en un espacio complejo dominado no sólo por aspectos técnico-administrativos, sino por aspectos políticos derivados de las estrategias orientadas a la construcción de legitimidad electoral de los distintos actores locales⁸.

a.2 La gestión municipal: alcances y obstáculos para el acceso a los programas

La adopción de modelos descentralizados redundó así en la conformación de regímenes locales de implementación muy dispares entre sí, que favorecen u obstaculizan la manera en que los programas llegan a sus destinatarios.

La gestión municipal propiamente dicha aparece recién en la etapa de implementación de los programas, por lo cual frente a la diversidad de reglamentaciones a los equipos municipales les es difícil, aunque se lo propongan, construir un panorama completo y preciso de la acción social en su municipio y mucho menos, tener cierta perspectiva de mediano plazo (García, Jacinto y Solla, info trab de campo).

Por otro lado, no son los únicos actores presentes en el territorio ni tienen la capacidad real para decidir quienes están. En uno y otro caso, se entrelazan iniciativas y fondos provenientes de distintos orígenes, nacional, provincial, incluso privados provenientes de fundaciones, de la

⁷ Fundación MAPFRE.

⁸ Rofman.

cooperación internacional, de las Iglesias. Estos programas muchas veces no solo superponen sus ámbitos territoriales de ejecución, sin articularse sino que incluso, pueden llegar a tener lógicas y criterios opuestos.

En el estudio de casos realizado en el conurbano bonaerense, se contrastó la gestión de dos municipios de diferentes características, para vincularlas con el acceso y accesibilidad a los programas sociales. Uno de ellos caracterizado por su esfuerzo en mejorar la calidad de la gestión y en promover la articulación interna de sus políticas⁹, el otro un municipio creado hace 10 años, donde está presente el modelo tradicional de gestión, de bajo nivel de profesionalismo¹⁰.

Aún con características bien diferentes, como las que terminamos de señalar en el nivel local, la diferencia en la gestión no resulta todo lo significativa que pudiera esperarse, dado que ambos municipios sufren los avatares de las debilidades del proceso de descentralización de las políticas donde ellos son “tomadores” de propuestas pero no controlan la lógica operativa de las mismas. Independientemente como se esté desarrollando un programa, él mismo puede discontinuarse, modificarse, etc. En estos casos, por ser los más cercanos deben responder por la continuidad/discontinuidad de los programas, las demoras de los pagos, etc ...

En el estudio comparativo antes citado (Garcia, etc..) ambos municipios resignifican, reorientan y orquestan los programas; y en ese proceso, adoptan criterios propios de focalización y selección de beneficiarios. Las tareas de ambos municipios respecto de la política social a nivel local son variadas y demandan recursos, tiempo y dedicación. Generalmente se concentran en la realización de actividades administrativas (administrando inscripciones, padrones, etc.), de asistencia (asistiendo en el llenado de formularios y en la realización de proyectos), de coordinación (de inscripciones y de capacitación), de promoción de actividades (v.g. de ferias para la venta de productos) y de entrega de bienes y servicios.

Según el grado de descentralización de los programas, los márgenes de acción para la gestión municipal se amplían. Se han distinguido en este sentido¹¹ tres tipos de programas: aquellos efectivamente descentralizados que permiten al municipio administrar los recursos como quiera;

⁹ Desde 1997, se elaboran planes estratégicos, cuyos ejes son: fortalecimiento institucional, desarrollo social y desarrollo del territorio y de la producción, en torno a los cuales se debe articular la labor de todas las dependencias, atravesando la estructura orgánica municipal. Tiene continuidad política desde 1995. y el grado de profesionalismo de la planta de funcionarios es más elevado que en la mayoría de los municipios de la región.

¹⁰ Un modelo de integración vertical, de toma de decisiones en forma centralizada, con escasos incentivos, bajo grado de instrucción del personal, basado en punteros y en el clientelismo, y estructurado sobre la base de un sistema aislado de competencias pretendidamente exclusivas y excluyentes, donde predomina una lógica de competencia y acumulación política.

¹¹ Op cit., p. 82.

aquellos que tienen ejecución descentralizada a través de la estructura local; y los que se ejecutan desde el centro pero focalizando en lo local¹². En realidad los programas más significativos se ubican en la segunda o tercera tipología, por lo cual los aspectos sustantivos escapan al municipio y son decididos a nivel central (cupos limitados, suspensión de fondos, cambios en la oferta de programas). En este contexto, los gobiernos locales poco pueden hacer ante lógicas de acción que se les imponen “desde arriba” y aunque deben asumir algún tipo de responsabilidad (en la administración, ejecución o supervisión). El mayor éxito o fracaso de la tarea está generalmente reducido a la buena gestión administrativa o a ciertas capacidades de potenciar algunas líneas o de articulación con otras acciones.

Cuando los márgenes de participación son mayores, los gobiernos municipales reaccionan de diferentes maneras: actúan en las brechas no cubiertas por planes nacionales y provinciales; combinan recursos de los diferentes programas según las necesidades locales; o dan continuidad a programas interrumpidos por las autoridades centrales a través de los recursos propios. La modalidad de intervención y sobre todo, el margen de libertad que el municipio tiene en los procesos de selección de agentes y organizaciones de la comunidad beneficiarias, delimitan las posibilidades de elaboración de proyectos propios que respondan a las necesidades sentidas de la comunidad y de los jóvenes.

Ahora bien, esto no implica que el peso de la gestión municipal sobre el desarrollo de los programas y sobre quien accede o no a ellos, sea bajo. Justamente el RLI muestra diferencias que influyen decisivamente sobre a quienes, en el como y especialmente en lo que reciben los beneficiarios. Allí donde existe mayor planificación y profesionalismo en la gestión municipal, y un conjunto organizado de actores a través de los cuales se realiza la llegada a los barrios y la distribución de recursos, las gestiones parecen ser más efectivas y habría un “saber hacer”, aunque limitado. En cambio, cuando se ponen de manifiesto serias debilidades en la gestión de recursos en las burocracias municipales, y las formas de llegada aparecen poco planificadas y coordinadas, la puesta en marcha de programas se ve afectada su alcance y cobertura.

Varias investigaciones¹³ muestran la influencia del régimen local de implementación sobre la eficacia de los planes sociales para resolver algunas problemáticas y articularse con las demandas locales. Cuanto más débil es la gestión, resulta más evidente la exclusión de ciertos grupos, ya sea porque las instituciones locales desconocen el abanico de programas que se están gestionando a

¹² Smulovitz, C.; Clemente, A.; “Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina”. En:p.66.

