



Repositorio Digital Institucional
"José María Rosa"

Universidad Nacional de Lanús
Secretaría Académica
Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental

Héctor Fabián Villalba

Construcción de Ciudadanía y Participación Comunitaria Equitativa en la Gestión pública en el marco de la ejecución del proyecto CIC como parte de las Políticas Públicas

Trabajo Final Integrador presentado para la obtención del título de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario del Departamento de Salud Comunitaria

El presente documento integra el Repositorio Digital Institucional "José María Rosa" de la Biblioteca "Rodolfo Puiggrós" de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

This document is part of the Institutional Digital Repository "José María Rosa" of the Library "Rodolfo Puiggrós" of the University National of Lanús (UNLa)

Cita sugerida

Villalba, H. (2014). *Construcción de Ciudadanía y Participación Comunitaria Equitativa en la Gestión pública en el marco de la ejecución del proyecto CIC como parte de las Políticas Públicas* (Trabajo Final Integrador). Recuperado de

http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/download/TFI/EsAIP/Villalba_H_Construccion_2014.pdf

Condiciones de uso

www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso

www.unla.edu.ar
www.repositoriojmr.unla.edu.ar
repositoriojmr@unla.edu.ar





Universidad Nacional de Lanús

“Carrera de Especialización en Abordaje integral de las problemáticas sociales en el ámbito comunitario”

Título: *Construcción de Ciudadanía y Participación Comunitaria Equitativa en la Gestión pública en el marco de la ejecución del proyecto CIC como parte de las Políticas Publicas.*

Autora: Lic. Héctor Fabián VILLALBA

DNI: 21.928.500

Domicilio: Bartolomé Mitre s/nº (San Luis del Palmar) – Provincia de Corrientes.

Teléfono: 0379 -154 630434

E- mail: fabian9171@hotmail.com

Tutora:

Buenos Aires, Mayo de 2014.-

INDICE.

INTRODUCCIÓN.....	05
DESARROLLO.....	07
<u>CAPITULO I. UBICACIÓN CONTEXTUAL</u>	
1. Contexto Global.....	07
2. SITUACIÓN LOCAL.	
La Provincia de Corrientes.....	09
La Ciudad de Bella Vista.....	10
El Centro Integrador Comunitario (C.I.C.) Bella Vista.....	15
3. TRAMA DE ACTORES SOCIALES EN EL TERRITORIO.....	
El Municipio Local.....	19
C.I.C. (Centro Integrador Comunitario.).....	20
Iglesia Católica.....	23
Hospital Local.....	23
4. LOS ACTORES SOCIALES EN EL TERRITORIO Y EL PODER.....	
<u>CAPITULO II POLÍTICAS PÚBLICAS.</u>	
1. Políticas Sociales.....	27
2. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los Planes Nacionales.....	30
3. El Nuevo perfil De Las Políticas Sociales.....	31
4. El CIC como parte de las Políticas Sociales del MDSN.....	32
5. Los CIC en el Territorio.....	34

6. La Especialización en Abordaje Integral de las Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario como parte de las Políticas Públicas.....	37
--	----

CAPITULO III. PARTICIPACIÓN.

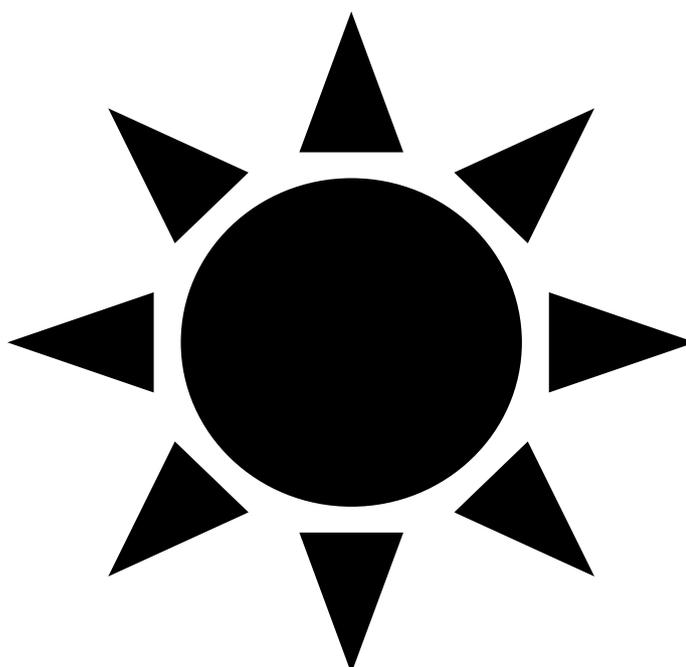
1. ¿QUE ES LA PARTICIPACION?.....	40
2. LA ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN.....	42
3. EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN	47
4. FACTORES QUE INHIBEN LA PARTICIPACIÓN.....	50
5. PARTICIPACIÓN Y CIC.....	51
6. QUE CARACTERIZA A LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DEL CIC...54	
7. ESCENARIOS DE LA PARTICIPACIÓN.....	56
8. LA MESA DE GESTIÓN LOCAL COMO ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.....	60

CAPITULO IV. CIUDADANÍA.

1. ¿QUE ES LA CIUDADANÍA?.....	63
2. EL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.....	64
3. MODELOS DE CIUDADANÍA.....	65
4. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.....	66
5. CIUDADANÍA Y POLÍTICAS SOCIALES.....	67
6. GESTIÓN PUBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	69
7. PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS.....	70
8. LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA LOCALIDAD DE BELLA VISTA...71	

CONCLUSIÓN.....73

BIBLIOGRAFÍA.....79



INTRODUCCIÓN.

Entre el mes de Junio del 2006 y Junio del 2007, la comunidad de Bella Vista en la provincia de Corrientes ha participado, de diferentes maneras, en el espacio Público de integración comunitaria denominado C.I.C. (Centro Integrador Comunitario). La Participación se dio en las instancias de planificación, ejecución y evaluación de las actividades que se desarrollan en ese centro como así también en la gestión y en la toma de decisiones del C.I.C.

En su proceso de intervención, cada actor social involucrado en el proyecto CIC, ha participado del espacio público de integración, desde un posicionamiento particular, el cual puede ser entendido teniendo en cuenta las relaciones de poder explícitas e implícitas que se dan entre ellos. En este relacionamiento y a partir de la visión particular que se tenga del mundo, de la función y del grado de participación que se les brinda desde el CIC, los actores se involucran, logrando o no generar consenso en cuanto a la modalidad de trabajo, las estrategias de gestión, las acciones llevadas a cabo o no por el gobierno local, provincial o nacional, en cuanto a la función y a los objetivos reales o ideales cumplidos por el CIC, etc.

Cada individuo: hombre, mujer, niño, anciano, joven, habitante, representante de instituciones, líderes comunitarios, profesionales, detentan poder y mantiene relaciones de poder con los otros. Sufre tanto como reproduce estas relaciones de poder. Cada protagonista posee un conocimiento, una creencia y una visión de la cual a menudo no es consciente, que no siempre utiliza y que no se valora. Estar consciente de su propio conocimiento y compartirlo con los otros, asumirse como sujeto político, daría a los habitantes una capacidad y un poder de transformar su comunidad y el territorio.

Este trabajo plantea aportar conocimiento sobre la Participación Comunitaria, en el marco de la ejecución del proyecto CIC, en la localidad de Bella Vista (Corrientes). Tratará de dar respuesta a los interrogantes: ¿por qué se participa?,

¿en qué consiste?, ¿cómo se lleva a la práctica en el contexto local actual?, ¿con qué experiencias se cuenta?, ¿cuáles son las características y los rasgos dominantes? Se seguirá en este sentido tres ejes de reflexión (Participación-Ciudadanía-Políticas Publicas) que tiene por objeto ofrecer respuestas a estas preguntas desde una perspectiva que no se acote a nivel local, pues la particularidad de los ciudadanos o su ausencia, en la gestión del espacio de lo público, es un asunto que se sustenta en varios elementos contextuales distintos pero estrechamente relacionados. Previo a todo ello se hará una contextualización de la experiencia que sirve de soporte a este trabajo.

Se espera reconstruir conceptualmente la experiencia territorial donde se pueda apreciar, los actores sociales que participaron, en que procesos, como se posicionaron en el espacio y en el proceso, cuál fue el sentido que le dieron a su participación, como se han negociado los espacios de poder y el poder mismo en esos espacios y de qué manera contribuyo a fortalecer los procesos de democratización de los espacios públicos

La participación ciudadana hace referencia a la participación no institucionalizada (acercándose esto a lo que se podía entender como nuevos movimientos sociales). Se ha preferido aplicar, en este trabajo, el término de participación ciudadana a la intervención de particulares en actividades públicas. El espacio de participación ciudadana en la administración de lo pública frente a la crisis de la democracia representativa, plantea alternativas que algunas veces han sido consideradas como formas de participación ciudadana. La participación ciudadana en las diversas etapas de la gestión podría contribuir a la solución de estos problemas. La participación ciudadana es una forma de acción y no tiene ninguna garantía respecto de la consideración ética.

DESARROLLO.

CAPITULO I.- UBICACIÓN CONTEXTUAL.

1. CONTEXTO GLOBAL.

América Latina es la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso, “La dimensión más difundida de la desigualdad latinoamericana es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única, ni la más grave. La desigualdad se halla presente en todas las dimensiones centrales de la vida cotidiana de los habitantes.”¹

Luego del Consenso de Washington, y la batería de recetas neoliberales a las que fueron sometidos los distintos países de la región, la desigualdad y la realidad se acentúa configurando un escenario con terribles consecuencias en la vida material y subjetiva de la población.

En esta etapa el contraste entre la extrema riqueza de unos y la extrema pobreza de otros se verifica en la tendencia del nuevo capitalismo a la profundización de las desigualdades, tanto al interior de las sociedades como entre centros y periferias.

En Argentina, a partir de la última dictadura militar, se inicia el proceso de reestructuración y destrucción del aparato industrial nacional, que culmina con la implementación de políticas de corte neoliberal implementadas durante la presidencia de Menem a partir de 1989. La última dictadura militar tomó en sus manos la transformación de la economía del país, implementando una drástica apertura de la economía y liberalización de la actividad financiera. En ese marco miles de fábricas industriales debieron cerrar sus puertas y el excedente económico se generó a partir de las prácticas especulativas.

¹ **KLISBERG, Bernardo.** (Pagina consultada en Septiembre de 2008). “*América Latina: La región más desigual de todas*”, en Revista de Ciencias Sociales, [On Line]. URL:<http://www.scielo.org.ve>.

“Este esquema económico llevó a la pérdida de más de 600.000 empleos en el sector industrial y a una caída del 11% de la producción. En nuestro país, en los ‘90 la drástica apertura de la economía, combinada con la paridad cambiaria fija, la privatización de empresas públicas, la desregulación de algunos segmentos de los mercados de bienes y servicios, la flexibilización de las condiciones laborales y la liberalización de (entrada y salida capitales), terminaron de configurar la regresividad de nuestra sociedad”.²

El gobierno, que va desde el año 1989 a 1999, implementa el modelo neoliberal imperante en la región. “ Desde el invierno de 1990 se verifica un continuo y sostenida deterioro de las condiciones de vida material de los sectores populares y en especial de los clase de media empleada en el sector público, en relación con la aplicación de duras pautas salariales, la disminución de coparticipación federal a las provincias, el abandono por parte el estado de medidas de protección social referidas a la salud y la alimentación, fundamentalmente”.³

A mediados de 1998 la economía argentina ingresó en una etapa recesiva que, poco tiempo después se revelaría como depresiva. Más allá de la afirmación del gobierno de que se trataba de una situación coyuntural, se apreció el agotamiento del modelo de acumulación y distribución del ingreso vigente. Se da una crisis estructural donde la desocupación, la caída de los salarios y la concentración económica, limitaban el crecimiento del consumo, mientras que la apertura de la economía y la apreciación del peso limitaban las posibilidades de generación de oportunidades de negocios, poniéndole freno a la inversión.

A pesar de este panorama, un nuevo gobierno que inicia en 1999, se obstinó en preservar el modelo de acumulación vigente. Desde su perspectiva, el problema se limitaba a recomponer las condiciones de confianza, garantizar el pago de las obligaciones externas, reducir los índices de riesgo país y con esto atraer mayor afluencia de capitales que permitiría incrementar la inversión y generar un círculo virtuoso de mayor producción, mayor empleo y mayor

² Idem autor anterior.

³ Ibidem.

productividad. La crisis no sólo no se atenuó sino que se profundizó considerablemente.

A partir del 2001, la única fuente de recursos externos para asegurar el repago de las obligaciones provino de los organismos internacionales. La respuesta a la crisis fue la sucesión de ajustes, que sólo profundizó la recesión. La caída del gobierno de Fernando de la Rúa, precedida por el colapso financiero impulsado por la fuga de capitales, el establecimiento de restricciones al retiro de depósitos bancarios (corralito) dio paso a una maxi-devaluación, impulsada por el Gobierno de Duhalde, y con ello a una profundización del deterioro de las condiciones sociales y salariales; según estadísticas de Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC): el 54% de la población se hallaba por debajo del límite de pobreza, la mitad de esta población (27% del total), por debajo de la línea de indigencia.

La gestión presidencial del 2003 al 2007, implemento políticas que fueron exitosas, sacando al país de la cesación de pagos más grande de su historia y además los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente. Las consecuencias sociopolíticas y culturales por las que atravesó y atraviesa la ciudadanía, determino que los que menos tienen más padezcan la crisis. Se produjo así una polarización social donde se encontraron por un lado, la globalización de riqueza y por el otro, la territorialización de la pobreza, que conforman las dos caras de una misma moneda.

2. SITUACIÓN LOCAL.

La Provincia de Corrientes.- Constituye una de las cinco provincias históricas, anteriores a la conformación de la república Argentina como nación y a la sanción de la Constitución Nacional de 1853. Su ciudad capital (Corrientes) fue fundada en 1588 y se declaró provincia autónoma en 1814 bajo el sistema federal, dictándose su propia constitución.

En su agitada historia, de caudillismos, invasiones, guerras y rebeliones, la provincia fue intervenida 17 veces por medios constitucionales. La tarea fue

ejercida por un total de 53 delegados federales. El hecho ocurrió solo dos veces desde la recuperación de la democracia en 1983. Intervenciones durante la gestión del menemismo (1992) y de la Alianza (1999)

Su producción es predominantemente agrícola-ganadera, siendo estas actividades las más desarrolladas, constituyéndose en pilares de su economía. Tiene gran desarrollo los cultivos de cítricos, tabaco, arroz, yerba mate, té y algodón. También posee gran desarrollo la industria forestal en el noreste de la provincia.

Estimaciones del INDEC, del año 2005, la población de la provincia de Corrientes sería de 1.002.416 habitantes.⁴ De acuerdo a los indicadores publicados el 20/9/07, por la intuición antes citada, sobre el nivel de pobreza e indigencia en los 31 aglomerados urbanos, el noreste argentino duplica el nivel de indigencia del promedio nacional y el nivel de pobreza afecta al 41% del total de habitantes. El Gran Resistencia registraba un índice de pobreza del 55,6 por ciento, en tanto Corrientes estaba en el 51,7 %. Corrientes posee la segunda tasa más alta de analfabetismo del país con el 6,48% de personas mayores de 10 años que no recibieron ningún tipo de educación, según Censo 2001.

La Ciudad de Bella Vista.- Se encuentra en el departamento del mismo nombre



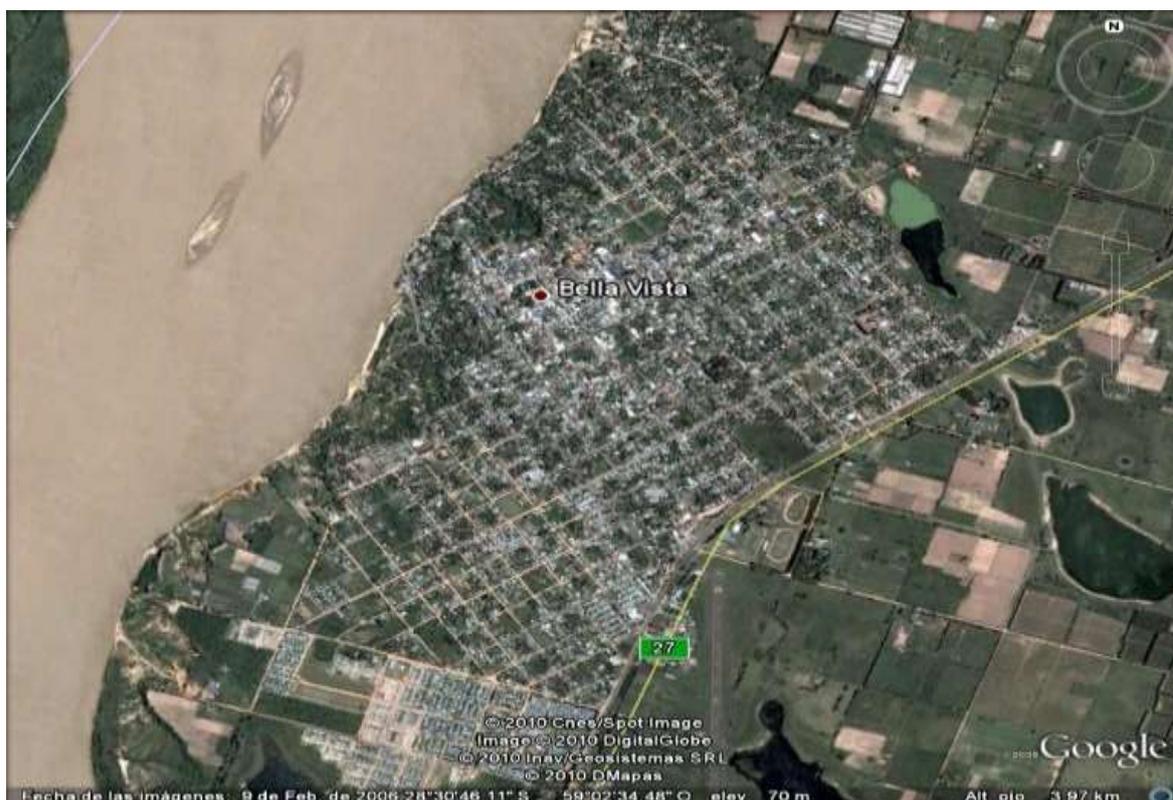
que cuenta con una superficie de 1695 km². La ciudad se encuentra a 140 Km, al sur de la capital de la provincia, sobre la ruta provincial N° 127, en la margen izquierda del Río Paraná. Según censo

⁴ INDEC. Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015. N° 31 Serie de Análisis Demográfico. Buenos Aires 2005. [On Line].
URL:http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecciones_provinciales_vol31.pdf

del año 2001, cuenta con una población de 25.3983 habitantes, sobre un total de 35.350 habitan del departamento, del cual es cabecera.

El departamento solo tiene un municipio en la Ciudad que le da nombre al departamento. El departamento también posee dos colonias una al sur de la ciudad de Bella Vista (Colonia Progreso) y otra al norte (Colonia 3 de Abril).

El Municipio de Bella Vista abarca todo el Departamento, por lo tanto sus acciones se extienden a los pobladores urbanos y rurales. El intendente es elegido en forma directa por los pobladores de todo el departamento, existiendo la figura del vice intendente. Es un municipio de primera categoría, lo cual indica su importancia económica y política. Ejerce funciones de estado en materia de recaudación, control de tránsito, bromatología, y arquitectura urbana. Es un municipio que atiende tanto los temas sociales como productivos y cuenta con una pequeña estructura para el desarrollo local.



La población bellavistense recibió la corriente inmigratoria de principios del siglo XX, lo cual influyo en el tipo de actividades que se realiza en el departamento. El

material humano que integro la inmigración (entre los año 1890/1915) en su mayoría europea, supo desarrollar cultivos en áreas restringidas, volcando la experiencia de sus países de origen y desarrollando una agricultura con características intensiva, volcándose paulatinamente hacia la citricultura que se desarrollaba casi en forma espontánea, al contar con todos los factores a su favor.

La situación socio económico del Departamento indica un importante grado de vulnerabilidad, en algunos sectores específicos de la población. Sobre el total de la población (35.350 habitantes) se observa una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos. Para el año 2001 el 43% de los hogares bellavistenses, se encontraban bajo la línea de pobreza (BLP) y el 55% no la superaban. En tanto el 15% de los hogares, no alcanzan el nivel mínimo de subsistencia con sus ingresos, ubicándose en la indigencia.

Ocupación de la Población

	TOTAL POBLACIÓN	%	MUJERES	%
TOTAL POBLACIÓN	35.350		17.415	
Menores de 14 años	11.932		5.878	
Mayores de 14 años	23.418	100,0	11.537	100,0
Ocupados	9.530	40,7	2.669	23,1
Desocupados	2.451	10,5	1.028	8,9
Inactivos	11.437	48,8	7.840	68,0

Estructura Ocupacional en Bella Vista

Sector ocupación	TOTAL	%
Obrero Publico	1.425	14,9
Obrero Privado	4.726	49,6
Por cuenta propia	2.279	23,9
Trabajo Familiar	654	6,9
Patrón	446	4,7
TOTAL	9.530	100,0

En estos cuadros se pueden observar que las mujeres tienen baja participación en el empleo, lo cual convierte a las mismas en un grupo vulnerable. Tal panorama se complementaba con elevados índices de informalidad laboral, representado por un 48,8% de la población activa. El panorama laboral del departamento refleja una gran debilidad estructural para crear nuevas fuentes de trabajo, sobre todo en función de la limitada capacidad de la economía local, la creciente demanda de la población y el deterioro general de las condiciones laborales.

De la población de 10 años y más (26.761) solo 24.933 están alfabetizados y 1.828 son analfabetos. De la población de 3 años y más (23.857) mayoritariamente no asisten a establecimientos escolares (22.52). Lo que si lo hacen (10.805) asisten mayoritariamente a escuelas de EGB1 (3.274) y de EGB2 (2.547) de gestión estatal (9.569). El departamento posee:

- 41 instituciones Primarias,
- 3 Escuelas Jardín,
- 8 Secundarias.

En la zona rural existen:

- 27 establecimientos educativos primarios,
- 2 establecimientos Secundarios.

La zona urbana cuenta con:

- 5 escuelas primarias,
 - 1 primarias semi- privadas y religiosas,
 - 3 escuelas Jardín, 1 escuela especial,
 - 1 escuela Primaria de adultos -es importante hacer mención que la población que mayormente atiende ésta institución es de adolescentes en situación de adultos (aquellos que trabajan, que son madres o padres, que tienen que cuidar hermanos, etc.),
- 1 escuelas mixtas (Primaria y Secundaria),
- 5 escuelas secundarias:
 - 2 de educación Técnica y

- 3 escuelas secundarias comunes - una de ellas es semi-privada religiosa-

También posee 2 Instituto: uno de formación docente y el otro de carácter terciario con carreras cortas. (Enfermería, auxiliar de geriatría, etc.)

En salud la tasa de mortalidad infantil del departamento es de 9,8 % en niños de 0 a 11 meses, ocupando el sexto lugar en la provincia. El departamento posee gran cantidad de infraestructura sanitaria repartida entre las zona urbana (un hospital de complejidad IV, 3 CAPS de Complejidad I y un Centro Integral Comunitario con APS de complejidad III) y rural (8 Caps y Puestos sanitario), mayoritariamente de administración municipal y de gestión pública. Solo posee dos de carácter privado que se ubican en la zona urbana.

La población de 60 años y más se estima en 3.094, de los cuales el 48,4% recibe jubilación o pensión. En este rango etéreo predominan las mujeres (1.658) por sobre las varones (1.436). Están afiliados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) 2.036⁵. Están afiliados como ex combatientes 4.201 personas. Existen dos hogares destinados a la protección y alojamiento de las personas de la tercera edad. Uno de ellos de gestión pública perteneciente a la Dirección de Minoridad y Familia (DMF), con capacidad para alojar 15 abuelos; el otro de carácter privado, que puede alojar a 10 ancianos. También existe un Jardín Maternal y un Centro de Promoción del Menor, ambos pertenecientes a la DMF. El primero abocado a trabajar con niños/as de 45 días a 5 años, dándoles apoyo y contención. Mientras que el segundo trabaja con una población de 0 a 13 años brindándoles también contención y apoyo escolar a chicos escolarizados. Los Comedores Comunitarios que existen en la ciudad: cinco de ellos son municipales y dos pertenecen a parroquias que existen en la localidad. La mayoría de ellos atiende un promedio de 100 a 120 chicos y su grupo familiar.

La localidad no cuenta con guarniciones del Ejército Argentino, Gendarmería Nacional o Policía Federal. Existen sin embargo destacamentos de la Policiales

⁵ **Fuente:** Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Delegación Corrientes.

Provincial, uno en la zona rural y dos comisarías en la ciudad. Así mismo existe un destacamento de Bomberos Voluntarios, contando con dos dotaciones que atiende a todo el departamento. La Prefectura Naval Argentina también cuenta con un destacamento en el lugar y una zona de jurisdicción.

Posee dos bibliotecas de carácter público, que no están insertas en instituciones educativas y se autofinancian con fondos provenientes de la municipalidad, la provincia o la nación. Así mismo existe un Centro Tecnológico en una biblioteca popular ubicada al sur de la ciudad que brinda sus servicios a los barrios aledaños e instituciones cercanas. En el lugar solo existe un museo, ubicado en pleno centro de la ciudad; el mismo es de historia y funciona en una casa construida a principio del siglo pasado y fue sede de la Sociedad Italiana de Bella Vista. Este mismo lugar funciona, en algunas ocasiones, como cine o como sala de teatro, ya que en la localidad no existe ninguna edificación o sala para desarrollar estas actividades.

En lo que hace a medios de comunicación, Bella Vista posee siete estaciones de radio FM y una canal de circuito cerrado de televisión. También se puede encontrar dos publicaciones locales: “La Huella” y el “Changüí” ambos de publicación mensual. Las páginas y blog que desarrollan temas de la localidad y desde la misma, son varias. El municipio posee su propia página oficial (www.bellavista.gob.ar). Así mismo existen publicaciones en Internet que desarrollan noticias de la localidad y la región (www.elheraldo.com, www.lachicharra.blogspot.com, www.laorejocaliente.com.ar)

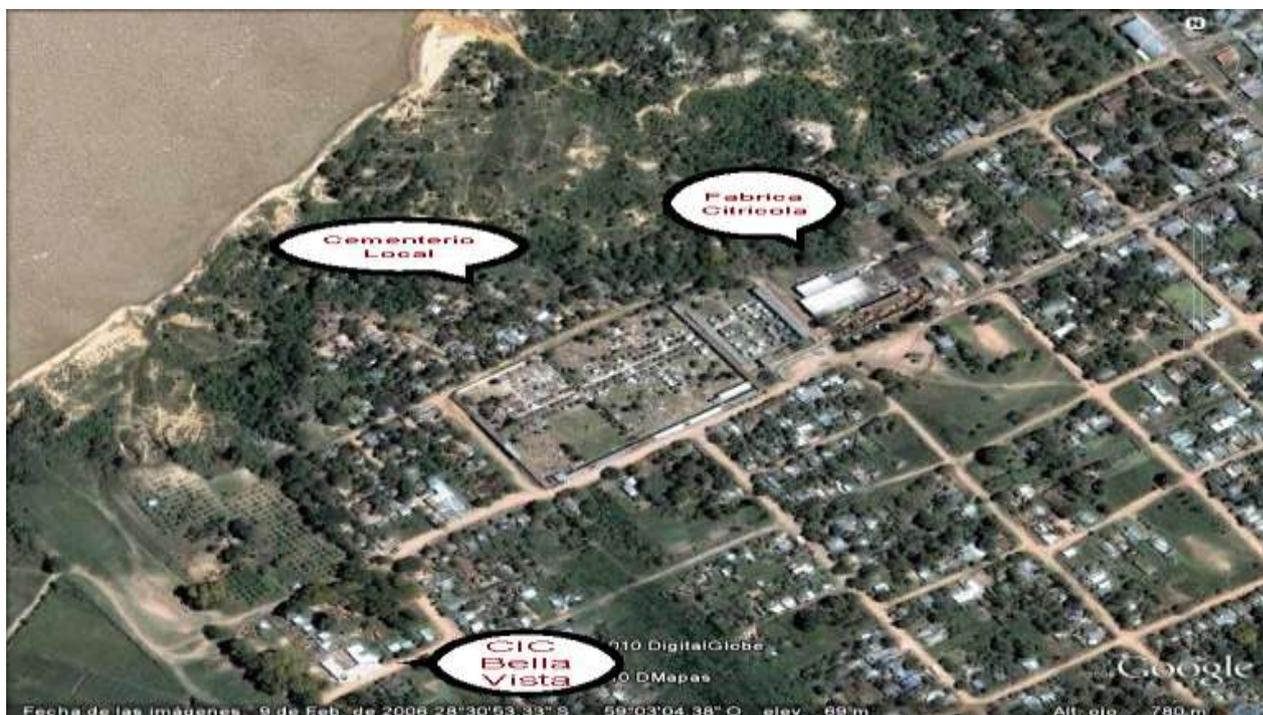
El Centro Integrado Comunitario (CIC) de Bella Vista.- El CIC se construyó en



el extremo sur de la ciudad, en el barrio denominado “Centenario”.

Comprende 33 manzanas: 25 están definidas y mensuradas, 8 están

en sector de barrancas a orilla del río Paraná. De las 25 manzanas definidas 2 están ocupadas por el Cementerio local, 4 por sitios baldíos y 1 por una Empresa Citrícola.



El CiC consta de 3 alas, cada uno de ellas con una función específica: sala de atención primaria de la salud, comedor y sala de computación. Así mismo cuenta con un patio interno que tiene juegos adaptados para chicos especiales.

El Centro se construyó sobre la base de un comedor municipal denominada “Tesoro Infantil”. Este actualmente sigue funcionando en el Centro Integrador, atendiendo a 100 chicos aproximadamente, la mayoría perteneciente al barrio. Las instituciones de salud (Hospitales o Caps.), educativas o religiosas más cercanas se encuentran a 10 cuadra del barrio. Existe una Comisión Vecinal que data de principios de esta década, con renovaciones sucesivas a lo largo del tiempo.

El barrio solo cuenta con 1 calle asfaltada (comprende 3 cuadras), inicia su recorrido pavimentado en el centro de la ciudad y finaliza en el acceso al Cementerio; el resto son calles son de tierra. La mayoría de los vecinos cuentan con servicio de agua y luz eléctrica. No cuentan con un servicio de red cloacal,

gran parte de las viviendas cuentan con baños tipo letrina con desagüe en pozo negro. Por el sector pasa la única línea de transporte público de pasajeros con la que cuenta la ciudad a razón de uno cada 60 minutos.

La mayoría de las casas presenta materiales resistentes y sólidos en todos los paramentos (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislamiento y terminación, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso. Algunas cuentan con paredes de adobe y techo de paja, piso de tierra. Pocas de ellas presentan materiales no resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno o todos los paramentos (Chapas de cartón en todo su perímetro)

3. TRAMA DE ACTORES SOCIALES EN EL TERRITORIO.

En la localidad de Bella Vista (Corrientes) existen diferentes actores que se posicionan ante la realidad local y especialmente ante la realidad que se desarrolla en la comunidad en la que está inserto el CIC. Algunos de ellos son:

- Municipio Local.
- Hospital Cabecera de Bella Vista.
- Escuela Especial N°22.
- Comedor Comunitario del CIC.
- Vecinos cercanos al CIC y de otros barrios más alejados del mismo.
- Cooperadora del CIC.
- Coordinadora de Programa de Alfabetización de Adultos “Cuaja Pora”
- Escuela primaria.
- Iglesia.
- Centro de Educación Física de Bella Vista.
- Radios FM.
- Profesionales del medio (Arquitectos, abogados, médicos, Técnicos en Psicología Social, Trabajadores Sociales, etc.) que colaboran en forma desinteresada con el CIC y la MGL.
 - Centro de Jubilados.
 - Instituto Terciario “Sta. Rita”.

- LALCEC
- Hogares de Ancianos.

Todos ellos se posicionan desde su propia subjetividad e historicidad o bien desde los marcos conceptuales de la profesión que posean, operando sobre ella desde diferentes marcos referenciales y dirigiendo su accionar en la direccionalidad definida a priori. Ven la realidad y se posesionan ante ella de acuerdo a una forma determinada de pensarla. Desde un pensamiento simple o complejo, en procesos de presencia y distancia, de objetividad y subjetividad, de acción y reflexión

En el territorio no se encuentran organizadas formalmente redes interinstitucional. Sin embargo, no significa que no existan trabajos en este sentido. Las redes que funcionan son de carácter informal. Participan Instituciones de diversa índole (Educativas, Sanitarias, Religiosa, etc.), que involucran a actores como ser: profesionales independientes (de diversas ramas en forma voluntaria), vecinos del C.I.C. y grupos de base.

La red se caracteriza por ser informal, de gran tamaño involucrando a casi toda la comunidad y que está compuesta por otras redes menores. Es un red con intercambios fluidos (el flujo de intercambios no es igual entre todos los miembros) ya que los actores articulan acciones con los demás miembros de la red de acuerdo a las actividades que se proponen desarrollar en un tiempo y espacio. Es una red sumamente accesible ya que todos los actores involucrados se concentran en una ciudad donde las distancias son cortas lo cual posibilita encuentros frecuentes y comunicaciones fluidas.

En el territorio (en los barrios que están dentro del área de influencia del CIC) existen pocas instituciones barriales u organizaciones de base con trabajo territorial. Existieron y existen en la actualidad espacios de participación comunitaria (Comisiones Vecinales) en muchos casos de existencia efímera. Estas se originan por cuestiones puntuales no pudiendo mantener su funcionamiento, ya sea por incapacidad de la organización para sostener la

participación de sus miembros o por no poder involucrarlos en actividades concretas que se mantengan en el tiempo.

El Municipio Local.- El Municipio de Bella Vista abarca todo el Departamento de Bella Vista, por lo tanto sus acciones se ven extendidas a los pobladores urbanos y rurales. Desde el año 2006 al 2009 el cargo de intendente fue ocupado por el Dr. Mario Francisco Haberle, representante del Partido Nuevo. Administrativamente comprende cinco secretarías: Hacienda, Gobierno, Obras y Servicios Públicos, Planeamiento y la de Desarrollo y Promoción Social. Esta última Secretaría, a cargo de la Asistente Social Viviana Marain, es la encargada de gestionar y articular acciones desde el municipio con la mayor parte de los actores presentes en el territorio y con organizaciones e instituciones a nivel provincial y nacional.

A nivel provincial y nacional las acciones están vinculadas a la gestión de recursos (materiales, humanos y económicos). En lo local brinda algunos servicios a la comunidad como ser: asistencia primaria en salud desde salas a su cargo en la zona urbana y rural, capacitación en prevención de algunas patologías, gestión de pensiones asistencial y abastecer a comedores comunitarios. En cuanto a las articulaciones encaradas, estas se relacionan con los servicios que brinda (desde la Escuela Especial y el Hospital local para la realización de pensiones asistenciales o conseguir pasajes en micro hacia localidades con centros salud con mayor complejidad médica). Pero también se relaciona como órgano efector de Políticas alimentarias (está a cargo de repartir las raciones de comida que proviene de la provincia dirigida a comedores existente en la localidad e instituciones dependientes de la Dirección de Minoridad y Familia) y de Salud (encargado del reparto de las cajas alimentarias nacional y provincial, para personas celiacas).

Las acciones del municipio, en lo local, se vinculan con las articulaciones de actividades con actores, no entre estos. No genera propuestas que permitan motorizar actividades conjuntas entre todos ellos. Las repuestas a las demandas individuales o comunitarias son directas, puntuales del tipo asistencial, se piensa las soluciones a los problemas que se presentan desde la óptica de aquel que

brinda la ayuda o la respuesta a la demanda. Se piensa las soluciones desde arriba hacia abajo sin intervención de la comunidad.