¹³ Garcia, Jacinto y Solla, info de trab de campo; Rofman et al (2006), Chiara y Di Virgilio (2005), Andrenacci, Neufeld y Raggio (2001) entre otros.

nivel provincial y nacional, porque no se establece una buena comunicación con la comunidad (falta de información) o porque no se disponen las herramientas necesarias para implementar los planes (falta de recursos).

b- Los modelos de intervención y el análisis de la relación entre los objetivos programáticos y el contexto social de los beneficiarios;

Una tendencia común de diversos programas sociales desarrollados en América Latina en las últimas décadas es que se diseñan focalizándose en una categoría poblacional (definida según la edad, el género, la situación socio-económica) y sectorial (educación, salud, trabajo, hábitat), estructurándose así a partir de una visión estática de regulación de la pobreza¹⁴, ya que la misma no se define a partir de las trayectorias biográficas en un contexto determinado, sino a partir de los atributos que obstaculizan su propio desarrollo¹⁵.

A partir de estas orientaciones generales, los mecanismos de gestión, los requisitos de inscripción, los procedimientos de selección, las contraprestaciones requeridas y el tipo de participación supuesta por los programas, influye y condiciona el acceso y posibles impactos. Tanto en el diseño como en la implementación se plantean exclusiones e inclusiones. La cuestión de a quien se dirige cada programa, es decir, la definición de sus beneficiarios, coloca la frontera entre quienes entran y quienes no. En la implementación, los mecanismos de llegada llevan a qué no todos los que deberían o podrían ser incluidos, logren entrar; ni todos los que están, deberían ser beneficiarios. El acceso constituye como una forma “primaria” de participación, que concierne solo estar incluido o no en el programa pero importa también sumar al análisis las formas más activas, más sustantivas, de participación que tienen que ver con cómo el programa define el rol de los propios beneficiarios en el sostenimiento del beneficio. A las formas más activas de participación se las ha distinguido de la mera inclusión en el programa, denominando ese proceso de muchas formas: “el pasaje de lo asistencial a lo promocional”, “de la lógica clientelar a la de organización y de generación de proyectos por parte de la gente”, entre ellas. De este modo, los modelos de intervención de los programas pueden clasificarse según los supuestos y estrategias vinculados al acceso y a las formas de participación. Al respecto, las preguntas que se intenta responder a continuación son: ¿Quiénes acceden y de qué modo participan según los modelos de intervención de los programas?. Hemos distinguido tres modelos:

b.1) Modelo de intervención “asistencial” que otorga regularmente a los beneficiarios recursos con independencia de instancias de participación activas, son masivos en el sentido de que teóricamente alcanzan a toda la población que cumple ciertos requisitos de inscripción precisos.

¹⁴ Lautier, B; Lo Vuolo y otros, Alvarez Leguizamon, S. La pobreza...de la política contra la pobreza

¹⁵ Niremborg, O; *Participación de adolescentes en proyectos sociales. Aportes conceptuales y pautas para su evaluación*, Paidós, Buenos Aires, 2006.

b.2) Modelo de intervención participativo “acotado”, caracterizado por implicar una “contraprestación” (de carácter laboral o formativo) a cambio del recurso entregado al beneficiario.

b.3) Modelo de intervención “promocional”, caracterizado por presuponer/implicar un mayor tipo de protagonismo en la participación y/o gestión de los programas de los propios beneficiarios, otorgando o no recursos directos a éstos

Aunque *a priori* es posible ubicar los programas en uno u otro modelo, las intervenciones suelen ubicarse en la intersección o en la sumatoria de los tres tipos: pueden por ejemplo, fomentar una participación con mayor o menor protagonismo en organizaciones sociales por parte de los beneficiarios, y a su vez tener un carácter asistencial al brindar regularmente recursos materiales o monetarios.

Los programas de **intervención asistencial** aparecen vinculados a momentos de emergencia social y/o procesos sostenidos de pauperización que no logran revertirse en cierto plazo, y generan gran conflictividad social. Se trata por ejemplo de programas alimentarios que aunque muchas veces masivos, como se verá, no suelen llegar a todos los potenciales beneficiarios.

Debido a que son planes con una cierta permanencia, que tienen criterios amplios y claros de otorgamiento (“todo el que califica con los requisitos, entra”), y resulta fácil la obtención cotidiana del recurso, gozan de cierta legitimidad local y son vistos como poco conflictivos en la trama barrial. Sin embargo, el estudio de caso territorial (garcía, etc.), mostró que se producen algunas situaciones conflictivas en su distribución, hay un cierto nivel de discrecionalidad en el reparto del recurso por parte de los agentes encargados, que genera recelos y conflictos. Por otro lado, aún en estos proyectos de vocación masiva y amplia, algunas poblaciones quedan al margen por su aislamiento y/o por su escasa capacidad o posibilidad de desarrollar conductas pro-activas, constituyendo el “núcleo duro de la pobreza”, al que los programas en vigencia no alcanzan a llegar. Finalmente, cuando se producen reformulaciones de este tipo de programas debido, por ejemplo a cambios de orientaciones políticas, se evidencian conflictos, incertidumbres, y recelo contra aquellos que sí lograron el beneficio antes de esta nueva situación.

Para lograr acceder a estos programas, ocupa un papel clave la información provista por los contactos barriales, en particular el vínculo de los potenciales beneficiarios con los agentes/mediadores. Dada la frecuencia con la que cambian las modalidades de intervención “garantizarse” a través de estos intermediarios este tipo de información, tiene gran relevancia.

En la modalidad de **intervención participativa acotada**, la característica principal es la exigencia de una contraprestación a cambio de un monto de dinero que constituye el subsidio. Un ejemplo de tal programa es el Plan para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados implementado en Argentina desde hace algunos años.

La forma que toma la exigencia de contraprestar puede variar, según los supuestos que la sustentan. En algunos tipos de contraprestación, se intenta que implique el efectivo acceso a algún servicio básico asociado a un derecho, como la educación obligatoria o la salud, tal el caso de las becas escolares, o a alguna oportunidad de generación de capacidades, tales como formación profesional. En otros casos, se propone una acción pro-activa del beneficiario, que en el particular caso de programas orientados a los desocupados, ha tomado la forma de contraprestación laboral. Esto último se ha fundamentado en algunas evaluaciones que señalan que el “inmovilismo” de beneficiario sería perjudicial para él mismo (pérdida de capacidades, aislamiento), y una invitación a la eternización de la permanencia en los programas que otorgan subsidios.