C.I.C. (Centro Integrador Comunitario).- Los primeros CIC, en la provincia de Corrientes, comenzaron a construirse en el año 2005; el de Bella Vista fue uno de los 10 primeros en construirse. Los Acuerdos de Gestión de estos centros, firmados entre los municipios donde se construyeron, la provincia y el Ministerio de Desarrollo social de la Nación, establece la finalidad que cumplirán los CIC, el uso que se le dará, las funciones y la responsabilidad de cada una de las partes involucradas para que este espacio pueda funcionar.

Nacieron con la finalidad de ser "... una respuesta práctica para la implementación de las políticas sociales en el marco de la Red Federal Nacional en tanto que, a partir de su creación, se constituyen como centros de articulación de la política social en su conjunto. Desde cada localidad, los Centros involucran a la participación provincial, municipal y de las organizaciones de la comunidad, articulando territorialmente los tres Planes nacionales ("Plan Nacional Manos a la Obra", el "Plan de Seguridad Alimentaria" y el "Plan Familia") junto con las distintas acciones ya presentes en cada localidad. En este sentido, los Centros Integradores Comunitarios plantean una concepción de trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, profundizando el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y profundizando las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades."⁶ Se crearon para asegurar prestaciones sociales y de salud, para que la comunidad cuente con un espacio de encuentro y participación donde se discuta, priorice y decida las acciones que transformaran su vida cotidiana. La voz de los actores se da a través de la Mesa de Gestión, resultando esta gestora de las políticas públicas.

El CIC de Bella Vista comenzó a funcionar el 24 de Julio del 2006, con servicio de Atención Primaria de la Salud (APS) y Comedor Comunitario. EL personal

⁶ **Universidad Nacional de Lanús.** Especialización en Políticas Sociales "Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitaria. Cuadernillo Introductorio. Buenos Aires. Artes Gráficas. Noviembre 2005. Pag 11

pertenecía, en su mayor parte, al municipal local cantando al principio con un solo médico Comunitario que también trabajaba para el municipio. Posteriormente se incorporaron seis médicos: un pediatra, dos médicos generalistas, un ginecólogo, un quinesiólogo y un otorrinolaringólogo, todos ellos derivados de Salas de Primeros auxilios a cargo del municipio. Fue inaugurado formalmente, un año después, en el mes de Julio del año 2007.

En los dos primeros años de funcionamiento contó con recursos humanos aportados por la nación (Médicos Comunitarios y un Especializando) y por el municipio local (Persona de limpieza, ordenanza, administrativos, un trabajador social, médicos y enfermeros). Cada recurso humano desde su área y su especificidad profesional y cumpliendo objetivos de su propia formación en servicio contribuyeron al funcionamiento del CIC. Los médicos comunitarios, desde el área de salud y dentro de su formación en servicio, diseñando estrategias de intervención en materia de salud para mejorar la calidad de vida de la comunidad.

El especializando desde el área social, generando procesos de participación que permitan una apropiación del espacio por parte de la comunidad. Así también interviniendo y promoviendo acciones integrales que apunten a mejorar la calidad de vida de la comunidad en la cual realiza su formación en servicio.

Por ser dependiente administrativa y financieramente, las articulaciones y gestiones que realizaban con las instituciones del medio eran mediatizadas a través del municipio, así por ejemplo el uso del espacio o de los servicios que brinda debían ser canalizados a través de la municipalidad. Solamente las relaciones que establecían con los vecinos a través de los servicios que brinda y a través de la Mesa de Gestión Local (MGL), se daban en forma directa sin la intervención del organismo del cual dependía.

El equipo de profesionales que intervienen en el CIC, núcleo a médicos comunitarios, profesionales de la medicina a cargo del municipio (otoringo laringólogos, kinesiólogos y pediatras.) y profesionales que colaboraban en forma voluntaria con la institución (Abogado, psicólogo, psicopedagogo y técnicos en

estimulación temprana) como así también a diferentes maestros y profesores que acompañaban, la mayoría de ellos en forma gratuita. El equipo también contaba con un asistente social, empleada municipal y que además estaba a cargo del CIC.

A pesar de que todo el equipo, de profesionales que intervenían en el CIC, estaba cumpliendo funciones en un mismo espacio institucional, se volvía difícil el intercambio simétrico de poder. Por lo general, los médicos asumen una posición dominante ante cualquier actividad que caiga dentro de su especificidad, asumiendo una total indiferencia hacia las actividades que se alejan de su campo específico. Todas las voces y opiniones son escuchadas pero no todas son tenidas en cuenta a la hora de tomar decisiones.

El poder fue circulando entre los profesionales en relación a ciertas tareas, posiciones, lugares, etc. Se procuraba la flexibilidad en las posiciones, la democracia en las acciones y una constante evaluación de la pertinencia de las acciones impulsadas. Todo esto se volvió difícil ante la incapacidad de algunos profesionales del equipo, para salir de roles estereotipados.

Los espacios de evaluación no existían, dado que fueron difíciles de concretar ante el torbellino de tareas diarias, dejándose de lado la evaluación para continuar planificando nuevas actividades que inevitablemente estarán atravesadas por los mismos errores que las anteriores. Se intentó, desde una parte del equipo, ir creando el hábito de repensar la tarea, pero hay quienes pensaban que era una pérdida de tiempo ante las demandas coyunturales de la comunidad.

El trabajar en red no fue una opción consensuada por el equipo, ni una costumbre en las prácticas profesionales de algunos integrantes del equipo; sino más bien algo impuesto por el nuevo perfil de las políticas sociales. Se relacionaba con lo que debería ser el CIC (lo cual es planteado desde el discurso) y con las expectativas a cumplir por parte de un “médico comunitario” y un “especializando”.

La M.G.L. del CIC de Bella Vista se reunió por primera vez el 25 de agosto del 2006 con la presencia mayoritaria de instituciones locales las cuales fueron

invitados por el municipio local y tres vecinos de barrio convocados por el especializando⁷ asignado al CIC. Con el correr del tiempo la presencia de las instituciones fue mermando hasta quedar solo dos de ellas siendo los vecinos del barrio los que más concurrían a las reuniones.

También asistieron personas de otros barrios que deseaban participar y colaborar con el CIC. Los temas tratados en este espacio se relacionaban con las necesidades (apoyo escolar para chicos y educación para adultos) y problemáticas (personas mayores solas, drogadicción de jóvenes del barrio) de los vecinos del barrio y de la institución como ser: financiar el mantenimiento del mobiliario y de las instalaciones. Uno de sus logros más destacados fue la conformación de una Cooperadora para el CIC, la cual conseguiría aquellas cosas que el municipio no provee para el mantenimiento y cuidado de las instalaciones.

Iglesia Católica.- Existen en la localidad dos iglesias y varias capillas. La relación entre la Iglesia y algunas aéreas del CIC (en particular con el comedor comunitario que funciona en el centro integral) es anterior a la construcción del mismo.

El comedor “Tesoro Infantil” existía antes del centro integral y las relaciones que mantuvo con instituciones, como ser la iglesia del barrio, continuaron después de insertarse en el CIC. El uso del comedor para la realización de Misas (de todo tipo) como así también para el dictado de cursos prematrimoniales y clases de catecismo para los más chicos eran actividades comunes. Actividades que continuaron realizándose una vez que el comedor se trasladó a su nueva ubicación; continuaron las clases de catecismo y en ocasiones especiales se da misa.

Hospital local.- En la localidad existe un solo hospital, siendo cabecera de todo el departamento.

⁷ El ESPECIALIZANDO, es un profesional de las Ciencias Sociales, realizando un posgrado de Especialización en Políticas Comunitarias de la Universidad de Lanús. Su ámbito de capacitación y formación en servicio son los CIC.

Además del servicio de salud la institución cuenta con un área social y una de atención psicológica. Las problemáticas que atienden están mayormente relacionadas con el área de salud: control nutricional, embarazo, discapacidad, etc. Con respecto a lo social las actividades que desarrollo se relacionan con trabajos en desnutrición, TBC, seguimiento en intento de suicidio y gestiones para conseguir gratuitamente estudios o insumos.

Como institución su mayor fortaleza se relaciona con la buena infraestructura edilicia que posee (en buen estado de conservación) y la variedad de servicios que brinda. Su mayor debilidad (en el periodo de tiempo que se analiza) se relaciona con las condiciones de contratación del personal y los escasos de los mismos en varias áreas, debido principalmente a condiciones económicas y políticas.

Trabaja en red con todas las salas de primeros auxilios (municipales o provinciales) en zona urbana o rural y con las instituciones que se ocupen de la salud y en especial las que trabajen con niños y adolescentes: escuela, hospital, CIC, Iglesias. No se despliegan redes que permitan acciones preventivas o promocionales en su área de incumbencia, permitiéndole abordar problemas acuciantes de la comunidad (Ej. Suicidio, drogadicción, etc.).

Articula con Instituciones Oficiales: Ministerio de Salud. Municipio (principalmente para gestionar recursos y hacer seguimientos de casos), Hogar de Ancianos (se realizan gestión sobre internaciones), con otros Hospitales (para realizar derivaciones)

4. LOS ACTORES SOCIALES EN EL TERRITORIO Y EL PODER.

Los actores más significativos en el territorio, en función de la dimensión poder, son:

- Municipio.
- Hospital Cabecera de Bella Vista.
- Escuela Especial N° 22.
- Vecinos cercanos al CIC y de otros barrios más alejados del mismo.

- Cooperadora del CIC.
- Escuela primaria.
- Iglesia.
- Profesionales del medio (Arquitectos, abogados, médicos, Técnicos en Psicología Social, Trabajadores Sociales, etc.) que colaboran en forma desinteresada con el CIC y la MGL.

Muchos de estos actores sociales, que interviene en el espacio local, tienen prácticas y estrategias diversas. Interviene en torno a toma de decisiones sobre el uso de los recursos, formas de gestión, con distinto grado y uso de poder, etc. Cada uno ejerce e interpreta el poder de manera distinta, ejercitándolo en función de esa interpretación. Algunos entienden al poder como lo define Max Weber, "... la posibilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esta posibilidad"⁸. Otra concepción sobre el poder, emanada de Foucault, entiende que el mismo no puede ser localizado en una institución determinada. El poder no es algo que los individuos cedan al Estado, sino que es una relación de fuerzas. Por lo tanto, el poder, al ser relación, está en todas partes, el sujeto está atravesado por relaciones de poder, no puede ser considerado independientemente de ellas.

El poder, no sólo reprime, sino que también, produce efectos de verdad y produce saber. Según Foucault él poder no se posee como un bien; a través de una relación desigual el mismo se ejerce, circula, funciona en cadena, reticular y transversalmente.

La participación es una de las formas de ejercicio de poder, la otra es el Clientelismo Político, que en el territorio cuenta con muchos mediadores. Esta práctica da cuenta de la preferencia por parte de los actores políticos locales, hacia este mecanismo de dominación por sobre otras prácticas. Sin embargo, en el momento que se comienza a ejercer el poder, aparecen fuerzas que se le oponen estableciendo líneas de resistencia y fijando límites. En la participación en la toma de decisiones, en la búsqueda de nuevas formas de hacerlo y de mejora

⁸ **Max Weber**. "Historia Económica General". Citado por **Raquel Castronovo** y **Graciela Montañez**. Módulo 8: Trabajo Interdisciplinario del Abordaje Territorial. Pag 102.

las presentes se juegan no solo la distribución y redistribución del poder si no también la ampliación de la base en la toma de decisiones que afectan a todos.

En este sentido las luchas de poder que se dan en el territorio están centradas mayoritariamente por lograr:

- ✓ Descentralización de la toma de decisiones en cuanto a recursos y la gestión.
- ✓ Ampliación de los espacios de participación comunitaria.
- ✓ Establecer una participación inclusiva y no exclusiva.
- ✓ Lograr una Participación centrada en la multiactorialidad y multisectorialidad y no en adscripción a determinadas corrientes políticas partidarias.

La dimensión poder reportó, a mi Plan de Trabajo territorial, ventajas y desventajas. Lo político partidario, en las relaciones de poder, es una dimensión que atraviesa los vínculos que se establecen en el territorial a escala personal o institucional. El poder articular con los intermediarios o mediadores facilita y facilita el Plan de Trabajo. La relación directa con determinados sectores facilita lograr recursos para la realización de actividades puntuales. Las desventajas se dan en la resistencia que se ofrece desde algunos actores sociales para:

- ✓ Acepta otros puntos de vistas y formas de trabajar.
- ✓ Descentralizar de la toma de decisiones, con la consiguiente disminución de poder y de control.
- ✓ Ampliación de los espacios de participación comunitaria.
- ✓ Centrar los trabajos en lo multiactorial y multisectorial.

CAPITULO II.- POLÍTICAS PÚBLICAS

1. POLÍTICAS SOCIALES.

Claudia Danani define a las Políticas Sociales como: "... un tipo de políticas de estado..."⁹, siendo un producto de su intervención en lo social. Pero también se puede entender como "... un conjunto de acciones que desarrolla el Estado para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos apuntando al Desarrollo Humano."¹⁰

Las Políticas Sociales (PS) pueden ser entendidas de dos maneras:

- ✓ Acciones que procuran disminuir las desigualdades sociales generadas a partir de las naturales diferenciaciones entre los sujetos y sus relaciones en la sociedad y en el mercado.

Esta concepción entiende a las PS como sistemas acciones que tiene como función la redistribución social de la renta. Este conjunto organizado de actividades está dirigido a corregir o reducir los efectos negativos de la lógica capitalista. Son de carácter compensatorio, paliativo y correctivo suficiente como para revertir las desigualdades del mercado.

Esta visión hace de las PS instrumentos dóciles y funcionales al sistema capitalista. La intervención del Estado (E) no implica que este intervenga en la economía de forma significativa a través del otorgamiento de beneficios a aquellos perjudicados por el mercado. En esta concepción existe un claro divorcio entre la dimensión política y la económica, priorizando el aspecto económico-redistributivo impidiendo que las PS no puedan llegar más allá de su carácter redistributiva, correctiva y paliativa. La despolitización de la esfera económica genera una naturalización de la misma considerándola como un mal necesario, una instancia que necesariamente genera desigualdades.

⁹ **DANANI, Claudia.** Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población-objeto, en **HINTZE, Susana** (Org.) "*Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*". Colección CEA-CBC. N°11. ED. Universitaria. Bs. As. 1996. Pag.22

¹⁰ **KIRCHNER, Alicia M. y VESSVESSIAN, Paola.** En busca de un Ordenador. *Trabajo: Agenda no resuelta.* Edit. ESPACIO. Buenos Aires. 2001. Pag.46

- ✓ Las PS también pueden ser vistas como: mecanismos de articulación de procesos políticos y económicos.

Las PS así entendidas tiene como meta las secuelas de la cuestión social, su objetivo es el de asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo monopólico y no solo la corrección de los efectos negativos de este proceso. Las PS son mecanismos de legitimación del E capitalista, contribuyendo para la legitimación del orden sociopolítico vigente, un instrumento de dominación y control de un grupo sobre otro. José Pablo Netto (1997)¹¹ sostiene que es necesario pensar las PS desde una óptica económica y política, como un producto de la articulación de ambos aspectos.

Marilda Villela Iamamoto (1997)¹² afirma que las PS son depositarias de una dualidad contradictoria: muestran a los beneficiarios una imagen distributiva y para las clases dominantes desempeñan un papel económico de disminución de los costos de manutención y reproducción de las fuerzas de trabajo. Para esta concepción las PS deben ser pensadas como instrumentos que desempeñan una triple función: una función Social, una función económica y una función política.

En la década de los '90, en la Argentina, las Políticas Sociales se caracterizaban por un abordaje *focalizado* y una intervención *compensatorio*, donde la misma era concebida como: Acciones que procuran disminuir las desigualdades sociales generadas a partir de las naturales diferenciaciones entre los sujetos y sus relaciones en la sociedad y en el mercado.

En este contexto el modelo de Estado, en auge era el llamado Estado Neoliberal. Las Políticas gubernamentales se caracterizaban por:

- Apertura económica y financiera.
- Privatización de los servicios y empresas públicas.
- Desregulación de la actividad económica.
- Adopción de un tipo de cambio fijo atado al dólar.

¹¹ **NETO, José Pablo.** "La controversia paradigmática en las Ciencias Sociales", en Cuadernos ABESS, n.5, Editora Cortez. Sao Pablo, Brasil. 1997

¹² **IAMAMOTO, Marilda Villela.** Servicio Social y División del Trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos. Sao Paulo. Ed. Cortez, 1997.

Todo esto trajo como consecuencia:

- Desmembramiento de la industria nacional.
- Reducción de los ingresos familiares.
- Aumento de la pobreza.
- Creciente fragmentación social.
- Crisis económica-financiera.
- Crisis política.

La reforma del Estado y los procesos de privatización hizo que las relaciones; Estado-Sociedad Civil, se reformularan. El desmembramiento trajo consigo: individualismo y quiebra de todo lazo de contención y organización. Predomino la lógica del mercado desde donde eran pensados y ejecutadas las Políticas Sociales y Económicas.

El cambio de rumbo mercantilizó definitivamente la política social ya que los niveles crecientes de universalidad que se habían alcanzado hasta la fecha en campos como educación, salud y seguridad social fueron librados a la lógica del mercado. "...La perspectiva político-cultural del sector hegemónico de ese momento histórico, se caracterizó por una tener una concepción que divide conceptual y prácticamente las políticas económica, laboral y social, en la que cobra fuerza la idea de que ésta última debe quedar reducida a contener los efectos sociales no deseados de las reformas estructurales, y los posibles desbordes sociales que Pudieran visualizarse." ¹³

Actualmente en un periodo de transformación del estado Argentino en un E. Articulador e Integrador, la aplicación de las PS se características por su:

- ✓ Integralidad.
- ✓ Territorialidad.
- ✓ Promisión Social.