Ante esta concepción, otra perspectiva conceptual e ideológica crítica de las contraprestaciones, generalmente con base en la larga tradición europea de los Estados de bienestar, plantea que no deben exigirse contraprestaciones a cambio del acceso a derechos sociales tales como el empleo, la educación o la salud. El Estado debe garantizar el acceso a esos derechos sociales ciudadanos, sin obligar a nada a cambio, ya que el fundamento de exigir una contraprestación sería atribuir a los mismos pobres la responsabilidad de la pobreza. Aún en el marco de esas visiones opuestas, el hecho es que, en la última década, con la crisis de los mercados de trabajo, se han extendido los planes que exigen contraprestaciones laborales.

¿Cuál es la relación entre las contraprestaciones requeridas y la participación de los beneficiarios?. Comenzando por las contraprestaciones laborales, por un lado, el estudio en terreno señalado mostró que, especialmente para las mujeres, la contraprestación (que consiste generalmente en un trabajo social en el barrio, por ejemplo, un comedor comunitario) significa una oportunidad de salida de la casa, una instancia de encuentro con otras, un cierto reconocimiento en el marco del barrio, la sensación de pertenencia a un espacio social. La participación provee un espacio de sociabilidad y de acceso a recursos e información. Ello se evidencia también en que aún cuando el programa en el que participan deje de implicar esa contraprestación, siguen participando espontáneamente. Aunque algunas llegan a señalar que se trata de un “abuso”, que las obligan a trabajar como si fuera un empleo, en términos generales aparece una cierta gratificación con la actividad. Da la impresión de que debido a que sus experiencias laborales previas suelen ser muy precarias (generalmente en el trabajo doméstico), y dado el marco de la vulnerabilidad en que viven, signado por la inmediatez y el fatalismo, no perciben que lo que realizan como “contraprestación” podría ser lisa y llanamente un empleo protegido y mejor pago.

Cuando la contraprestación en lugar de ser laboral implica el acceso a alguna capacitación, o el re-ingreso a la escuela, aparece una valoración positiva, ligada a la oportunidad de formarse y

mejorar sus posibilidades a futuro, en particular en el caso de los jóvenes. De cualquier modo, esto no implica que se llegue a todos los potenciales beneficiarios, por diversos motivos, como se verá más adelante.

Lo mismo se ha detectado en estudios sobre el impacto subjetivo de las becas escolares, que son valoradas por las familias como apoyo a la escolaridad de los hijos y en última instancia, cubren el lugar del subsidio por escolaridad que los empleados tienen por ley para sus hijos. Otras becas más específicas, como las dirigidas a los jóvenes que están fuera de la escuela secundaria, también son valoradas por las familias. En ambos casos, una de las debilidades centrales que tienen para potenciar su impacto sobre la permanencia escolar, se refiere a los complejos mecanismos de descentralización (en los que participan las provincias, las escuelas y en el caso de las últimas referidas, las organizaciones sociales barriales o locales), y a las demoras en el cumplimiento de los cronogramas de pagos que les confieren un carácter impredecible para las familias: no pueden programar sobre la base de que contarán con seguridad con el recurso.

En síntesis, puede señalarse que el acceso a este tipo de programas aunque amplio, deja fuera a potenciales beneficiarios, y que la contraprestación como forma de participación acotada tiene sentidos diversos y a veces contradictorios, según el tipo de contraprestación que se trate y las trayectorias previas (por ejemplo, en relación con el empleo) y la situación personal, y familiar de los sujetos.

El **modelo de intervención promocional**, supone la presentación de proyectos por parte de organizaciones de la comunidad y/o de los gobiernos municipales. Se ubican en este modelo desde programas que proponen la generación de emprendimientos como fuentes de ingresos, hasta programas recreativos, deportivos, de formación profesional. Los programas definen un “menú” de beneficios posibles, un perfil de población focalizada (jóvenes; desempleados, etc) y cupos, planteando que los proyectos a elaborar deberán responder a necesidades concretas de los beneficiarios. Así, la accesibilidad está condicionada por la existencia de instancias municipales y/u organizaciones sociales que cubran estas capacidades y requisitos.

La gestión municipal aporta en este tipo de proyectos mayor o menor nivel de articulación y pertinencia según las capacidades de los equipos. El diseño puede responder más adecuadamente a las necesidades de las diferentes comunidades, propiciando la mayor participación, cuando existe capacidad local de planificación. En cambio, en los municipios débiles, la falta de diagnósticos ajustados y la falta de preparación de los equipos técnicos para enfrentar programas flexibles, debilitan la calidad y pertinencia de este tipo de programas.

En lo que se refiere a las organizaciones, la fortaleza institucional, la legitimidad barrial previa, la presencia de un líder motorizador, y en algunos casos la presencia de apoyos técnicos

para la formulación de los proyectos, resultan relevantes para acceder a este tipo de proyecto a los cual hay que agregarle la capacidad de negociar con los actores gubernamentales, tener espacios propios donde establecer la “sede” , en muchos casos contar con personería jurídica, cubrir algunos gastos como contraparte, etc. Este tipo de intervenciones elevan las condiciones de accesibilidad.

Una vez formulado el proyecto, otras dificultades vinculadas a la gestión de los programas, se suman, limitando la participación. Los tiempos largos desde que se planifica el proyecto a la llegada de los fondos, la discontinuidad de los recursos, retrasos en las autorizaciones o la experiencia previa de caída de esfuerzos anteriores de presentación de proyectos (“programas que no salen”), generan descrédito. En general se ha constatado que cuando implican mayor esfuerzo asociativo y de gestión, resultan más difíciles de sostener.

Cuando los programas no son capaces de generar “incentivos” para la participación, por ejemplo cuando la participación demandada nada tiene que ver con la motivación de los beneficiarios o con lo que la organización comunitaria ofrece, los programas terminan reduciéndose a una intervención asistencialista propiamente dicha. Esta falta de incentivos se presenta particularmente allí donde las subculturas marginales no se sienten representadas ni interpeladas por la política social.

En síntesis, este modelo de intervención promocional, que se propone incentivar formas organizativas sobre la base de “empoderamiento” de los sujetos involucrados, si bien los ubica en un lugar de mayor protagonismo, presenta serias limitaciones en su diseño e implementación concreta.

Sin embargo, la potencialidad y algunas experiencias exitosas de estos programas en torno al fortalecimiento de procesos participativos, que dan “voz” a las expectativas de acceso a derechos de las poblaciones en situación de pobreza, pueden enmarcarse dentro de lo que Krauskopf identifica como *políticas avanzadas*, es decir, políticas que suponen que los jóvenes (y los adultos) pueden pasar de un lugar de excluidos a actores estratégicos del desarrollo de la sociedad.¹⁶

c- Los entramados locales: fortalezas y debilidades

Como decíamos en los apartados anteriores, en el escenario local se ponen en juego una diversidad de actores públicos y privados que intervienen en el proceso de “mediación” entre los programas sociales y la gente. Nos importa describir aquí: ¿quiénes y cómo son estos actores?, ¿de qué manera varía su intervención en función de los modelos planteados?.

¹⁶ Krauskopf, 2005

Lo primero a considerar es la diversidad de los mismos: Los hay desde Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), con diferentes grados de formalización, pertenecientes o no a redes de organizaciones, agentes locales individuales, escuelas, organizaciones religiosas, etc..., Esta diversidad de actores se combina también con diversificación de diferentes fuentes de financiamiento **público**(en sus diferentes niveles) y **privado** (de origen empresarial y/o proveniente de organismos multilaterales de cooperación y los de cooperación internacional)

c.1-Las Organizaciones de la Sociedad Civil(OSCs) en el espacio local.

El tipo de participación de las OSCs en la política social, cuyo desarrollo y crecimiento como sector se ha dado en las últimas décadas, depende de la misión de la organización y de las características de la misma. Existen organizaciones de ejecución directa con base en el territorio (comedores, organizaciones de base, sociedades de fomento, centros culturales, entre otras), organizaciones de apoyo técnico, organizaciones de control y regulación de los programas sociales y organizaciones que trabajan en la incidencia en las políticas públicas, muchas veces a través de mecanismos de gestión asociada. Sus formas jurídicas son muy diversas (fundaciones, asociaciones civiles, cooperativas, etc.), lo cual da como resultado una pluralidad de estrategias de intervención. Estas organizaciones canalizan la búsqueda de participación social que hasta la década del '80 se expresaba mayoritariamente en ámbitos gremiales o sindicales. De allí su importancia en la canalización de demandas y expectativas para la resolución de problemas de la sociedad. (A.Clemente y Girolami)

A su vez, se han nucleado principalmente como mediadoras y co-ejecutoras de las programas sociales descentralizados, posibilitando una mayor articulación entre las instituciones públicas y privadas y la sociedad civil, con lógicas que van desde la presión a las autoridades municipales para canalizar demandas sociales, hasta la de funcionar como canales de llegada de las políticas sociales focalizadas, a las familias “beneficiarias”.

El tipo de tareas que asumen son de corte asistencial y/o promocional, de carácter social y también productivo. Desarrollan actividades recreativas, de apoyo escolar, culturales, de formación laboral, generación de emprendimientos, reparto de becas, de alimentos, atención de comedores y guarderías, prevención de salud, temas de vivienda e infraestructura barrial, de transporte, problemas ambientales, entre otros.

Sin embargo, la **vulnerabilidad y fragilidad institucional**, sobre todo en las organizaciones de base, no escapa a las precariedades que se viven en los barrios y se juega de diferentes maneras según los márgenes que los modelos de implementación les dan. Como hemos visto en el estudio de campo, en los subsidios con contraprestación laboral, al mismo tiempo que distribuyen y administran el mismo, asimilan como si fueran “personal” de la organización, a los

beneficiarios (muy común en los comedores barriales). En otros casos, piden la personería jurídica prestada, para poder acceder a la presentación de los programas que lo tengan como requisito, o salen a gestionar recursos independientemente de que los mismos se correspondan con su misión, llevándolas incluso a implicarse en iniciativas que no forman parte de una estrategia y modelo de intervención acumulativo.

Todas ellas enfrentan una primera selección que se da en los diferentes niveles de gobierno y que de alguna manera las habilita o no, a acceder a los programas. Pero, pasada esa instancia, también las propias organizaciones barriales generan mecanismos de implementación que habilitan el ingreso de algunos y no de otros. Por ejemplo, aplican reinterpretando los criterios de selección, eligiendo a su “publico” habitual y cercano; plantean a la gente la necesidad de alinearse con uno u otro referente, por celos entre ellos. (amenazas y quites de beneficios); ante la falta de mecanismos que aseguren la circulación de la información; realizan una circulación endogámica de la misma.

De hecho, en el modelo de intervención promocional, la propia modalidad de proyectos que compiten en las presentaciones instalan una lógica de ganadores y perdedores: las instituciones ganadoras, se fortalecen como institución; y muchas veces, las perdedoras, pierden y se van diluyendo o van siendo absorbidas por las ganadoras. Esto hace que una parte de la población, los perdedores, sean excluidos de las prestaciones, porque perdieron, porque son de la facción contraria, que es una facción no necesariamente política.

El funcionamiento muestra diferencias significativas cuando las organizaciones sociales están formalmente constituidas, funcionan como parte de la historia del barrio y tienen un reconocimiento de la comunidad en general. Las **redes** que muchas de ellas establecen con organizaciones extra-barriales, les permite romper el “aislamiento” e ir armando una estrategia social más amplia, de largo plazo y de mayor envergadura. Una red más extensa facilita la información y el acceso a los planes,, al mismo tiempo que les permite diversificar las fuentes de financiamiento en público y privado y ganar autonomía respecto de los programas públicos. En general, en estos casos se visualiza una mayor consolidación institucional tanto en el espacio físico, en la conformación de equipos de trabajo con relativa estabilidad, en la continuidad y tipo de actividades que desarrollan, más vinculadas a actividades promocionales.

C.2La actuación de los agentes locales

En el entramado local nos encontramos también con la presencia de personas, a las que llamamos Agentes Locales, que con independencia a la pertenencia o no a alguna organización, cumplen tareas de mediación de los programas sociales.