¹³ **GIMENEZ, Sandra.** *Políticas Sociales y Los dilemas de la Participación.* Revista Laboratorio N° 16 año 6. Verano 2004/2005. Facultad de Ciencias Sociales UBA.Pag.13

2. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los Planes Nacionales.-

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), desde el año 2.003, viene implementando tres Planes Nacionales que se expresan en políticas sociales concretas, estos son:

- ✓ Plan de seguridad alimentaria “El hambre más urgente”.-
- ✓ Plan de desarrollo local y economía social “Manos a la obra”.-
Porque la **generación de empleo digno y genuino** es la mejor política social, el Ministerio promueve el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva) a través de las siguientes líneas de acción :Ingresos social con trabajo, Proyectos socio-productivos; Marca colectiva; Microcrédito; Monotributo Social.
- ✓ Plan Familias.- El MDSN trabaja en la **protección y la promoción de la familia** como eje fundamental de las políticas públicas destinadas a impulsar la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social.

Se apunta a rescatar, poner de relieve y alentar en la sociedad civil: la cooperación, el sentido de comunidad, la protección de la familia y del trabajo, la capacidad de organización social y el protagonismo popular. Las prioridades de las políticas sociales se definen bajo la concepción de integralidad, entendida fundamentalmente en tres sentidos: **Integralidad en la mirada, en la gestión y en el abordaje.**

La Red Federal de Políticas Sociales es quien articula las prestaciones y programas sociales de los distintos ministerios siendo el Ministerio de Desarrollo Social junto a otros organismos, provinciales y municipales, quienes junto a la

sociedad civil y el sector privado comparten responsabilidades dentro de un proyecto que busca la integralidad.

En el territorio, la aplicación de estas políticas se operativiza en las 7 regiones del país, se personaliza en los Centros de Referencia del MDS ubicados en cada una de las provincias y debiera abordarse desde los Centros Integradores Comunitarios (CICs), ubicados en los territorios más vulnerables de cada provincia.

3. El Nuevo Perfil De Las Políticas Sociales.

Las nuevas políticas sociales que ejecutan en el país, desde el año 2.003, y especialmente aquellas que se proponen, diseñan e implementan dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se caracterizan por responden a principios claramente establecidos de:

- ✓ Integralidad en la intervención.
- ✓ Abordaje territorial.
- ✓ Revalorización de la mirada colectiva.
- ✓ Articulación en la gestión: interactoral, interjurisdiccional e intersectorial
- ✓ Masividad en las prestaciones.
- ✓ Planificación de abajo hacia arriba.
- ✓ Fortalecimiento de espacios participativos.
- ✓ Promoción del desarrollo local y la economía social.
- ✓ Consideración de la familia como eje de la inclusión social.
- ✓ Reconocimiento de los jóvenes y adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad.
- ✓ Enfoque promocional (de cada persona, de la familia como eje de inclusión social, de la comunidad y de la organización social como espacios de integración y reconstrucción)

La Integralidad, es un concepto central en estas política: "... entendida fundamentalmente en tres sentidos:

- ✓ **Integralidad en la mirada**, desde el respeto y el diálogo generado entre las diversas identidades y la construcción territorial, tendiente a la consideración y comprensión de la perspectiva de los distintos actores sobre su situación y sobre la propia política.
- ✓ **Integralidad en la gestión**, desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional.
- ✓ **Integralidad en el abordaje** de las problemáticas sociales, superando la visión fragmentada y fragmentadora de la realidad social. ¹⁴

En el marco de la ejecución de las políticas sociales este concepto, atraviesa todas intervenciones en el territorio. La profundización de esta integralidad requiere necesariamente la participación de la comunidad y de las organizaciones sociales.

4. El CIC como parte de las Políticas Sociales del MDSN.

Este nuevo esquema de trabajo centra la mirada sobre la dinámica territorial propia de cada zona, donde una respuesta práctica al trabajo comunitario debieran ser los CICs "...que se constituyen en motores del desarrollo local, la salud comunitaria y educadores populares."¹⁵. Sin embargo, aún falta mucho por hacer en los territorios donde se encuentran enclavados estos CICs para alcanzar sus ambiciosos objetivos, lo cual, parafraseando a Kirchner, Alicia. "...exige profunda voluntad política y la convicción de que se puede..."¹⁶, en cada uno de los actores involucrados en la gestión de estos espacios.

¹⁴ Cuadernillo Introdutorio de la Especialización en Políticas Sociales "Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitaria. Universidad Nacional de Lanus. Buenos Aires. Artes Gráficas. Noviembre 2005. Pag 8

¹⁵ Kirchner, Alicia. EL DESAFÍO DE LA REALIDAD. Apunte de Cátedra. Módulo 3 Políticas Sociales. Carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en Ámbito Comunitario (UNLa). Bs. As. Abril de 2.006

¹⁶ Ídem. Pág. 3

Al respecto Alicia Kirchner continúa diciendo:

“el CIC tiene que realizarse como un espacio público en la misma comunidad, no escindido de ella como algo externo y que se le impone.” “... el concepto de CIC[...] es ya una forma de abordaje de las problemáticas sociales radicalmente distinta, pretendiendo poner en juego una pluralidad de miradas y de sujetos.”¹⁷.

En este marco y partiendo del supuesto que los CICs intentan abordar integralmente las problemáticas sociales en los más diversos puntos del país, la Carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en Ámbito Comunitario (UNLa) pretende:

“... promover, en servicio, el análisis de la complejidad e la realidad actual, como también propiciar el desarrollo de propuestas innovadoras de intervención desde una perspectiva interdisciplinaria, integral, multiactoral y promocional, en relación a las problemáticas sociales que se expresan en el ámbito comunitario (...) Los destinatarios son profesionales de las Ciencias Sociales que se interesen por la formación posgradual prestando servicio en los CICs.”¹⁸

El Cuadernillo Introdutorio de dicha Especialización plantea:

“...los Centros Integradores Comunitarios constituyen tanto el lugar donde se lleva adelante la capacitación y formación de los especializando, como el espacio destinado al desarrollo y ejercicio de su actividad profesional. En base a las actividades propuestas y planificadas para la integración teórico/práctica, el especializando dedicará ocho horas semanales de trabajo y ejercitación. (...) Esta práctica apunta a la elaboración de un diagnóstico acertado que permita dar cuenta de las características

¹⁷ *Ibidem* Pág. 4

¹⁸ Página Oficial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
www.desarrollosocial.gov.ar/unl/Diptico_2006.pdf [consulta 02/02/08]

y necesidades de la comunidad, así como de los resultados de la implementación de los planes y programas sociales, con el fin de indagar respecto de posibles propuestas y alternativas de acción.”.¹⁹

Los CICs fueron pensados para constituirse en una nueva concepción de trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo, profundizando el sentido integral de las acciones de salud y desarrollo social, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Sin embargo en la realidad cotidiana presentan contradicciones entre los discursos y las prácticas que encierra la implementación y gestión a nivel local, en los primeros CIC en la provincia de Corrientes, como parte de una política pública que intenta centrar su mirada en el territorio y como sede distante de capacitación en servicio de profesionales de las ciencias sociales.

5. Los C.I.C. en el Territorio.

Los Centro Integradores Comunitarios creados por el Ministerio de desarrollo Social de la Nación nacen con la pretensión de ser espacios donde la integración y la coordinación de las políticas sociales y de salud se integren en un ámbito territorial con sectores altamente vulnerables :”...Es un espacio público de integración comunitaria, con el fin de transformar la realidad en pos de la inclusión social, profundizando el desarrollo local desde los distintos territorios, promoviendo los recursos en poder de las comunidades....,Desde una perspectiva territorial los Centros Integradores Comunitarios se proponen profundizar y desarrollar las formas democráticas inscriptas en los espacios públicos de las diferentes comunidades, teniendo como eje el desarrollo local en la activación de los recursos en poder de las comunidades.”²⁰

¹⁹Cuadernillo Introdutorio. Especialización en Políticas Comunitarias (UNLa). Bs. As. Noviembre 2.005 (Pág. 17)

²⁰ Ministerio de Desarrollo Social (Pagina consultada el 25 de Febrero de 2009). “Centro Integradores Comunitarios”, [On-line] URL: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/CIC.asp>

En este Sentido los Centro Integradores Comunitarios (CIC) han sido creados para servir de vertebradores de las políticas sociales: "... son una respuesta práctica para la implementación de las políticas sociales en el marco de la Red Federal Nacional en tanto que, a partir de su creación, se constituyen como centros de articulación de la política social en su conjunto.

Desde cada localidad, los Centros involucran a la participación provincial, municipal y de las organizaciones de la comunidad, articulando territorialmente los tres Planes Nacionales ("Plan Nacional Manos a la Obra", el "Plan de Seguridad Alimentaria" y el "Plan Familia") junto con las distintas acciones ya presentes en cada localidad (...) De este modo, refundar otras prácticas sociales supone la constitución de nuevas voluntades colectivas, pudiendo ligar el diseño de las políticas sociales a estrategias que permitan crear nuevas formas de derechos desde la participación activa de los sujetos involucrados y generando una utopía movilizadora que contenga políticas sociales en pos de otro proyecto de sociedad.²¹"

El proyecto CIC se sustenta en la presencia del Estado Nacional, las provincias y los municipios en la integración de las políticas a través de:

- ✓ El respaldó económico del Gobierno nacional, para su construcción y equipamiento.
- ✓ El Recurso Humano:
 - Programa Médicos Comunitarios, auspiciado por el Ministerios de Salud Pública. Aportará al CiC médicos, que harán su formación en servicio, cuyos honorarios estarán a cargo de la nación, por el término de dos años.
 - Especialización en Abordaje Territorial, articulada por el Ministerio de Desarrollo Social. Que realizan su formación de servicio y cuyos honorarios también están a cargo de la nación por el término de dos años.

²¹ Cuadernillo Introdutorio de la Especialización en Políticas Sociales "Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitaria. Universidad Nacional de Lanus. Buenos Aires. Artes Gráficas. Noviembre 2005. Pag 10"

- ✓ La comunidad, a través de su participación en las Mesas de Gestión y en el desarrollo de proyectos.

El proyecto CIC que se comenzó a implementarse a nivel nacional, en su primera etapa, en el año 2004 inaugurarse los primeros edificios un año después. En la provincia de Corrientes se construyeron he inauguraron en la primera etapa diez CIC a lo largo y ancho de la misma. Cinco en localidades sobre el río Paraná, dos sobre el Uruguay y tres en el centro de la provincia. El CIC de la localidad de Bella Vista comenzó a construirse en el año 2005, comenzó a funcionar en julio del año 2006 y fue inaugurado en agosto del 2008.

La localidad de Bella Vista que se encuentra en la provincia de Corrientes, es cabecera del departamento que lleva su nombre. Ubicada en la parte centro oeste de la provincia de Corriente a orillas del río Paraná, sobre la margen izquierda, a 141 Km de la capital de la provincia. Fue fundada en el año 1825 y según datos del Censo Nacional de Población del año 2001, la ciudad cuenta con 35.350 habitantes.

El CiC está asentado en el extremo sur de la ciudad. Es un CICs mínimo de 3 alas cada uno con una función. El Centro se construyó sobre la base de un comedor municipal que sigue funcionando dentro del Centro Integrado.

La participación de la comunidad, que se generó desde su inauguración en junio del 2006 y hasta junio del 2007, se ha producido de diferentes maneras. Estas se dieron en instancias de planificación, ejecución y evaluación de las actividades que se desarrollan, como así también en la gestión y en la toma de decisiones del C.I.C. Cada actor social ha participado del espacio público de integración, desde un posicionamiento particular.

6. La Especialización en Abordaje Integral de las Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario como parte de las Políticas Públicas.

La Carrera de Especialización: "...se enmarca en las relaciones de cooperación que vienen manteniendo el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Universidad Nacional de Lanús. Se propone, en este sentido, esta carrera de posgrado en la que se articula la misión de la Universidad -propiciando el desarrollo social desde la investigación y la reflexión- con los planes y programas que el Ministerio de Desarrollo Social impulsa, basados en la territorialidad, la integralidad y la articulación de acciones y actores sociales con la promoción comunitaria. En vinculación con dichos Planes y Programas Sociales, existe una clara intencionalidad de profundizar la formación de los profesionales de las Ciencias Sociales que participan de su implementación, particularmente los que se desempeñan en los Centros Integradores Comunitarios (CICs)..."²²

En el proceso de intervención profesional, del especializando en el C.I.C. de la localidad de Bella Vista, se inició en el año 2006 en el mes de Marzo. La construcción del objeto de intervención, en sus inicios se encontró socialmente condicionada. Esta limitación o restricción se materializó en la resistencia de algunos actores, más que por situaciones sociales objetivas. Este condicionamiento le imprimió a la inserción comunitaria una direccionalidad determinada en cuanto a su construcción.

La etapa de Inserción contemplaba en un primer paso, anterior a la realización de cualquier actividad de intervención y de diagnóstico comunitario, una instancia de presentación del especializando a las autoridades locales. Estaría a cargo del tutor pedagógico de la carrera de Especialización En abordaje Comunitario que depende de la Universidad de Lanús (UNLA) con el aval del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN).

²² **Universidad Nacional de Lanús.**(Pagina consultada en Febrero de 2011). "Oferta Académica", [On-line] URL: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/desaco/carreras/especializacion/abordaje/index.php>

La presentación tenía una doble finalidad, la primera explicitar la función del especializando dentro del esquema del CIC y la segunda legitimación la presencia del mismo ante las autoridades locales, facilitando la colaboración de las mismas ante las actividades a realizar en el territorio.

La ausencia de tutores en algunos casos y en otras las dificultades de los mismos para hacer las presentaciones, determino que la estrategia de inserción se modificara. El especializando debió proceder a su auto presentación acompañado solo de una carta prestación firmada por un representante del MDSN y de la UNLA.

Este cambio en la estrategia trajo varias consecuencias, la más importante fue la falta de legitimación hacia la presencia del especializando en el territorio y dentro de esquema cic, por parte del ministerio y de la universidad. Esto condiciono la colaboración de las autoridades locales en la realización de las primeras actividades de relevamiento de datos para la elaboración de un diagnostico comunitario, como así también en la realización del mismo. En este sentido el cambio de estrategia determino también un cambio de metodología en cuanto al tipo de diagnóstico a realizar. Se debió pasar de un Diagnostico de tipo comunitario y participativo a uno comunitario no participativo.

Más allá de las dificultades que se presentaron en la inserción del especializando, se logró conformar un espacio multiactoral de participación comunitario que persiste hasta el día de hoy. Se generaron actividades concretas, las cuales algunas de ellas, lograron sostenerse con avances y retrocesos a lo largo del tiempo.

Como afirma Eduardo L. Menéndez, citado por Norberto Alayón: “ Primero habría que precisar qué se entiende por participación (...) y segundo, establecer con claridad cuáles serían los mecanismos que aseguran esa participación, así como cuál sería el significado y sus objetivos. Si no precisamos esos términos, pensamos que se retomaran las viejas propuestas (...) que barnizadas con nuevas terminologías puedan cumplir funciones

legitimadoras, de control y abaratamiento hasta que el ensayo concluya nuevamente.”²³

De aquí en adelante trataremos de seguir esta línea expositiva sugerida por este autor para un mejor desarrollo narrativo del trabajo.

²³ **ALAYON, Norberto.** Asistencia y Asistencialismo. Pobres controlados o erradicación de la pobreza. Edit LUMEN HUMANITAS. Buenos Aires. 2000. Pag.87

1. ¿QUE ES LA PARTICIPACIÓN?

Etimológicamente la palabra Participar deriva del vocablo Latino *participare*, compuesto de: *pars*, “parte”, y *capere*, “tomar”, significando “**tener parte**” en una cosa, “ Se trata de un acto ejercido por un sujeto agente que está involucrado en un ámbito en donde puede tomar decisiones... No todo lo que se llamar participación, es participación es sentido estricto: hay formas muy variadas de simulación de la participación. Tanto en acción política y en la administración pública como en las organizaciones no gubernamentales, y aun en las mismos programas de trabajo social y en la prestación de servicios sociales, se suelen hacer ofertas de participación que no son otra cosa que formas de utilización de la gente de acuerdo con los intereses manifiestos o encubiertos de la institución u organización que propicia la participación. En unos casos son formas de captación de clientela política; en otros, de atenuación de conflictos sociales. Y, en algunos programas de acción social, constituyen una forma de incorporar mano de obra barata para atender a las necesidades y problemas de sectores populares.”²⁴

El término participación mezcla diferentes enfoques, por ser un fenómeno complejo, multidimensional y que excede los marcos propios de una rama de las ciencias sociales.

Existen diferentes interpretaciones sobre el término y sus diferentes interpretaciones son producto de los equívocos que tiene el tema, pero que es necesario conocerlos para evitar malas interpretaciones y ocasionar efectos dañinos en las prácticas participativas.

Las interpretaciones son el resultado de los enfoques que cada rama de la ciencia tiene sobre el fenómeno, que expresan, la concepción teórica y metodológica desde la cual se posiciona para analiza la realidad.

²⁴ **ANDER-EGG, Ezequiel.** Diccionarios de Trabajo Social. Edit. LUMEN. Buenos Aires 1996. Edición 20°, reelaboración 4°

Etimológicamente la palabra *Participar* quiere decir tener parte en una cosa (como se ha expresado anteriormente) y la participación activa (en contraposición a pasiva) es no solo estar en algo, sino el decidir sobre algo.

El término participación es usado por varias ciencias, como así también en programas y proyectos, especialmente los que tengan que ver con el desarrollo. Es una expresión vaga e imprecisa. Algunos de ellas como la expuesta por Gabriel Gyarmati define a la participación como: "...capacidad real, efectiva del individuo o de un grupo de tomar decisiones sobre asuntos que directa o indirectamente afectan sus actividades en la sociedad y, específicamente, dentro de la institución en que trabaja,..."²⁵. Por su parte Charles Wright Mills considera que es "...proceso permanente de formación de opinión, dentro del seno de los grupos de trabajo y organismos intermedios, en torno a todos los problemas de interés común, a medida que estos vayan surgiendo y requieran de soluciones, es decir de decisiones."²⁶. Boris Lima por su parte dice al respecto "...se hace referencia a la participación cuando se alude a la asociación de individuos en alguna actividad común destinada a obtener beneficios (...) en un sentido social significa tomar parte de una vivencia colectiva..."²⁷. A pesar de las distintas visiones existentes sobre el término, todas las definiciones hacen referencia y coinciden mayoritariamente en el hecho de implicarse y tomar parte de algo o en algo en forma pasiva o activa.