Estos agentes son en general personas con una larga historia vinculada a las políticas sociales focalizadas. En general son mujeres con un doble estatus. Por un lado son “representantes” de la población objetivo, viven en el mismo barrio, comparten los mismos problemas estructurales de “sus representados” y al mismo tiempo son “interlocutoras legítimas” ante el estado, constituyéndose en la “cara visible” de mismo en el espacio barrial. Se han constituido así en agentes que “reciben y pasan información”.

En este sentido son figuras claves que pueden obstaculizar o favorecer el acceso de la población de estos barrios a diversos recursos del estado. Son **parte constitutiva de la política social**. Es más para quienes diseñan los programas sociales, son parte de los recursos con los que cuentan, sin los cuales le resultaría difícil pensar la implementación de los mismos. En el escenario local, tener personas de confianza, parece ser al mismo tiempo que una disminución en los costos de transacción, uno de los motivos que ayudan a entender la perpetuación de ciertos referentes en los territorios municipales.

Ahora bien. ¿qué es lo que hace a un referente barrial, que sea referente? Qué lo hace líder?. Parecería ser que esta asignación está más relacionada a una lógica de “acceso” que devienen en el acceso a determinadas fuentes de informaciones y vínculos, que a la idea de una delegación barrial, o elección comunitaria., como en otro momento se daba con los punteros políticos. Hoy surgen así una diversidad de referentes, de líderes barriales que van conformando una diversidad de movimientos sociales, que de alguna manera generan un uso más clientelar de las políticas sociales, al tiempo que juegan su propia política ¿cómo funcionan entonces las lógicas de distribución de los recursos programáticos en el espacio local?

Como veíamos en las organizaciones, partiendo de los requisitos solicitados por los programas, los mediadores tienen un margen de libertad para decidir entre quiénes acceden al beneficio y quiénes no. Es más, en el estudio de campo comprobamos que esto tiene su correlato en los vecinos, quienes identifican a los referentes con el programa que gestiona y son identificados a su vez como pertenecientes al grupo de....

Ahora, ¿cuáles son los criterios de la distribución del recurso?... Lo que se visualiza es la aparición de “**categorías morales**”, **sin regulación externa**.. Están entonces los que merecen acceder, por una cantidad de motivos y los que no merecen acceder, por otros tantos motivos también, configurándose así recelos y divisiones entre los mismos vecinos.

c.3El lugar de la escuela en los barrios.

El valor simbólico y el grado de institucionalidad y universalidad que la escuela tiene, la coloca en un lugar central en la intermediación de determinados programas

sociales y al mismo tiempo la obliga a afrontar una revisión profunda de su rol educativo-social.

Funciona mediando programas asistenciales, como los comedores, de intervención acotada, como las becas y generando actividades promocionales de distinto tipo. En general, en cualquiera de los casos, aparece como muy legitimada en la comunidad. Su carácter amplio y masivo la aleja de procesos de estigmatizaciones o situaciones conflictivas, al menos para este tipo de servicios de mediación.

Como agentes mediadores de becas, realizan todas las tareas vinculadas a la distribución y administración de las mismas, encontrándose con algunas limitaciones, a veces, que hacen a los cupos que reciben, cuya decisión se toma a nivel central. Un tipo de becas es la que favorece la retención escolar a través de una ayuda económica a los hogares. Los criterios sustanciales aplicados por este programa son la *focalización* en los sectores más vulnerables de la población de acuerdo a la edad (13 a 19 años), situación socioeconómica y, rendimiento académico de los alumnos. Otro tipo de becas, que también administran las escuelas, son las correspondientes al programa “Todos a Estudiar”, que se comenzó a aplicar en los últimos años. El mismo promueve la inclusión de aquellos jóvenes que están fuera del sistema educativo con un incentivo de beca y a través del desarrollo de proyectos “puente” que se realizan entre la escuela y las organizaciones barriales.

Si bien, en general, las escuelas han podido responder a los requerimientos de los programas sociales (becas, comedores) a pesar de ser acciones que no son propias de proceso educativo, no se ha visto el mismo esfuerzo para el desarrollo de propuestas pedagógicas específicas para la misma población que facilita la permanencia de los niños o jóvenes en el sistema o en la mejora de los niveles de aprendizaje. Por el contrario, parecería que tener que asumir estos nuevos roles ha dificultado el abocarse a estos otros aspectos ligados a la calidad educativa.

Las acciones de índole social o de lucha contra la pobreza que han desarrollado los agentes del sistema educativo no deberían ser consideradas “como una solución milagrosa ni como reemplazo de otras intervenciones a favor de la educación, especialmente acciones pedagógicas dirigidas a apoyar a los estudiantes en mayor riesgo”¹⁷.

d- Los programas sociales desde la perspectiva de los beneficiarios.

En este apartado nos interesa analizar, cómo y qué hacen los beneficiarios de los programas con los mismos, cuál es su valoración y cuáles son sus expectativas a futuro?...Qué les dan los programas y por qué participan?

¹⁷ Jacinto, claudia y Terigi, Flavio: Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?.

Como hemos venido desarrollando hasta ahora, la posibilidad de acceder a los programas sociales tiene que ver con varios factores que se combinan entre sí. El primero de ellos tiene que ver con la pertenencia a determinados circuitos por donde se van estableciendo, como en una red, nodos de mediación. De esta forma, la relación con agentes barriales, el diálogo entre vecinos, el boca a boca en el marco de las relaciones familiares o de amigos, la relación con organizaciones de la comunidad, iglesias o escuelas, son parte de la trama que favorecen u obstaculizan el acceso, en principio a la información. En un segundo momento, se ponen en juego una serie de requisitos a cumplir, que según el tipo de programas y el modelo de intervención del que se trate presenta variaciones y exigencias que van desde estar documentado, contar con recursos para trasladarse, completar y llenar diferentes tipos de formularios, contar con tiempos para realizar las contraprestaciones correspondientes y hasta tener una serie de competencias mínimas como saber leer y escribir, entre otras.

En este sentido, remarcamos, la ausencia de buenos diagnósticos que permitan conocer en profundidad las lógicas, el funcionamiento y las alternativas de llegada de los sectores pauperizados a los que se quiere llegar. Sin dudas, temas como los que marcamos más arriba nos llevan a pensar que el punto de partida es desde ya inalcanzable para al menos una parte de la población (o núcleo duro de pobreza).

d.1-Las estrategias de supervivencia familiar.