La participación real fomenta el desarrollo de capacidades, exige responsabilidades y aporta beneficios, facilita la toma de conciencia sobre la realidad y favorece procesos de organización basados en el protagonismo de los participantes. Los mecanismos, prácticas y espacios para generar o promover la participación deben ser contextuales a la cultura, la edad de los

²⁵ **Universidad Nacional de Lanus.** Especialización en Políticas Sociales "Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitaria. Cuadernillo de Organización Comunitaria y Promoción Social. Buenos Aires. Artes Gráficas. Julio 2006. Pag 42

²⁶ **Idem.**

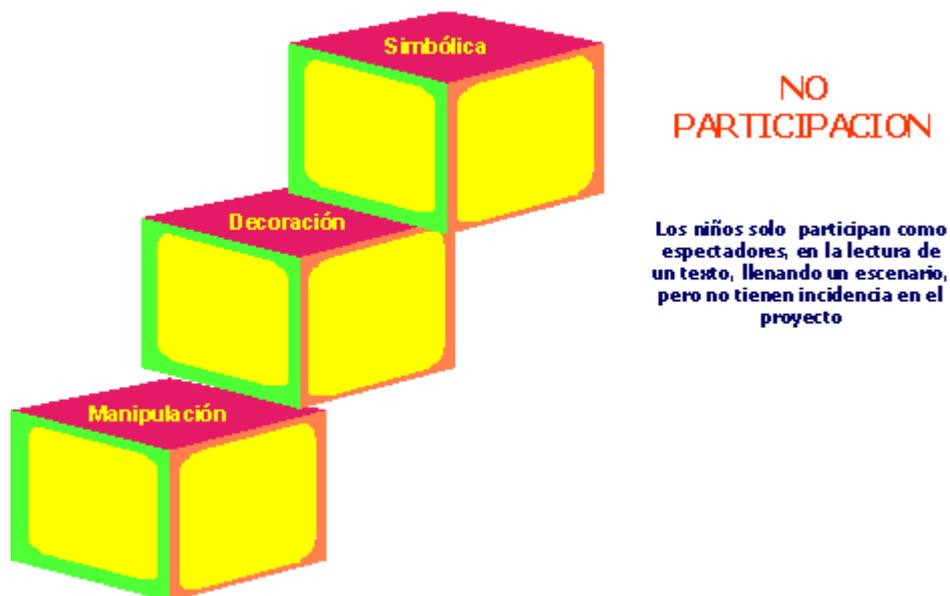
²⁷ **LIMA, Boris Alexis.** Exploración teórica de la participación. Edit. Humanitas. Buenos Aires. 1988. Pag 09

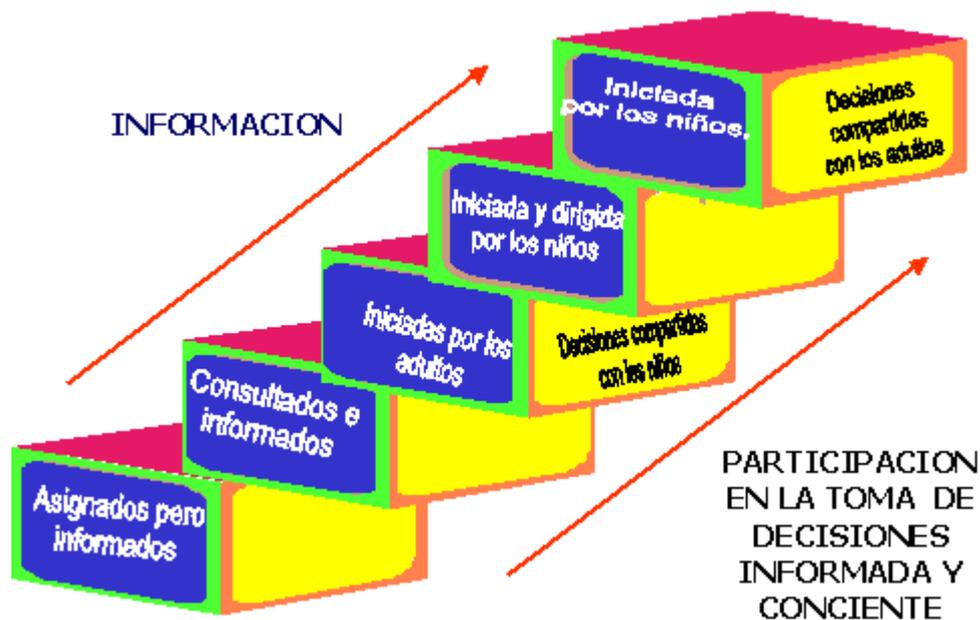
participantes, y como condición dar cabida en los procesos de toma de decisiones.

2. LA ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN.-

Es una figura generada por Roger Hart que puede ayudar a establecer las características de la participación que se impulsa en los diversos trabajos en la cual se implica a la comunidad.

Puede servir para determinar hasta qué punto estamos promoviendo verdaderos procesos de participación, o si, lo que generamos como agentes externos de desarrollo es sólo una participación de carácter simbólica:





28

- Escalón 1 : **Participación "manipulada"**- Se da cuando la población es utilizada para realizar acciones que no entienden y que responden a intereses ajenos a los suyos.
- Escalón 2 : **Participación "decorativa"** - Se realiza cuando se incorpora a la población sólo como un accesorio, es decir, para "decorar" o "animar" determinada actividad.
- Escalón 3 : **Participación "simbólica"** - Es la que se da cuando se realizan acciones donde la participación de la población es sólo aparente.
- Escalón 4 : **Participación de "asignados pero informados"** - En este nivel, se propone a la población participar pero solo en una determinada actividad, sin embargo se le informa en qué consiste la misma. Es, aunque todavía limitada, el primer nivel de participación real.
- Escalón 5 : **Participación "con información y consulta"** - En él, los agentes externos, informan y consultan a la población sobre su probable participación. En base a ello, la población decide.
- Escalón 6 : **Participación "en ideas de agentes externos, compartidas con la población"** - La acción es pensada por agentes externos, pero es

²⁸ FUNLIBRE: Fundación colombiana de tiempo libre y recreación. (Pagina consultada en Marzo del 2008) "El Modelo de Ludoteca FUNLIBRE/ Ejes Conceptuales. 2.2 - La Participación Infantil", [On Line]. URL:<http://www.Funlibre.org>

compartida con la población. Supone que ellos se incorporan en pensar y aportar respecto a la acción a realizar.

- Escalón 7 : **Participación "en acciones pensadas y ejecutadas por la propia población"** - La acción se gesta en la propia población y es ejecutada por ellos. No hay relación con agentes externos de desarrollo. Un ejemplo de este nivel se da cuando un grupo de niños organiza un campeonato de fútbol en su barrio, sin consulta alguna con adultos. Sin duda ellos son los protagonistas, sin embargo, no cuentan con el aporte que podría brindar la experiencia o dominio técnico de los agentes externos de desarrollo.
- Escalón 8 : **Participación "en acciones pensadas por la propia Población y que han sido compartidas con agentes externos "** - La acción es pensada por la población, pero a diferencia del escalón anterior, es compartida con agentes externos de desarrollo. Este es el escalón superior que contempla la llamada **Escalera de la Participación de Hart**.

Sherry R. Arnstein²⁹, elabora una escala de participación similar a la de Hart, en la cual describe en ocho niveles, cuales son las etapas y las características de las mismas en el proceso de participación; estas son:

- Manipulación y
- Terapia.

Estas no son ni implican participación de los individuos. La intención es curar o educar a los participantes. El plan propuesto es mejor y la tarea participativa es conseguir el apoyo público por medio de las relaciones públicas.

- Información. Es un primer paso hacia la participación legítima. A menudo se enfatiza la información en una única dirección, sin respuesta.
- Consulta. Supervisión de las posturas, reuniones vecinales y encuestas públicas. Un ritual de escaparate.
- Pacificación. Elección de «meritorios» escogidos.
- Asociación. Redistribución del poder entre los ciudadanos y los administradores. Se comparte la planificación y la toma de decisiones.

²⁹ **ARNSTEIN, Sherry R.** "A ladder of citizen participation", en Journal of the American Institute of Planners, vol.35, n°04, Junio 1969

- Delegación de poderes. Los ciudadanos ocupan una mayoría clara de puestos en los comités con poderes delegados para tomar decisiones. Ahora, el público tiene el poder para asegurar su responsabilidad en el programa.
- Control ciudadano. Los desposeídos manejan todo el trabajo de planificación, elaboración de la política y gestión de un programa.

Otra escala, a partir de la cual se puede pensar cualitativamente la participación, es la desarrollada por Harry Shier³⁰ que ofrece una categorización en cinco niveles:

- **Nivel 1:** los individuos son escuchados cuidadosamente cuando expresan una opinión. Sin embargo no se hace ningún esfuerzo por obtener su punto de vista y si el problema no es expresado esto no se percibe como tal.
- **Nivel 2:** son animados y apoyados para expresar sus opiniones aunque no existe la presunción de que estas vayan a influir en las tomas de decisión.
- **Nivel 3:** Las opiniones son solicitadas, apoyadas y tenidas en cuenta para la toma de decisiones.
- **Nivel 4:** los sujetos son involucrados directamente en procesos de toma de decisión, no sólo son consultados.
- **Nivel 5:** las personas comparten poder y responsabilidad para la toma de decisiones. Las decisiones se toman CON los sujetos.

Por su parte Jaume Trillo y Ana Novella³¹ establecen algunos criterios o factores que inciden en los niveles de participación; como ser:

- **Implicación:** El grado en que los participantes se sienten personalmente afectados por el asunto de que se trate.
- **Modulación / Conciencia:** Se trata del nivel de conciencia que tienen los sujetos sobre el sentido y las finalidades del proyecto, y de la calidad y la

³⁰ **SHIER, Harry.** “Teoría de la Participación Infantil y su Relación en la Práctica Cotidiana”, en Incidencia de niños/as y adolescentes como ciudadano/as activos/as en Nicaragua. CEDESMA. Universidad de Nicaragua. 2010

³¹ **TRILLO, Jaume y NOVELLA, Ana.** “Educación y Participación Social de la Infancia”, en Revista Ibero Americana de Educación. N°26. Mayo-Agosto 2001, [Online]. URL: <http://www.rieoei.org/rie26a07.htm>

cantidad de la información que disponen sobre el objeto o contenido del mismo.

- **Capacidad de Decisión:** Tiene dos significados diferentes aunque relacionados; desde las competencias del individuo y los factores del entorno que intervienen.
- **Compromiso / Responsabilidad:** subyace en el hecho de que toda participación éticamente defendible exige también un cierto compromiso previo con el asunto de que se trate.
- **Nivel de Conciencia:** El conocimiento que tenemos de un fenómeno o actividad.
- **A capacidad de Decisión:** Situación del colectivo o el individuo de tener libertad y firmeza al optar por una alternativa.
- **La Calidad de la Acción:** Conjunto de actividades y proyectos en los que participan los miembros de la organización infantil.

Más allá de los instrumentos que pudieran o quisieran aplicar para cuantificar o cualificar el fenómeno de la participación, ya sea como medio o como fin; requiere de un proceso gradual e integral en relación con la formación de las personas, la construcción de ciudadanía, los mecanismos y los espacios de participación, el acceso a la misma y a la información, entre otros aspectos. Se infiere entonces que la participación no se da por sí sola; es gradual, procesual y compleja.

La participación no se da de forma espontánea. Alguien maneja, dirige o coordina el proceso a lo largo del tiempo y permite la colaboración de los demás en el control de lo que sucede. El proceso puede ser describe en cuatro fases o etapas: inicio, preparación, participación y continuación.

El o los que generan los procesos de participación, está en una posición privilegiada para decidir hasta qué punto se controla. Esta decisión es equivalente a subir un peldaño en la escala o a adoptar una postura sobre el nivel de participación.

Entender la participación implica entender el poder: la capacidad de los diferentes intereses para conseguir lo que quieren. El poder dependerá de quién tiene información y los recursos. También dependerá de la confianza y las aptitudes de la gente, ya que muchas organizaciones o instituciones públicas o privadas, son reticentes a estimular la participación de la gente porque temen perder el control. En cualquier caso, hay muchas situaciones en las que el trabajo conjunto permite conseguir más de lo que podrían conseguir aisladamente. Siendo esto uno de los beneficios de la participación y motivo por lo cual es importante generar la participación a cualquier nivel.

3. EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN.-

Este tema carece de una precisión conceptual y pocas son las contribuciones donde se plasmen criterios objetivos y consensuados que puedan servir para llevar a cabo una evaluación de los procesos participativos. Uno de estas contribuciones constituye el aporte de Roger Hart y su “Escalera de Participación” como así también la de sus continuadores (Sherry Arnstein, Shier, Trillo y Novella); su aplicación ha sido muy extendida en campos como la educación, salud, medio ambiente y desarrollo comunitario.

Quienes pretenden realizar una evaluar de la participación comunitaria mencionan que es necesario considerar al menos tres elementos: “... quienes deben participar, la forma como se conduce el proceso y a qué tipo de desarrollo debe conducir la participación.”³²

Algunos autores que se han llevado a cabo experiencias en el campo de la salud han propuesto un esquema de evaluación para aplicar a experiencias participativas que tiene en cuenta varios factores involucrados. Emplean como categorías analíticas:

³² **Organización Panamericana de la Salud:** Servicios comunitarios de salud y participación de la población. Discusiones técnicas de la XXII Reunión del Consejo Directivo de la OPS. OPS. Washinton, 1973

“...1) la extensión, referida a qué actores participan y cuáles no, los porqué de la exclusión.

2) La intensidad, que consiste en averiguar en qué y cómo participan los actores en un proceso participativo.

3) La modalidad, la dinámica y naturaleza del proceso participativo.

4) Su impacto, la eficacia social en el logro de las metas y en la construcción de ciudadanía y comunidad.

5) la sostenibilidad, equiparable al fortalecimiento de las capacidades de los participantes para formular y negociar propuestas y continuidad de los procesos participativos.”³³

En el caso de la participación comunitaria en las actividades y espacios de interacción del CIC de la localidad de Bella Vista (Ctes.); la categoría de análisis “Extensión” adquiere el estatuto de representativa, que en ocasiones resulta crítica en vista de la diferenciación social en estratos de diverso tipo, más aún si se tiene en cuenta que la misma representatividad de las entidades ciudadanas (que participan del espacio de la MGL), puede resultar en muchos casos más bien ficticia o nominal. La utilización de esta categoría analítica nos permite evaluar, ¿quiénes serían los actores sociales a involucrar en un proceso participativo? ¿Quiénes participan, quienes no y por qué? ¿De qué forma se han incorporado? ¿Qué tipos de intereses representan? ¿En qué medida cuentan con el apoyo de otros actores? De qué manera la convocatoria, a las actividades o espacios de reunión, limita o favorece la participación de los distintos actores? ¿Llega ésta a todos los interesados?.

La segunda categoría que se refiere a la “Intensidad” de la participación trata de examinar en qué momentos y en qué aspectos interviene la comunidad. Se analiza: cómo y en qué participa la comunidad o sus representantes a la hora de identificar y priorizar problemas y necesidades; la elaboración de planes de acción, la ejecución de las actividades y tareas, el monitoreo y la evaluación. Requiere tener muy claro, por parte de los participantes, qué tipo de decisiones

³³ **María Teresa Cerqueira y Daniel Mato.** Evaluación participativa de los procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud: en J. A. Haro y B. de Keijzer (eds.): “*Participación comunitaria en salud. Evaluación de experiencias y retos para el futuro*”. El Colegio de Sonora-Organización Panamericana de Salud, Hermosillo, 1998. págs. 21-63.

son las que les competen tomar dentro de los espacios de decisión del CIC, evitando de esta manera muchos conflictos y frustraciones.

La tercera categoría señala la “Modalidad y Naturaleza” de esta participación, hace referencia a los procesos y acciones realizadas en forma conjunta, entre personas que representan diversas instituciones y organizaciones comunitarias. ¿Cuáles han sido las formas de participación de los diferentes actores? , ¿Existe una estructura jerárquica que contradiga el ideal participativo de la experiencia?, ¿Se otorga y exige el suficiente nivel de información adecuado para que los participantes tengan un control sobre el proceso?, ¿Cómo se ejerce la toma de decisiones?, ¿Están claros los criterios, existen normas, se cumplen? ¿Se evalúan y supervisan las experiencias?, ¿Quiénes participan en la evaluación?

La cuarta categoría comprende el análisis de la relación entre la extensión, intensidad y modalidad de la participación y el grado de cumplimiento de las metas. ¿Cuál ha sido el impacto de estas experiencias? Se evalúa la participación social en la cogestión como medio y como fin, examinando la naturaleza de los procesos de participación social, la continuidad y maduración de estos procesos y su impacto frente a metas concretas. ¿Ha contribuido este proceso a lograr metas propuestas por la comunidad, y a la construcción de una sociedad más democrática?, ¿Ha contribuido al desarrollo de capacidades de formulación de propuestas de la comunidad? ¿De qué maneras han contribuido las instituciones a construir capacidad en los actores?, ¿A abrir escenarios y oportunidades para la maduración y continuidad de los procesos participativos?, ¿Se mejoran las condiciones de los grupos vulnerables, se establecen prioridades por riesgo?, ¿Se logran acciones intersectoriales y compromisos concertados? ¿De qué manera se reconocen y fortalecen los valores de solidaridad y otros valores éticos y morales?

La quinta categoría, la “Sostenibilidad”, se refiere a la continuidad de los procesos, más allá del tiempo de duración de cada proyecto específico. Tiene que ver con la capacidad de negociar y participar en las decisiones de las personas. Se relaciona con el manejo de los recursos y la continuidad de los

escenarios. La participación social y la equidad se desarrollan en la medida en que se avanza en la construcción de ciudadanía y la creación de comunidad. ¿Estas experiencias están destinadas a ser durables o sostenibles?. ¿Han adquirido los actores capacidades y destrezas para formular y negociar propuestas que mantengan en el futuro?, ¿Qué tendencias en el tiempo y continuidad de los procesos se observan?, ¿Qué avances se han observado hacia la institucionalización de procesos concertados, negociados y basados en relaciones de reciprocidad?, ¿Los actores tienen oportunidades para influir en las políticas públicas, compromisos y acciones para el bienestar colectivo?, ¿Se mantienen los escenarios y se dieron nuevas oportunidades?, ¿Se logra continuidad en los procesos participativos?.

Partiendo de que participación ciudadana puede ser tanto aquella que surge como iniciativa al interior de los grupos sociales, como la que puede ser despertada por un agente externos a la comunidad, hay que considerar que exige cada vez más espacios de participación comunitaria donde la misma se encuentra y diseña de mecanismos para la deliberación y la concertación de propuestas.

4. FACTORES QUE INHIBEN LA PARTICIPACIÓN.

Los factores que inhiben la participación en las diversas instancias: sociales, políticas, sindicales o en la creación de nuevas formas de organización comunitarias, fomentan la atomización, fragmentación, desmovilización, apatía participativa, el escepticismo en lo político y el individualismo en todos los ámbitos.

Al promediar la década del 80', la bibliografía de las ciencias sociales ya daba cuenta de la poca participación política del Ciudadano, él había olvidado su historia, no comprendía que había pasado, ni por qué pasa. Solo esperaba la solución de la mano del Estado o de poder mayor, este no se organiza para reaccionar, no se asocia para demandar, no se congrega para influir.

Este debilitamiento se ha debido por un lado a mecanismos de "no-decisión". Entendiendo esto como "... una decisión que resulta en la supresión de una demanda por considerarla una amenaza latente o manifiesta a los valores e intereses de la estructura de poder institucional beneficiando a ciertas personas y grupos en detrimento de otros; son medios por los cuales las demandas de cambio en la actual distribución de beneficios y privilegios institucionales y sociales se sofocan antes de que se expresen o no llegan a acceder a los ámbitos don se toman decisiones."³⁴

Estos mecanismos son generados por el poder establecido y tienden a abortar una demanda considerada riesgosa para el statu quo "... para las estructuras autoritarias, el clientelismo y la coaptación que invadió no sólo los movimientos populares sino también los ámbitos profesionales y académicos. Estos mecanismos van socavando las organizaciones de base, las sindicales, profesionales y generan ámbitos de trabajo en donde se convive en un ambiente de tener el enemigo adentro."³⁵

Su ha construido una manera de pensar y teorizar sobre nuestra realidad política e institucional que inhibe las posibilidades no sólo de participar, sino de visualizar la importancia y la necesidad de participar. Construcción de la realidad que legitima y reproduce las condiciones sociales y materiales de desigualdad que la producen.

5. PARTICIPACIÓN Y CIC.

Desde el proyecto CIC la participación se da en "... en las instancias de diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación de las distintas actividades que se desarrollen. El acceso a la información, el espacio y las decisiones del CIC deben generarse con formas participativas y toma de decisiones

³⁴ **LUKES, Steven.** *Power. A radical view.* London, The MacMillanPress, 1981, PP 44-45. Traducción española, Madrid, Siglo XXI, 1985.

³⁵ **SIRVE, María Teresa.** Poder Participación y Múltiples Pobrezas: La Formación del Ciudadano en un Contexto de Neoconservadurismo, Político de Ajuste y Pobreza. [On Line]. URL:<http://blogs.flacso.org.ar/profesorados/files/2014/02/sirvent-participacion.doc>

colectivas...”³⁶. Desde una concepción territorial, y desde un deber ser, el proyecto debe promover la participación de la comunidad en la que se encuentra inserto el Centro Integral.

En este sentido la generación de participación por parte de los actores locales y de los procesos que permitan la apropiación de este espacio, debe partir en primera instancia del nivel municipal, apuntando todo ello a mejorar la calidad de vida de los sectores vulnerables. Así mismo otro actor, presente en los dos primeros años de funcionamiento de todo CIC, son los Especializando en Políticas Comunitarias de la Universidad Nacional de Lanús.

La especialización en “Abordaje Integral de Políticas Sociales en el Ámbito Comunitario” es un posgrado: “...se sustenta pedagógicamente a partir de la modalidad de educación a distancia, a la vez que propone una complementación de actuación tutorial in situ, propia de la formación en servicio. Esta metodología de formación supone un seguimiento permanente por parte de los responsables del Ministerio de Desarrollo Social junto al monitoreo llevado adelante por el equipo de trabajo de la Universidad, que a su vez tiene a cargo la redacción y organización del material de formación, así como el desarrollo del campus virtual específico para la Carrera.”³⁷. Se le asigna la tarea de generar procesos de participación comunitaria. Esto debe apuntar a lograr la apropiación del Centro Integrador, por parte de los vecinos aledaños al CIC y de todos los actores sociales, que de alguna u otra manera, influyen en la comunidad. Estos actores pueden ser de carácter público o privado, siendo organizaciones gubernamentales o no gubernamentales de carácter local, provincial o nacional.

En la práctica los espacios de participación comunitaria se presentaron como algo problemático ya que se manejó sobre este tema un doble discurso. Mientras que a nivel del MDSN, discursivamente se significó a espacios como La Mesa De Gestión Local (MGL) como ámbitos de participación; en la práctica

³⁶ Cuadernillo Introdutorio de la Especialización en Políticas Sociales “Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitaria. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires. Artes Gráficas. Noviembre 2005. Pag 11

³⁷ Idem, pag14

esta "... tendrá como función principal promover la participación ciudadana y la articulación de las políticas sociales y sanitarias. Para ello, planificará y operativizará las actividades en el territorio..."³⁸. En los territorios la realidad fue otra, en algunos casos, diametralmente distinta a lo propuesto en las letras del proyecto CIC.

Dentro del CIC el ámbito de la MGL es el espacio donde lo enunciado precedentemente es más evidente y las consecuencias de esta falta de modelos son verdaderamente preocupantes. Este espacio, motoriza en muchas ocasiones las decisiones tomadas en otros ámbitos que no responden a los intereses de la comunidad y en las que las decisiones sobre las actividades a realizar no apuntan a resolver las necesidades de la comunidad donde se asienta el CIC ni mucho menos responden a un diagnóstico elaborada en y con la misma.

En muchas ocasiones las MGL, (especialmente la de Bella Vista) es un ámbito de poder donde el ejercicio del mismo, a través de su coordinación (generalmente a cargo de un funcionario municipal) tiende a mantener el Statu Quo de las relaciones, no dando lugar a la innovación en materia organizativa y donde no se cede terreno a la hora de tomar decisiones concerniente a su organización y funcionamiento.

Gregorio Kaminsky y Cristian Varela en su texto "Grupo Objeto- Grupo Sujeto" (2001)³⁹ reverencian a Félix Guattari, el cual hace una distinción entre grupo sujetos y grupos sometidos. Este último es denominado por Rene Lourau como Grupo Objeto, distinguiendo dos formas: Tipo A y B. En relación a la situación problemática planteada precedentemente se puede inferir la presencia de característica de ambos grupos y sub grupos dentro y CIC, pero especialmente se puede observar dentro de la MGL rasgos predominantes que corresponden a los grupos subordinados.

³⁸ Presidencia de la Nación Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. "Convenio Específico Para la Conformación de los Centros Integradores Comunitarios. Anexo B". Parte III. Artículo N° 10. Bs As. 2006.

³⁹ **KAMINSKY, Gregorio y VARELA, Cristian.** "Grupo Objeto y Grupo Sujeto". Laboratorio de Análisis Institucional. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales UBA. Buenos Aires. Octubre del 2001

En este sentido y siguiendo a Guattari, el grupo de trabajo de la MGL, presenta rasgos de los Grupos Sometidos ya que "...En estos grupos las decisiones se toman en otra parte, sin que se les consulte, con lo cual se presentan como separados de los diversos sistemas de poder, carentes de una enunciación colectiva auténtica y objeto de enunciados estereotipados...."⁴⁰. Desde el discurso la MGL debería funcionar como un espacio de toma de decisión sobre algunos aspectos del funcionamiento del CIC (actividades llevadas a cabo, uso y utilización del espacio materiales y simbólicos, como así también de los recursos materiales de la institución, etc.), pero en la realidad muchas de las decisiones se toman en otros lugares (Municipio y MDS) actuando este espacio como mero ejecutor o, legitimador de decisiones.

Este espacio también posee característica que hacen a el Grupo Objeto de Tipo B. Esto se evidencia en la "... identificado casi totalmente con la institución las que pertenece y que lo atraviesa."⁴¹, esto sin embargo no es una tendencia homogénea dentro de grupo de la MGL. La coordinación de la misma (a cargo de un funcionario del municipio local) trae al grupo, desde otro lugar (Municipalidad), lo instituido. No con el poder de producir normas pero si de controlar y cumplimentar las emanadas de otros ámbitos. Es a través de este actor que el grupo se somete al orden instituido, a las instancias superiores.

6. QUE CARACTERIZA A LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN DEL CIC DE BELLA VISTA.-

Para poder responder a esta preguntas seguiremos a Peter Oakley, el cual dice con respecto a la participación que "... actualmente todos los conceptos de participación coinciden en que es preciso consultar a la gente en la toma de decisiones sobre su desarrollo, permitiéndole el acceso a los recursos y

⁴⁰ KAMINSKY, Gregorio y VARELA, Cristian. Idem. pag. 04.

⁴¹ KAMINSKY, Gregorio y VARELA, Cristian. Íbiden. pag. 05.

conocimientos necesarios para su desarrollo y el disfrute de los beneficios conseguidos”.⁴²

Siguiendo al autor citado más arriba, creemos que la población no sólo debe ser consultada, sino que debe intervenir en la toma de decisiones. Pero más allá de la definición que se utilice, el término participación no se refiere a “ un fenómeno singular y delimitado, sino más bien a un conjunto de procesos relacionados con la toma de decisiones y que se encuentran en el centro de la intersección de distintas disciplinas tales como la psicología social, la sociología, la economía y las ciencias políticas...”⁴³ y por lo tanto requiere la incorporación de múltiples experiencias, interpretaciones e intereses de diferentes actores que, tanto a nivel local como global, constituyen procesos de larga data.

Participar no es solo colaborar, ni opinar sobre un determinado tema consultado o asistir a determinados eventos comunitarios. Supone una determinada actuación, por lo menos es lo que surge del espíritu del proyecto de los CIC. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia colectivo, a una comunidad en este caso. Es por ello que pese al impacto que se pretenda lograr a través de los canales participativos diseñados por los poderes públicos, no se puede olvidar la importancia de recuperar las capacidades instaladas en la comunidad a partir de su propias experiencias y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones al respecto a las actuaciones administrativas. Sin embargo las intenciones y la realidad del territorio no siempre suelen coincidir.

Si se tiene en cuenta la experiencia desarrollada en este CIC de Bella Vista (Corrientes) y se la extrapola con las funciones enumeradas en los Convenio Marco celebrado por los diferentes gobiernos Municipales, Provinciales y

⁴² **OAKLEY, Peter**. “Intervención de la comunidad en el desarrollo sanitario. Examen de los aspectos esenciales”. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Citado en **Menéndez E. y Spinelli H.** (coord.) “Participación Social ¿Para qué?”. Colección Salud Colectiva. Editorial Lugar. Buenos Aires. 2004

⁴³ **FRANCO, Carlos**. Participación en Decisiones. Edit CEDEP, Lima. Perú. 1979.

Nacional, las cuales deberían cumplir cada actor en la construcción de los CIC; se podría afirmar que el mismo favorece la participación siendo la misma, sesgada y pendular (oscilando entre la participación simbólica y en algunas ocasiones llegando al plano del poder ciudadano; según la Escalera de Participación de Arnstein.)

La participación propiciada desde el CIC, se da de diversas maneras, ya existiendo diversas formas de llevarla a cabo, ya sea a través de una consulta al médico, o al psicólogo, desde participar de una campaña de vacunación o hacerse una extracción odontológica, o en actividades de tipo comunitarias o grupales, como son la Mesa de Gestión, reuniones de evaluación comunitaria, la organización de actividades puntuales por medio del grupo de vecinos, las reuniones con las productoras locales, con jóvenes, etc. En cada uno de estos espacios, “estar” no es lo mismo que “participar”. Se puede participar de distintas maneras, en diferentes grados de implicancia, de compromiso y con diferentes niveles a la hora de tomar decisiones.

En los dos primeros años de funcionamiento del CIC la participación comunitaria en este espacio, atraviesa por varios peldaños de la Escalera de Participación de Hart. En un primer momento la participación de los vecinos es a un nivel “Simbólica”; dándose solo en las acciones, servicios y actividades que se desarrollan desde el CIC, siendo solo aparente en el nivel de planificación o toma de decisión, en otras es “Decorativa” y hasta “Manipulada” por los agentes externo a la misma. En un segundo momento llega a su nivel máximo alcanzado la “Etapa de Participación de Asignación e Información”, en la cual se propone a la vecinos participar en determinada actividad, en este caso del espacio de la MGL; nunca lograron pasar de este primer peldaño del Nivel de Participación Real.

7. ESCENARIOS DE LA PARTICIPACIÓN.-

La participación de los vecinos, aledaños al CIC, se concentró inicialmente en las actividades y servicios que se brindó desde el mismo; generalmente

propuesta y planificada por agentes externos a la comunidad. Algunas actividades, que venían desarrollándose en otros espacios al ser trasladadas al CIC fueron potenciadas y aumentaron el número de participantes (es el caso del comedor, las clases de catecismo y de apoyo escolar). No obstante, aun cuando la población aumento su participación, a la misma solo se le asigna determinada actividad para realizar, no incidiendo en las decisiones. No se permitió el esbozo de iniciativas que comprometan a los distintos actores comunitarios en instancias de participación que implique búsqueda de consenso, priorización de necesidades básicas, definición de intereses de una manera organizada y colectiva para poder mejorar la calidad de vida.

Las principales actividades realizadas, en el periodo de tiempo evaluado en este trabajo, se podrían enumera de la siguiere manera:

En el Área Social se encuentran realizaron las siguientes actividades:

- ✓ Clases de Computación. Los profesionales encargados de dictarlas fueron empleados municipales.
- ✓ Talleres de Manualidades (Trabajos en yeso, decorado de botellas, etc). Concurrían personas de todas las edades. El dictado de la misma estaba a cargo de profesionales que lo hacían ad honoren.
- ✓ Clases de Artes Marciales. La remuneración de los servicios del profesional que de dicta las clases estaba a cargo de la Cooperadora del CIC.
- ✓ Clases de apoyo en Ingles. El dictado de la misma estaba a cargo de una profesora que lo hace en forma gratuita.
- ✓ Clases de Catecismo. Los días sábado. Esta es una actividad que ya se realizaba en las instalaciones de un comedor municipal que actualmente funciona dentro del CIC.
- ✓ Cursos de Capacitación en Instalación Eléctrica. Dictados por la Fundación de Educación y Capacitación para los trabajadores de la Construcción que depende de la UOCRA. Esto fue gestionado por la Oficina de Empleo de la Municipalidad Local.
- ✓ Reuniones de Grupos de Jóvenes del CIC, el cual se conformó por iniciativa de una Profesional de Psicología Social que trabajaba con este grupo en los primeros años de funcionamiento del CIC; estaba conformado por 20 integrantes aproximadamente, reuniéndose todos los sábados.

- ✓ Usos múltiples del Salón Comunitario del CIC para realizar diversas reuniones, como por ejemplo:
 - Las cooperativas de auto construcción de viviendas (Las mismas que construyeron el CIC) con técnicos del INVICO (Instituto d Vivienda de Corrientes)
 - Los Médicos Comunitarios cada dos meses utilizaban el SUM y el comedor para la realización de sus clases, con la participación de todos los médicos de la provincia.
 - El SUM o el Comedor, en algunas ocasiones durante el año (Comuniones, confirmaciones o fiestas patronales) es utilizado para la realización de misas.

En los primeros diagnósticos que se hicieron de las comunidades aledañas al CIC, surgieron que los problemas de la comunidad se relacionaban con:

- Drogadicción,
- Delincuencia.
- Vivienda,
- Salud,
- Contaminación Ambiental.
- Organización Vecinal Débil,
- Violencia Familiar,
- Desocupación y subocupación,
- Deserción Escolar

Las necesidades expresadas o sentidas (entendida como la carencia objetiva, provocado por una privación en relación con lo que es necesario o útil para el desarrollo de un individuo o grupo y que es reconocida por la misma comunidad), estaban relacionadas con la salud y el habitat en su gran mayoría. Algunas de ellas derivadas de los problemas comunitarios, estas era:

- Necesidad de acceso a programas, instituciones u organismos (Pública o privada), que permitan abordar la drogadicción entre la población joven. Esta carencia se da a escala comunitaria, municipal y ciudadana.

- Necesidad de mejores viviendas, cubriendo carencias fisiológicas, psicológicas, y prevención de enfermedades contagiosas. Un número importante de casas precarias, son del tipo rancho.
- Necesidad de una infraestructura de desagüe cloacal que permitan erradicar los desagües a pozos negros, engendrados de problemas de salud y medio ambientales.
- Necesidad de una comisión vecinal fuerte que no genere fragmentación comunitaria y tenga más peso al momento de gestionar o negociar con instituciones u organizaciones del medio.