Las unidades familiares despliegan una serie de estrategias que les permiten estructurar un “pool de recursos” con el que van logrando la supervivencia. Este pool está conformado por la combinación de diferentes modalidades de ingresos de los distintos integrantes del hogar, incluídos muchas veces los jóvenes, que se complementan entre sí y donde, generalmente, todos son inseguros e inestables. A modo de ejemplo, mientras algún miembro de la casa trabaja en alguna changa, otros reciben becas estudiantiles; otro recibe un subsidio para el que hace una contraprestación laboral y son, al mismo tiempo, beneficiarios del plan alimentario. Para alcanzar esto se requiere dedicación, el tiempo que insume la gestión de los recursos provenientes de planes sociales es equiparable al tiempo que insume la realización de un trabajo. Un estudio realizado por una especialista (A. Clemente), en la provincia de Bs As, a familias que reciben varios planes sociales, permitió comprobar que el recorrido que realizan para obtener los diferentes beneficios, consume el 80% del tiempo de una persona.

Pero no todos los recursos con los que cuentan las unidades domésticas tienen la misma jerarquía. Si bien el trabajo es un recurso muy valorado, es un bien escaso, al que pueden acceder, de vez en cuando y por un tiempo.. Esta persistente ausencia de un trabajo “digno” produce fuertes cambios subjetivos en la dinámica familiar y al mismo tiempo una resignificación de los restantes

ingresos. En este punto, el aporte mensual de los programas sociales es “apropiado” y revalorizado por los hogares, como parte del repertorio de la subsistencia.

Cabe señalar, por otro lado, que **el trabajo** no siempre soluciona los problemas de ingresos de las familias y mucho menos la situación de pobreza. En un contexto de alta precarización laboral, donde acceder al mercado de trabajo, es acceder a un trabajo informal o realizar “changas”, el ingreso que supone la actividad laboral, necesita, de todas formas, completarse con otros recursos suplementarios.

También se ha detectado (García, etc.,) respuestas diferentes si los programas proveen o no ingresos directos (“la familia, si sabe que hay plata, manda a los más grandes, si no hay plata, manda a los más chicos, para recreación, los más chicos”), o por la actividad propuesta; imposibilidad de participar para aquellos que trabajan por restricciones de tiempo libre.

La valoración que los beneficiarios hacen de los programas se relaciona por un lado, con los aspectos económicos, con la regularidad y previsibilidad del beneficio y con los niveles de participación que el programa significa. Por ejemplo, en Argentina se ha propuesto el pasaje de un programa que no tiene tiempo de finalización definido (Jefes y Jefas de Hogar) a otro (Seguro de desempleo) que establece un subsidio mayor, con posibilidad de acceso a capacitaciones, pero por un tiempo de dos años, suponiendo que después de ese plazo los beneficiarios estaría en condiciones de encontrar empleo. Los datos muestran que la mayor parte de los beneficiarios prefiere quedarse en el programa “previsible” y que supone permanencia.

d.2-La invisibilización de los jóvenes dentro de las políticas (El “lugar de los Jóvenes”).

El diseño de políticas sociales dirigido a este sector está atravesado por la paradójica situación en la que se encuentran los jóvenes en la sociedad actual. Por un lado como sector carente, excluido y “problemático”, por otro como sector privilegiado para la dinámica del desarrollo social.¹⁸ La lógica de las políticas que se dirigen a ellos se inscribe en la misma lógica de los programas sociales que venimos desarrollando. Se trata de programas compensatorios, cuyos objetivos son reducir el déficit alimentario, educacional, laboral o familiar, que dejan de lado mecanismos institucionales y tradicionales de integración y dan escaso lugar al protagonismo de los jóvenes.

De modo que confluyen dos cuestiones críticas en las relaciones entre los programas sociales y los jóvenes: a) las acciones que se emprenden tiene enfoques limitados, escasamente basados en diagnósticos integrales y teniendo poco en cuenta las expectativas

¹⁸ Rodríguez, 2004

de los propios jóvenes; b) muchos jóvenes quedan al margen aún de esas iniciativas, especialmente aquellos que están en la esquina y no encuentran espacios para participar ,ya sea porque estos espacios no existen o porque no se sienten interpelados por ellos

A manera de biografía de muchos de ellos podemos decir que:

Sus trayectorias educativas están signadas por el abandono, la repitencia y el bajo rendimiento escolar. Varios abandonan antes de concluir los estudios primarios, otros, aún con mucho esfuerzo y apoyados en general por los diferentes sistemas de becas intentan concluir sus estudios medios.

-En todos sus hogares al menos un miembro es beneficiario de algún programa social y ellos son los elegidos por sus familias, en los casos en que los programas contemplan ayuda monetaria. Sus vidas están signadas por la necesidad de generar ingresos, que en la mayoría se obtienen con inserciones laborales muy precarias e inestables; se trata de changas eventuales e informales. Sobre la base de estos ingresos orquestan su supervivencia. Este tipo de inserciones indican lo señalado por Kessler (2002) de la tendencia entre los jóvenes marginales a pasar de la lógica del trabajador a la del proveedor de ingresos.

-Si bien en la mayoría de los jóvenes, las fuentes de ingresos se enmarcan dentro de la legalidad (cortar pasto, cartonear, limpiavidrios, arreglos de albañilería, cuidar niños), algunos de los más excluidos, arman su supervivencia en base a ingresos de proveniencia ilegal. La droga, el alcohol y la delincuencia son parte de la vida de algunos de los jóvenes.

-Las actividades cotidianas de estos jóvenes transcurren en general dentro de límites geográficos acotados. Los que asisten a establecimientos educativos, lo hacen a aquellos ubicados cerca de sus hogares; salen a trabajar en general en un radio acotado. El tiempo libre lo transcurren también dentro de sus barrios. “Salen” poco. Su vida de hecho está prácticamente enmarcada dentro del espacio segmentado en el que viven. Las razones de esta vida signada a un espacio acotado tienen tanto que ver con la falta de recursos, la escasez de transporte, el tiempo y esfuerzo que lleva la obtención de recursos básicos para cubrir necesidades elementales, el hecho de no querer dejar solas sus viviendas “por la inseguridad”.

Una serie de estudios académicos intentan abordar y clasificar de algún modo los paradigmas que se ponen en juego en los programas destinados a la juventud. Tal es el caso de Krauskopf, que habla del paradigma tradicional, que se caracteriza por un enfoque “adultocéntrico” -visión normativa del período juvenil, donde se enmarcan nociones de juventud como “etapa de transición” y “etapa problema”-; y el paradigma moderno, que se concentra en los procesos de transformación y de enriquecimiento de la juventud y en la biografía personal de la sociedad -se enmarcan nociones de la juventud como conformada por sujetos de derecho, el joven como “ciudadano” y “actor estratégico” del desarrollo-.