Las necesidades reales de la comunidad coinciden con las sentidas o expresadas por la misma, a las cuales habría que agregar:

- Necesidad de contar con un centro de salud de baja complejidad, dado que es muy frecuente y generalizado en algunos sectores los problemas de parasitosis.
- Necesidad de generar emprendimientos de economía social, como así también talleres de capacitación en artes y oficios, para diversos grupos etarios, que permitan aumentar su bienestar social.
- Necesidad de realizar acciones que permitan visualizar, detectar y prevenir los problemas socio - familiar (Violencia, maltrato, etc.)
- Necesidad de ejecutar actividades tendientes a mejorar la calidad de vida de la población de adultos mayores.

Una vez conformada la Mesa de Gestión Local (MGL) y teniendo en cuenta este diagnóstico sobre la situación de la comunidad, se instaló un debate, sobre cómo abordar las problemáticas y como solucionarlas. En este sentido fueron conformando diferentes grupos informales que establecieron redes con distintas instituciones y actores locales tratando de dar respuesta a las necesidades de la comunidad, con este fin se formaron grupos de trabajo:

- El grupo de jóvenes. Conformado por 20 jóvenes, de 14 a 22 años, lo cuales desarrollaban reuniones en el CIC los días sábados, realizando tareas de formación en grupo. Contaban con la ayuda una psicóloga social y algunos voluntarios. Impulsaron el desarrollo de diversas actividades

recreativas y culturales consiguiendo la colaboración desinteresada de diferentes profesionales del medio que se sumaron al trabajo con los jóvenes.

- El grupo de Apoyo al CIC; que se conformó con vecinos de barrios aledaños. Se reunían en el CIC e intentaron formalizar un grupo que les permita obtener financiamiento para una serie de acciones orientadas al embellecimiento del centro Integrados y cubrir necesidades no satisfechas por el municipio o nación. Este grupo posteriormente se transformó en Cooperadora del Centro Integrador, articulando con diferentes organizaciones comerciales y no comerciales como así también organizaciones no gubernamentales como el Club de Leones local; con todos estos obtuvieron no solo recursos materiales y económicos sino también la posibilidad de acceder a otros contactos que permitan ampliar su red de relaciones.
- El Grupo de Profesionales Médicos: constituido por los médicos comunitarios que prestan servicio en el sector de Atención Primaria de la Salud (APS) del CIC; junto a estos médicos también se encontraban otros a cargo del municipio local aportando saberes técnicos desde su propia especificidad: (kinesiólogos, ginecólogos y , Otorrinolaringólogo.) Los médicos comunitarios orientaban su práctica hacia la prevención de la aparición de enfermedades en la comunidad a través de charlas y campañas. Estos profesionales trabajaban en red con el hospital local y con las sales de salud que posee el municipio. A través del CIC y del municipio les permitía articular con diversos programas y proyectos a nivel nacional y provincial en el área de salud (Plan Remediar, Plan Nacer, etc)

8. LA MESA DE GESTIÓN LOCAL COMO ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.-

Las Mesas de Gestión Locales de los CIC son espacios de participación comunitaria, significadas por algunos de los Actores Intervinientes como espacios problemáticos. El mismo se relaciona con el doble discurso manejado sobre este tema. Mientras a nivel de Instituciones Nacionales (Ministerio de

Desarrollo Social de la Nación, etc.) discursivamente se significa a este espacio como de participación “La MGL, constituida en el ámbito del CIC, tendrá como función principal promover la participación ciudadana y la articulación de las políticas sociales y sanitarias. Para ello, planificará y operativizará las actividades en el territorio...”⁴⁴. En los territorios la realidad es otra, en algunos casos, diametralmente distinta a lo propuesto en la letra del proyecto CIC.

La propuesta de una MGL posee un alto grado de generalidad a muchos niveles. En el párrafo anterior correspondiente al artículo diez del Convenio de Conformación y Gestión de los CIC, que se refiere a las funciones de una, se puede observar este hecho. Términos como: Participación Ciudadana, Articulación de Políticas Sociales y Sanitarias, Operativización de Actividades en Territorio, etc. son conceptos algunos de ellos con un alto grado de abstracción y susceptibles de interpretaciones subjetivas de acuerdo a las conveniencia o entendimiento de las instituciones o de los poderes de turno.

Los CIC son: “...un espacio público de integración comunitaria...”⁴⁵, que además son financiados por la nación (Por el término de dos años), administrados y dirigidos por los municipio local y gestionado y coadministrado (en cuanto a las actividades que se realizan y al uso de los recursos del cic) por las MGL. Es en este ámbito donde las disputas de poder son más visibles. Las fricciones habituales responden a la ausencia de reglas de funcionamiento. Los límites y los ámbitos de ejercicio de poder no están establecidos a priori originando frecuentes roces entre la MGL y el gobierno local.

La construcción de este espacio y de los límites del mismo choca con la falta de modelos que permitan orientar las prácticas dentro y desde este espacio. Lo que en algunos ocasiones puede funcionar como un estímulo creador ante un espacio virgen que tiene que ser construido desde abajo, donde todo está en construcción, en otras funciona como un obstáculo y genera estancamiento en los procesos que se intentan iniciar a cualquier nivel.

⁴⁴ Presidencia de la Nación Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. “*Convenio Específico Para la Conformación de los Centros Integradores Comunitarios. “Anexo B “*. Parte III. Artículo N° 10. Bs As. 2006.

⁴⁵ Ministerio de Desarrollo Social.

La falta de un modelo de funcionamiento que sirva de referencia para estos nuevos espacios, genera dependencia. Sumisión a modelos, estructuras y organigramas de funcionamiento existentes donde la participación y la iniciativa de la comunidad queda subsumida a una estructura institucional que no la reconoce como creadora de su propio destino y donde su voz no es tenida en cuenta más que para legitimar lo ya hecho.

Dentro del CIC el ámbito de la MGL es el espacio donde lo enunciado más arriba es más evidente y las consecuencias de esta falta de modelos son preocupantes. Este espacio motoriza en muchas ocasiones las decisiones tomadas en otros ámbitos que no responde a los intereses de la comunidad y en las que las decisiones sobre las actividades a realizar no apuntan a resolver las necesidades de la comunidad donde se asienta el CIC ni mucho menos responden a un diagnóstico elaborado en y con la misma.

En muchas ocasiones las MGL, (especialmente la de Bella Vista) es un ámbito de poder donde el ejercicio del mismo, a través de su coordinación (a cargo de un funcionario municipal) tiende a mantener el Status Quo de las relaciones, no dando lugar a la innovación en materia organizativa y donde no se cede terreno a la hora de tomar decisiones concerniente a su organización y funcionamiento.

1. ¿QUE ES LA CIUDADANÍA?

Un **ciudadano** es un miembro de una comunidad política. La condición de miembro de dicha comunidad se conoce como **ciudadanía**, y lleva una serie de deberes y una serie de derechos, de los cuales los más importantes son los derechos de participación política, el principal de ellos el derecho al voto, que es la seña de identidad de las modernas democracias representativas.

El concepto de ciudadanía ha cambiado a lo largo de la historia, haciéndose cada vez más incluyente. En las democracias más antiguas, incluida la famosa democracia ateniense, sólo eran considerados ciudadanos los varones, y por tanto las mujeres tenían privado todo tipo de participación en la vida política. A veces era también necesario disponer de un determinado nivel de renta económica para ser considerado ciudadano. El concepto fue adquirido y desarrollado posteriormente por el Imperio Romano. En las democracias modernas normalmente tienen la condición de ciudadanos todos los hombres y mujeres mayores de edad (siendo la mayoría de edad fijada generalmente en los 18 años), aunque en algunos lugares quienes han sido condenados por la justicia pierden dicha condición, como sucede en algunos estados de Estados Unidos.

Etimológicamente, el término tiene su origen en ciudad, ya que originalmente esta era la unidad política más importante. Con el tiempo la unidad política pasó a ser el Estado, y hoy en día al referirnos a ciudadanos suele ser respecto de un determinado Estado (por ejemplo, ciudadanos argentinos, o ciudadanos belgas). La concepción moderna se origina en una obra del sociólogo británico Thomas Humphrey Marshall según el cual *“La ciudadanía es un condición, asignado a todos aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que poseen dicho condición son iguales con respecto a derechos y*

deberes."⁴⁶ Es un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural. Los ciudadanos son iguales entre ellos, en la teoría no se puede distinguir entre ciudadanos de primera, de segunda, etc. En la vida real, en el mismo territorio, sometidos a las mismas leyes, donde todos deben de ser iguales, la ciudadanía acepta la diferencia, no la desigualdad.

Los procesos de desarrollo de la ciudadanía son conflictivos, de diálogo social y de formalización política y jurídica. Estos procesos se pueden expresar en tres dimensiones diferentes:

- Entre movimientos sociales e instituciones, o con otros actores sociales, como por ejemplo, la lucha por el sufragio universal sin limitaciones de carácter económico, cultural, o de género, los derechos de los trabajadores (huelga, negociación colectiva, asociación).
- Entre instituciones o sectores del Estado, como entre parlamento y gobierno, o de estos con el sistema judicial, o con corporaciones político-profesionales, o Estado-Iglesia, etc.
- Entre sectores del Estado y colectivos sociales o culturales vinculados a territorios determinados (así se incluyen nacionalistas y también ciudades y colectivos étnicos marginados).

La ciudadanía es un concepto evolutivo, dialéctico: entre derechos y deberes, entre status e instituciones, entre políticas públicas e intereses corporativos o particulares. La ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos.

2. EL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS.

La distinción habitual entre derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales por parte de la teoría política, especialmente a partir de los trabajos del sociólogo británico Thomas H. Marshall, se presentan en forma simplificada y

⁴⁶ **MARSHALL, Thomas H. y BOTTOMORE, Tom.** Ciudadanía y clase social. .Edit. Losada. Buenos Aires, 2005.

con una sucesión temporal. *“Los derechos civiles corresponderían al siglo XVIII, los políticos al siglo XIX y los sociales al siglo XX. Al siglo XXI corresponderían, posiblemente, los llamados derechos de cuarta generación, los vinculados a la sostenibilidad, medioambiente y calidad de vida.”*⁴⁷

La realidad, sin embargo, nos muestra que los derechos citados han evolucionado y progresado a lo largo del tiempo. Los derechos civiles, por ejemplo de las mujeres, de los jóvenes, del personal de servicio doméstico, etc., se han extendido, y hoy día muchos de ellos están pendientes de reivindicación.

En los derechos políticos: el sufragio universal, la legalización de todos los partidos políticos, las autonomías territoriales, el desarrollo de la democracia participativa y deliberativa, etc., son progresos del siglo XX y que todavía están incompletos. Y los derechos sociales, los de Welfare State de último siglo, no sólo con frecuencia son derechos más programáticos que reales (trabajo, vivienda, sanidad, etc.) sino que en algunos casos retroceden debido a la crisis financiera del sector público y a las privatizaciones de muchos servicios.

La evolución de los derechos que configuran la ciudadanía son el resultado de “... un triple proceso: social o sociopolítico (de movilización de los sectores demandados); cultural (de legitimación de las reivindicaciones y de los valores que las justifican); y político-jurídico o institucional, de legalización y de nuevas políticas públicas”.⁴⁸

3. MODELOS DE CIUDADANÍA.

El término ciudadanía se puede rastrear hasta la Grecia clásica, sin embargo no es hasta entrado el siglo XX cuando se trata de conceptualizarlo de forma sistemática. El responsable fue T.H. Marshall, que trata de superar su equivalente romano (cives), al no ser ya aplicable desde la época de las

⁴⁷ **BORJA, Jordi.** La ciudad y la Nueva Ciudadanía. Página Web - Ciudad Política. ”,[On-line] URL: <http://www.ciudadpolitica.com>. (Consultada el 28/1/2007)

⁴⁸ Idem.

revoluciones. La condición de ciudadanía abarcaría una serie de derechos, concretamente de tres tipos:

- los derechos civiles (concedidos en el siglo XVIII),
- los derechos políticos (siglo XIX)
- y los derechos sociales y económicos (siglo XX), que los individuos han obtenido al ser reconocidos por el Estado.

Es por ello que la ciudadanía consiste básicamente en la forma de pertenencia de los individuos a una determinada comunidad política. Esta forma de ciudadanía es, al mismo tiempo, igualitaria y universalista. Marshall sostiene que en la ciudadanía se regulan las relaciones entre los individuos con el Estado, aunque éste último ostenta la posición fuerte, ya que es el que otorga los derechos a los individuos. El Estado es una fuente de reconocimiento.

El término Ciudadanía no es algo unívoco, en el sentido de que no se puede interpretar de una única manera. Es un concepto que ha evolucionado históricamente y en la modernidad esta pluralidad de sentidos no es una excepción. Existen tres principales modelos de ciudadanía a partir de los que se configurado historia *sociopolítica*":... el liberal, el republicano y el comunitarista (hay algunos más, como el diferenciado, el multicultural, etc.)".⁴⁹

4. CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.

La construcción de la ciudadanía es el proceso a través del cual los individuos se apropian de conocimientos indispensables para el uso responsable de sus derechos como ciudadanos. La ciudadanía es la condición necesaria para ser un miembro de la sociedad y consiste en hacer uso de una serie de derechos, deberes y conductas, reconocidas normativamente, que permitan el funcionamiento armónico de una comunidad y genera bienestar en todos sus integrantes.

⁴⁹ **HORRACH MIRALLES, Juan Antonio.** Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. **En Revista de Filosofía** Factótum 6, 2009, pp. 1-22. ISSN 1989-9092. <http://www.revistafactotum.com>

La ciudadanía se relaciona estrechamente con la democracia representativa; pasa por la construcción y el fortalecimiento del entramado social. El ciudadano se construye en la participación política sobre el destino de la sociedad. Sin una participación en la vida pública no es posible construir la ciudadanía: el ciudadano debe, ser aquel que es capaz de gobernar y de ser gobernado.

Esto se concreta en la participación, por diversos mecanismos, en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés común. Esta condición de ciudadano, independientemente como se formada, está llamada a consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad y la participación.

5. CIUDADANÍA y POLÍTICAS SOCIALES.

Se ha escrito que "...América Latina es la región con el mayor índice de desigualdad en el mundo, una característica capaz de perdurar en períodos ascendentes y descendentes de los ciclos económicos, con estados intervencionistas o neoliberales, modelos nacionalistas o globalizados, culturas arcaicas o posmodernas, pactos corporativos o neocorporativos. Más que la ausencia de igualdad, lo que ocurre en la región es un fenómeno de exclusión, de persistencia de una esfera pública restringida que no incluye a gran parte de la población."⁵⁰ Las reformas sociales, en varios países del continente, pudieron aumentar la inclusión en la protección social sin embargo este hecho no ha significado ni la expansión de la ciudadanía ni la reducción de las desigualdades.

"Las reformas sociales de carácter liberal redujeron el papel de las políticas sociales a la focalización en el modelo de asistencia y tuvieron como consecuencia la individualización de los riesgos y de la pobreza misma. Fueron eliminados los mecanismos corporativos de política social, basados en la solidaridad laboral, creando un sistema dual, en base a la competencia en el

⁵⁰ **BINETTI, Carlos y CARRILLO-FLOREZ, Fernando.** ¿Democracia con Desigualdad?: Una mirada de Europa hacia América Latina. Publicado por el BID y la Comisión Europea. Washington. Estados Unidos de América. 2006

mercado e individualización de riesgos por un lado, y en base a la atención a los pobres por parte del Estado, ONG's, y voluntariado, por otro lado. Tal dualización rompió los pocos vínculos sociales entre las capas medias y los pobres, con fuertes implicaciones negativas para futuras posibilidades de integración social. Con relación a los pobres asistidos, las políticas sociales no han garantizado derechos sociales inherentes a la condición de ciudadanía y, menos aún, las posibilidades de autonomía e inserción en la comunidad política".⁵¹

Las nuevas configuraciones de las políticas sociales universales que han resultado de los procesos de democratización motivaron nuevos derechos sociales como parte de la condición de ciudadano. A pesar de haberse originado en contextos socioeconómicos adversos, estos se revelan como un importante medio de transformación tanto del Estado como de la sociedad.

Si las políticas sociales están enfocadas hacia "*...la construcción simultánea de la ciudadanía y de los gobiernos democráticos, se hace necesaria una actuación positiva de los gobernantes en el sentido de aumentar las capacidades y los recursos técnicos y políticos de los sectores más marginados, permitiéndoles participar en el juego político en condiciones menos desfavorables.*"⁵² Esto requerirá un Estado que posibilite condiciones para la auto organización de la sociedad, favoreciendo el incremento del capital social. En sociedades con marcadas diferencias sociales, la construcción de espacios públicos no estatales es fruto de la acción del Estado; estos espacios son también fruto de la acción política de los movimientos sociales que cuestionan el monopolio del Estado como gestor de las políticas públicas.

La experiencia ha demostrado que la mera identificación de la Democracia con el Régimen Democrático es problemática y evidencia las limitaciones en cuanto a la gobernabilidad del sistema en contextos donde el régimen democrático coexiste con altos niveles de exclusión y desigualdad.

⁵¹ **FLEURY, Sonia.** Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales. Buenos Aires (Arg.) Editorial. Salud Colectiva. Agosto 2006.

⁵² **Idem.**

La recuperación de la noción de ciudadanía en tanto emancipación de los sujetos socialmente contruidos identifica a la ciudadanía como estado de plena autonomía, que no configura un estado general y universal, sino un camino que se dirige hacia la aceptación de la alteridad, cuyo goce está mediado por la institucionalidad permanentemente reconstruida.

Esta reconstrucción activa y permanente de la institucionalidad y de la misma esfera pública requiere que se acepten las singularidades y las diferencias, así como que se tornen públicos los espacios que anteriormente eran considerados privados. En este sentido, la ciudadanía no puede dejar de ser comprendida en toda su complejidad contradictoria: entre lo individual y lo colectivo; entre lo público y lo privado; entre la homogeneidad y la singularidad.

6. GESTIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La participación ciudadana en el poder local presupone distribución de poder entre todos los integrantes de una comunidad. Esto también implica una tensión entre la Sociedad y el Estado ya que tienen objetivos contradictorios en lo que respecta al poder. Y hay diferentes grados de subordinación al Estado entre actores de una comunidad. Por otra parte, los medios masivos de comunicación también influyen negativamente en la comunidad, causando diversos grados de dependencia.