Desde el estudio de campo realizado, contrastamos estos aportes, con una realidad en la que: la oferta de programas para esta población es muy escasa. Además de los diferentes tipos de becas para la retención o reinclusión educativa, o la beca adolescente con contraprestación comunitaria, o el programa de intervención múltiple (los dos últimos de nivel provincial), prácticamente no hay otras ofertas en funcionamiento. Algunos programas promocionales como el Incluir, está en una etapa de revisión. El acceso al resto de los programas sociales, se da al igual que cualquiera de los miembros de su familia, a partir de cumplir con los requisitos y de formar parte de la red de relaciones que la misma muchas veces les aporta. Las iniciativas y programas de recreación, deportivos, educativos, de formación e inserción laboral existentes en los barrios, cuentan con financiamiento público/privado o solo privado.

La participación en organizaciones sociales es vivida por estos jóvenes como una extensión de sus hogares. Valoran esos espacios porque funcionan como espacios de referencia, de sociabilización, de encuentro con pares, de fortalecimiento personal y de reconocimiento positivo de ellos mismos y de ellos en su comunidad.

En general no salen a la búsqueda sino que lo consiguen por los vínculos de sus familias. Sus intereses y motivaciones están más relacionados con tener un espacio para poder desarrollarse, capacitarse y tener un trabajo “de verdad” que con la idea de ser receptores de planes sociales.

Diversas situaciones generan en todos ellos desmotivación y desgano. En general las asocian a la discontinuidad de las propuestas, a la falta de espacios físicos y a la falta de información sobre el destino que tienen propuestas que hicieron y para las que fueron convocados.

La “familia” o el mundo adulto al que pertenece ocupa un lugar importante como referencia y facilitador de las redes de relaciones y como sustrato personal para modificar algunas conductas adversas, en los casos en los que viven en pareja y tienen hijos.

En el caso de los “jóvenes esquineros”, la mirada de los jóvenes y de los adultos coinciden en no “culpabilizarlos” a ellos por estar allí, sino más bien se refieren a los factores del entorno como la falta de contención familiar, la falta de propuestas, de espacios y oportunidades que los colocan en ese lugar de exclusión.

Cuando se crea un espacio y actividades significativas para los jóvenes, la participación se fortalece. Por ejemplo, en los barrios las murgas alcanzan amplia convocatoria; también cuando algunas organizaciones con modalidades de intervención promocionales y que han alcanzado cierta legitimidad y confiabilidad en el barrio, se convierten en lugares de referencia para los jóvenes.

3-CONCLUSIONES

La gestión local de la política social presenta una serie de desafíos necesarios de tener en cuenta para pensar.

- Por un lado es necesario reconocer que los procesos de descentralización se han dado y continúan, en condiciones poco favorables en varios sentidos: recursos acotados tanto económicos como de logística y gestión, superposiciones y vacíos territoriales, toma de decisiones locales acotadas a la implementación en la mayoría de los casos, salvo en los programas promocionales. En los que los municipios parecerían contribuir en diseños e implementaciones más ajustadas a los problemas de la comunidad.
- De todos modos y aún con las dificultades del caso, el peso de la gestión municipal sobre el desarrollo de los programas sociales no deja de ser importante, ya que influye decisivamente sobre **quienes acceden o no, en el cómo y en el qué tipo de beneficios reciben los participantes de los programas.**
- Por otro lado es clara la potencialidad que brinda el espacio local en tanto escenario de fortalecimiento procesos participativos. Por los resultados dados a partir de algunas experiencias exitosas (aún en escala reducida), que incluyen la presencia de diversidad de actores en red y de recursos públicos y privados, parecería ser de importancia impulsar **políticas de desarrollo local integral, con foco en los sujetos**, de manera que los sectores más vulnerables, en general, y los jóvenes en particular, puedan pasar de excluidos a actores estratégicos del desarrollo de la sociedad.

Definimos tres modelos de intervención: el asistencial, el participativo acotado y el promocional, los que configuran distintos modos de participación. En los últimos años se evidencia una tendencia a plantear intervenciones de tipo participativo acotado o promocional en la formulación de las políticas sociales. Sin embargo, ya sea porque ha

transcurrido poco tiempo, o porque las condiciones de implementación no lo han permitido, no se han generado todavía, de manera extendida, cambios significativos en los modos de participación y de implementación de los programas.

El concepto de entramado local alude al tejido de organizaciones públicas, privadas que movilizan a una sociedad, en un territorio definido. En alguna medida, el grado de desarrollo de una comunidad depende de la densidad y fortaleza de estas relaciones, de la riqueza de las interacciones, de la capacidad de negociación de intereses, de las normas, acuerdos y valores que organicen y den sentido al conjunto de vínculos. Dependiendo de cómo se teja esta trama, se producirá un mayor o un menor nivel de institucionalidad organizacional, lo cual afecta y condiciona a que algunos sectores accedan o no a los programas sociales.

El trabajo realizado en este sentido, nos muestra que, aunque convocadas, las organizaciones sociales no están claramente reconocidas, por lo cual presentan situaciones de vulnerabilidad y fragilidad institucional y de mucha incertidumbre financiera que no escapa a las condiciones del espacio donde se desarrollan. Tampoco escapan muchas de ellas a los manejos clientelares o de selección que se realizan desde el espacio público, ni a la lógica de ganadores y perdedores a la hora de aplicar a proyectos. La integración en redes, la vinculación con otros y el acceso a financiamientos privados son herramientas que les permiten consolidarse y tener cierta autonomía, de los programas públicos.

Es importante destacar **la fuerte presencia de los Agentes locales mediadores de programas**. Lo que hace a su liderazgo, como vimos, está más relacionado con el acceso a la información y a las relaciones, que con la idea de “representación” en el sentido político de los “punteros barriales” de otras épocas, generando de alguna manera un uso más **clientelar** de las políticas sociales, que es preciso resignificar. De igual forma, el **ser parte constitutiva** de la implementación programática, merece al menos una reflexión vinculada al “poder” y a la utilización del mismo.

Desde la perspectiva de los actores es preciso remarcar algunos aspectos:

- El acceso a los programas está claramente marcado por la pertenencia a redes y circuitos de relaciones en los que circula la información. Existen personas que aún pudiendo acceder, queden fuera y otras que no acceden por falta de información o por no contar con los requisitos previstos en los programas. Esto nos enfrenta a una situación en la que es preciso reconocer. Existe un núcleo duro de la pobreza, que

en nuestro país alcanza el 10% y un sistema de cupos que alimenta una lógica de ganadores y perdedores que “responsabiliza” en un punto, a los a los pobres de su pobreza.

- Las políticas sociales así concebidas, de algún modo retroalimentan circuitos de exclusión y cuando promueven la misma, se da de manera parcializada al menos en los aspectos que hacen al ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Los hogares han desarrollado una estrategia de supervivencia basada en la constitución de un **pool de recursos**, en dinero o en especie, que aportan cada uno de sus integrantes ya sea por realizar **trabajos**, en las condiciones de **precarización laboral** existentes, como por ser beneficiario de un programa social.
- Los jóvenes y los niños escolarizados contribuyen a esta estrategia de pool a través de los distintos programas de becas escolares, participación en los comedores, programas de capacitación, etc.
- La configuración de este pool, en lo que hace a los programas sociales, requiere de esfuerzo, dedicación y mantención de las vinculaciones con los distintos efectores de políticas sociales, lo que implica el 80% del tiempo que podría estar a favor de la producción, en una persona de la familia.
- Este funcionamiento que cuesta mucho construir y mantener es altamente inestable pero es el instrumento fundamental que tienen los hogares en un contexto donde todo a lo que pueden acceder tiene las características de fragmentado, insuficiente en sí mismo e inestable.

Las políticas sociales que recortan o focalizan el tema de juventud tienen la misma lógica que se ha señalado, **agravándose porque no hay muchos programas y porque ninguno de los existentes tuvo relativa envergadura y continuidad.** Al mismo tiempo se formulan para tratar de compensar ciertas características o deficiencias sin abordar mecanismos institucionales y más integrales de integración y sin favorecer el protagonismo de los mismos, lo que genera al menos, nuevos circuitos de frustración, desmotivación y desinterés y descreimiento en el mejor de los casos.

La pertenencia a espacios organizacionales de estabilidad relativa, el acceso a actividades de formación e inclusión laboral, o el hecho de tener espacios propios, junto con la contención de los adultos y de las familias que funcionan como nexo en la

participación en programas, parece marcar diferencias significativas en lo que hace a la participación comunitaria y a la visión y proyección a futuro. Algo similar ocurre en aquellos jóvenes que modifican conductas delictivas a partir de construir su propia familia o de encontrar espacios y oportunidades de participación e integración.

El tema de los jóvenes en particular, merece una especial atención, si de verdad los consideramos como actores políticos y estratégicos en las transformaciones y cambios de nuestra sociedad. Es desde y con ellos, en términos de potencialidades presentes y futuras, con la convicción de que hacen falta políticas que los incluyan en un sentido integral y en algún punto que promuevan el desarrollo integral de los mismos.

Vale en este sentido y como aporte, rescatar algunos pequeños pasos que se han ido dando en estos últimos años, que entendemos van en esa dirección.

- La reciente promulgación de la nueva Ley de Educación, junto con la ley de financiamiento educativo y la presencia de programas de reinclusión y retención escolar.
- Algunas experiencias regionales como el *Entra 21* que desde una concepción de diagnóstico y estrategia de abordaje integral de formación del joven en su contexto, viene arrojando impactos altamente positivos en relación a la inclusión social y laboral de los mismos.
- La convención iberoamericana de los derechos de la juventud, entre otras.

Quizá algunas de estas iniciativas y otras, puedan echar luz a las políticas a desarrollar para esta población.

4-TEMAS E INTERROGANTES PARA EL DEBATE Y LA REFLEXION.

Es evidente que el enfoque de políticas sociales basado en la detección de características que permitan una definición de pobreza y de indigencia y que se proponga la puesta en marcha de acciones diversas, cada una de las cuales trate de compensar una de las mismas puede llegar a mitigar alguna de las situaciones pero no crea las condiciones para mejorar la equidad ni brindar oportunidades reales y duraderas.

La preocupación debería centrarse en conocer la situación de aquellos sectores a los cuales no les llega nada de ayuda social para poder construir senderos de integración más potentes y duraderos, que insistir en perfeccionar los sistemas existentes.

“El problema de las políticas sociales, en definitiva, no es su exceso, sino su déficit; no es que llegue a quienes no las necesitan sino que no llegan a todos los que la necesitan, ni en la proporción, extensión y calidad apropiadas”¹⁹.

Contribuiría a esto que se transitara hacia una definición de la pobreza diferente que focalice, además del tema de los ingresos, el de la seguridad del empleo, el acceso a una educación.

Cabe señalar, por otro lado, que **el trabajo** no siempre soluciona los problemas de ingresos de las familias y mucho menos la situación de pobreza. En un contexto de alta precarización laboral, donde acceder al mercado de trabajo, es acceder a un trabajo informal o realizar “changas”, el ingreso que supone la actividad laboral, necesita, de todas formas, completarse con otros recursos suplementarios.

Con la intención de seguir pensando....

- *¿En que medida el diseño actual de las políticas sociales contribuyen a fragmentar aún más la fragmentación existente?.*

¹⁹ Danani, C "Pensar la política social desde abajo". Diario Clarín, 18 de noviembre del 2002

- *¿Cómo juegan los derechos ciudadanos a la hora de pensar en una inclusión que no se da de manera integral en las personas?*
- *Dada la fuerte presencia de una serie de actores sociales, se hace necesario resignificar la concepción de lo público. ¿se trata de construir una nueva estatalidad? ¿cómo?*
- *Aumentan los índices de empleo, y el crecimiento económico se da en los últimos años en un 8% sostenido pero... ¿para quiénes?, ¿en qué condiciones?...*
- *¿Con qué estrategias y cómo llegar al núcleo duro de la pobreza, que aún permanece en un porcentaje del 10 %?. ¿Se trata solo de redistribución?.*
- *¿Qué nuevos escenarios nos plantean el uso clientelar de las políticas sociales?, ¿cómo juegan los mismos en la participación y la representatividad política? ¿de qué manera en la construcción subjetiva de los jóvenes en tanto a sujetos de derechos?*