Cuando la participación ciudadana es un instrumento efectivo de emancipación, deja de ser funcional al Estado. Tomando esto en cuenta y todo el potencial que existe en este instrumento de gestión pública, debemos comprender mejor sus límites y capacidades para no perder sus posibilidades de contribuir para la construcción de espacios urbanos más generosos para la reproducción de la vida humana.

7. PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCESO DE GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las propuestas de incluir la participación de los destinatarios de las Políticas Públicas en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales han estado presentes desde hace varias décadas. Esa propuesta surgía del discurso y condicionalidades de los Organismos Internacionales de Crédito (OIC) como ser el BID, el Banco Mundial y el PNUD; hicieron sus primeras apariciones en la década del 60 y reaparecieron con nuevas fuerza en el contexto de las reformas estructurales implementadas durante la del 90.

Dentro de los programas focalizados que se implementaron durante los 90 merece una mención especial la recomendación de incorporación, en todos estos programas y proyectos, la “participación” de los beneficiarios, como un escenario idílico a alcanzar.

La propuesta resulto interesante cuanto polémica, para los actores involucrado en la implementación de los programas. Por un lado, ha sido considerada positiva por parte de los agentes estatales y el mundo académico por el aporte que significaría la inclusión en cada etapa de la política pública la opinión de los propios destinatarios. Pero al mismo tiempo desde el mundo académico la propuesta resulta objeto de críticas, ya que se piensa que la inclusión de los destinatarios en el proceso puede resultar en utilización de un esfuerzo no remunerado para el estado.

En el caso particular de Argentina, durante muchos años el objetivo de los programas que financiaban los OIC (programas de transferencia directa de bienes y/o servicios destinados a población en condiciones críticas de pobreza, programas de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica que comprenden la formación de recursos humanos y programas de empleo.) se implementó más como requisito a cumplir con los Organismos Multilaterales de Crédito para no arriesgar los préstamos a venir, que como un proceso guiado por la convicción de promover transferencia de capacidades a los beneficiarios y consideración efectiva de su palabra. De hecho existen experiencias al

respecto y teniendo en cuenta que aún se encuentran en proceso es apresurado emitir una opinión sobre su éxito o fracaso. Si la participación de organizaciones y destinatarios en algún proceso de implementación resultara exitosa, esto debiera medirse en la ruptura de las situaciones desfavorables de base en la cual se encontraba los destinatarios.

8. LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA LOCALIDAD DE BELLA VISTA.

¿Cómo definir el problema de la ciudadanía en la localidad de Bella Vista (donde se desarrolla la experiencia analizada en este trabajo)? ¿Qué características tiene? ¿Cuál es su impacto?

La cuestión de la ciudadanía en la localidad, puede pensarse en dos demisiones complementarios. Es posible pensarlo, en primer lugar, como una carencia, un “déficit de ciudadanía” en la sociedad. A la vez, puede expresarse en términos de la existencia de una “democracia de baja intensidad”.

En tanto déficit de ciudadanía, nos encontramos con una sociedad fragmentada y desprovista de los elementos simbólicos, materiales y organizativos que le permitan asumir un proyecto de sociedad colectivo y un futuro común. Las dificultades de generar mediaciones tales que permitan traducir las demandas sociales en políticas públicas. La expresión más tangible de esto lo constituye el profundo desprestigio de los partidos políticos mayoritarios, el carácter esporádico y frágil de todos los intentos de constitución de terceras fuerzas y el descrédito de los sindicatos. Todo esto dificulta la construcción colectiva de otras mediaciones organizativas que expresen las nuevas realidades sociales, económicas y culturales, especialmente de los sectores más pobres y de la clase medios.

Una “democracia de baja intensidad” se manifiesta en la inexistencia de mecanismos formales y de tradiciones que pasmen institucionalmente la participación ciudadana en las instituciones estatales en todos los niveles, instancias y ámbitos de la vida social (desde la escuela a la Iglesia, desde el barrio a la asociación profesional).

Si se tiene en cuenta ambas dimensiones analizadas se llega a un nudo común: la asimetría en la distribución de los bienes económicos, políticos y culturales de la sociedad y, fundamentalmente, de las oportunidades de acceso a los mismos y a las condiciones que potencian ese acceso.

Sin embargo, esta descripción de la realidad local sería incompleta e incorrecta si no señalara, un activo potencial que circula en la sociedad: el hecho de que cientos de miles de hombres y mujeres en la localidad y el país descubren y ejercen, dentro de sus posibilidades y de las restricciones que el contexto impone, su capacidad y necesidad de participación, su creatividad para garantizar la subsistencia mínima, su resistencia para sostener y recrear su identidad. La multitud de experiencias e iniciativas sociales de base, organizaciones comunitarias, grupos autogestionarios, movimientos y experiencias de solidaridad, ONGs, asociaciones barriales, e incluso grupos de autoayuda o iniciativas políticas, son ejemplos de este potencial.

CONCLUSIÓN

En mi camino de repensar la intervención tratando de recuperar la palabra de los actores, reconstruyendo las escenas y los escenarios que hemos compartido con la comunidad de Bella Vista y los vecinos del CIC, durante los dos años que duro el proceso de formación en servicio; implico desandar experiencias en escenarios que se plantearon complejos de múltiples fragmentaciones, de luchas materiales y simbólicas.

Muchas de las intervenciones de la comunidad en el espacio CIC, que tuvieron su eje en la participación, solo lograron efectos contradictorios y desdibujaron el sentido de la participación política; entendida esto como acciones de los ciudadanos orientadas a influir en los proceso de aplicación de políticas públicas o de otros actores políticos. Derivaron en una participación instrumental donde se sigue reproduciendo la lógica del beneficiario y la lucha por la obtención de los recursos. El vecino actúa como usuario-cliente, no busca incidir en la gestión pública en tanto obtenga los resultados esperados.

Es difícil no preguntarse, ¿cuán nocivo son estos procesos para una comunidad que busca crecer? La participación no debe quedar restringida al universo de los recursos demandados o distribuidos por el Estado.

La participación es un escenario de luchas materiales y simbólicas que muchos actores han sabido construir y negociar, pero se presenta limitada, reducida y desdibuja otros sentidos de la participación política, la noción de ciudadanos y de un Estado que garantiza derechos.

Entender la participación implica entender la capacidad de los intereses de los diferentes actores para conseguir lo que quieren. El poder depende de quién tiene la información, los recursos, de la confianza y las aptitudes de la gente, ya que muchas organizaciones o instituciones públicas o privadas, son reticentes estimular la participación de la gente por temor a perder el control. En cualquier

caso en esta experiencia se puede vislumbrar, situaciones en las que el trabajo conjunto permitió conseguir más de lo que podrían conseguir aisladamente. Siendo esto uno de los beneficios de la participación y motivo por lo cual es importante generar la participación.

Este trabajo se planteó comprender como se daba la Participación Comunitaria, en el marco de la ejecución del proyecto CIC, en la localidad de Bella Vista (Corrientes). Intentando brindar respuestas a los interrogantes iniciales desde una perspectiva que no se acote al nivel local.

Teniendo en cuenta la Participación Comunitaria en el marco de la ejecución del proyecto CIC, en la localidad de Bella Vista (Corrientes) y considerando las categorías de análisis propuestas por María Teresa Cerqueira y Daniel Mato la participación adquirió un carácter representativo.

Los vecinos, aledaños al CIC, participaron inicialmente en las actividades y servicios que se brindó desde la misma institución; generalmente propuestas y planificadas por Agentes Externos a la comunidad. A la población solo se le asigna la participación en determinadas actividades, no teniendo incidencia en las decisiones cotidianas y de funcionamiento. No se les permitió el planteamiento de iniciativas que comprometan a los distintos actores comunitarios en instancias de participación que implique búsqueda de consenso, priorización de necesidades básicas, definición de intereses de una manera organizada y colectiva para poder mejorar la calidad de vida, lo cual hubiera permitido la apropiación del espacio por parte de la comunidad

En los pocos espacios de participación que se generaron en el periodo de tiempo analizado (MGL, Cooperadora, Grupo de Jóvenes, Grupo de Apoyo al CIC), en una primera etapa fueron multitudinarios, participación que con el correr del tiempo fue decantando (sobre todo las instituciones ajenas al barrio pero con influencia en la misma) reduciéndose en el último tramo a los vecinos del barrio y el municipio local. Si bien la convocatoria en un principio fue amplia, extendiéndose a todo el espectro social: cultural e institucional de la localidad,

muchos actores participantes significaron su presencia en los espacios como motorizadora de decisiones tomadas en otros ámbitos que no responde a los intereses de los agentes y que no influían en las decisiones sobre las actividades a realizar no apuntando a resolver las necesidades de la comunidad donde se asienta el CIC ni mucho menos responden a un diagnóstico elaborada en y con la misma

En los dos primeros años de funcionamiento del CIC la participación comunitaria en este espacio, atravesó por varios peldaños de la Escalera de Participación de Hart. En un primer momento los vecinos participan a un nivel “Simbólica”; dándose solo en las acciones, servicios y actividades que se desarrollan desde el CIC, siendo solo aparente en el nivel de planificación o toma de decisión, en otras es “Decorativa” y hasta “Manipulada” por los agentes externo a la misma. En un segundo momento llega a su nivel máximo alcanzado la “Etapa de Participación de Asignación e Información”, en la cual se propone a la vecinos participar en determinada actividad, en este caso del espacio de la MGL; nunca lograron pasar de este primer peldaño del Nivel de Participación Real.

Muchas de los espacios participativos, especialmente la MGL, son lugares de poder donde el ejercicio del mismo, a través de su coordinación(a cargo de un funcionario municipal en el caso de la MGL) tiende a mantener el Status Quo de las relaciones, no dando lugar a la innovación en materia organizativa y donde no se cede terreno a la hora de tomar decisiones concerniente a su organización y funcionamiento.

La construcción de este espacio y de los límites del mismo (funciones y atribuciones) colisiona con la falta de modelos (no existe un modelo de funcionamiento de MGL, los mismos son generados en la propia dinámica de participación local siendo cada MGL única) que permitan orientar las prácticas dentro y desde este espacio. Lo que en algunos ocasiones puede funcionar como un estímulo creador ante un espacio virgen que tiene que ser construido desde abajo, donde todo está en construcción, en otras funciona como un

obstáculo y genera estancamiento en los procesos que se intentan iniciar a cualquier nivel.

La falta de un modelo de funcionamiento que sirva de referencia para estos nuevos espacios, genera dependencia. Sumisión a una estructura y organigrama de funcionamiento existente (en este caso el del municipio local) donde la participación y la iniciativa de los vecinos quedo subsumida a una estructura institucional que no la reconoce como creadora de su propio destino y donde su voz no es tenida en cuenta más que para legitimar lo ya hecho.

La falta de un modelo de funcionamiento que sirva de referencia para estos nuevos espacios habilita, a algunos actores, a ejercitar el poder desarrollando procesos de aprendizaje social inhibitorios del crecimiento de una lucha por los derechos ciudadanos. Se previene que la gente haga y a veces de piense según Steven Lukes (1981) *“...¿No es la forma suprema y más insidiosa de ejercer poder (de cualquier grado) prevenir que la gente "vea las injusticias" a través de la conformación de sus percepciones, conocimientos, y preferencias en tal sentido que acepten su rol en el orden existente de cosas, ya sea porque ellos pueden no ver otra alternativa, o porque ellos ven este orden como natural e incambiable, o porque ellos lo evalúan como orden divina y beneficiosa? (...) Lo que se tiene aquí es un conflicto latente entre los intereses de aquellos que ejercen el poder y los intereses de los excluidos. Nosotros estamos ocupados de encontrar cómo es ejercido el poder para prevenir a la gente de hacer y a veces aún de pensar.”*⁵³

La generación de participación de los actores locales y de los procesos que permitan la apropiación de este espacio denominado CIC, debería partir en primera instancia del nivel municipal (según surge Convenio específico para la Conformación de los CIC, firmado por los municipios donde se construyeron los centros), apuntando todo ello a mejorar la calidad de vida.

⁵³ **Lukes, Steven.** “Power. A radical view”. En: **María Teresa Sirvent.** *“Poder, Participación y Múltiples Pobrezas: La Formación Del Ciudadano en un Contexto de Neoconservadurismo, Políticas De Ajuste y Pobreza.”*. [On Line]. URL:<http://blogs.flacso.org.ar/profesorados/files/2014/02/sirvent-participacion.doc>

Sobre el tema participación, en la cotidianidad del territorio, se manejó un doble alegato. Mientras que a nivel discursivo desde el MDSN, se significan a espacios como la MGL para ser lugares donde se dé la participación comunitaria; en la práctica la realidad fue otra, en algunos casos, diametralmente opuesta a la propuesta en las letras del proyecto CIC.

Si se tiene en cuenta la experiencia desarrollada y se la contrasta con las funciones asignada a cada parte, enumeradas en los Convenio Marco; se podría afirmar que el mismo favorece la participación, siendo sin embargo la misma, sesgada y pendular (oscilando entre la participación simbólica y en algunas ocasiones llegando al plano del poder ciudadano; según la Escalera de Participación de Arnstein.

La participación propiciada desde el CIC se da de diversas maneras, existiendo diversas maneras de llevarlas a cabo, ya sea a través de una consulta al médico, o al psicólogo, desde participar de una campaña de vacunación o hacerse una extracción odontológica, o en actividades de tipo comunitarias o grupales, como son la Mesa de Gestión, reuniones de evaluación comunitaria, la organización de actividades puntuales por medio del grupo de vecinos, las reuniones con las productoras locales, con jóvenes, etc. En cada uno de estos espacios, “estar” no es lo mismo que “participar”. Se puede participar de distintas maneras, en diferentes grados de implicancia, de compromiso y con diferentes niveles a la hora de tomar decisiones.

Se puede afirmar, sin temor a equivocaciones que existió una Participación Real de la comunidad, ya que los actores involucrados, a través de sus acciones incidieron efectivamente en algunos procesos de la vida institucional y en la naturaleza de las decisiones. Esto implicó ejercer una influencia real en la toma de decisiones tanto en la política general de la institución como en la determinación de metas, estrategias y alternativas de acción

La participación comunitaria implicó avances y retrocesos, puesto que avanzó en un proceso no delimitado y sin un marco prediseñado, sino a través de una

dinámica propia que involucro a los actores, los recursos existentes y el contexto donde este proceso discurrió.

La existencia un proyecto de participación comunitaria exigió la flexibilización de las posturas mentales de muchos actores involucrado (sobre todos aquellos con mayor poder de decisión y recursos materiales y simbólicos), y que asumiesen una actitud autocrítica y de evaluación del proceso que permita identificar los dificultades.

El tomar parte en la gestión de la convivencia no es sólo cuestión de voluntad política y dinámicas sociales, sino que antes que nada es un derecho

BIBLIOGRAFÍA

1. **ALAYON, Norberto.** Asistencia y Asistencialismo. Pobres controlados o erradicación de la pobreza, Buenos Aires, Edit. LUMEN HUMANITAS, 2000
2. **ANDER-EGG, Ezequiel.** Diccionarios de Trabajo Social, Buenos Aires, Edit. LUMEN. 1996. Edición 20°, reelaboración 4°
3. **ARNSTEIN, Sherry R.** A Ladder of Citizen Participation, en Journal of the American Institute of Planners, vol.35, n°04, Junio 1969.
4. **BINETTI, Carlos y CARRILLO-FLOREZ, Fernando.** ¿Democracia con Desigualdad?: Una mirada de Europa hacia América Latina. Publicado por el BID y la Comisión Europea. Washington. Estados Unidos de América. 2006
5. **BORJA, Jordi.** “La ciudad y la Nueva Ciudadanía”. Página Web - Ciudad Política. “[On-line] URL: <http://www.ciudadpolitica.com> (Consultada el 28/01/2009)
6. **CASTRONOVO, Raquel y MONTAÑEZ, Graciela.** “Modulo 8: Trabajo Interdisciplinario del Abordaje Territorial”. Buenos Aires. Artes Gráficas. Noviembre 2005
7. **CERQUEIRA, María Teresa y MATO Daniel.** “Evaluación participativa de los procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud”, en **HARO, José Armando y KEIJZER, Benna de** (eds.), *Participación comunitaria en salud. Evaluación de experiencias y retos para el futuro.* El Colegio de Sonora- Organización Panamericana de Salud, Hermosillo, 1998
8. **DANANI, Claudia.** “Algunas precisiones sobre la Política Social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en **HINTZE, Susana** (Org.) “*Políticas Sociales. Contribución al debate teórico- metodológico*”, Colección CEA-CBC. N°11. ED. Universitaria. Bs. As. 1996.
9. **KAMINSKY, Gregorio y VARELA, Cristian.** “Grupo Objeto y Grupo Sujeto”, en Laboratorio de Análisis Institucional. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales UBA. Buenos Aires. Octubre del 2001
10. **FLEURY, Sonia.** “Democracia, Ciudadanía y Políticas Sociales”, Buenos Aires (Arg.), Editorial Salud Colectiva, Agosto 2006.

11. **FOUCAULT, Michel.** Microfísica del poder. Madrid (España), Colección Genealogía del poder N° 1, Tercera Edición, Las Ediciones de La Piqueta. 1.992.
12. **FRANCO, Carlos.** Participación en Decisiones. Edit CEDEP, Lima. Perú. 1979.
13. **GIMENEZ, Sandra.** “Políticas Sociales y Los dilemas de la Participación”, en Revista Laboratorio, N° 16 año 6. Verano 2004/2005. Facultad de Ciencias Sociales UBA.
14. **HORRACH MIRALLES, Juan Antonio.** “Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos”, en **Revista de Filosofía Factótum** 6, 2009, pp. 1-22. ISSN 1989-9092. [On Line]. URL:<http://www.revistafactotum.com>
15. **IAMAMOTO, Marilda Villela.** Servicio Social y División del Trabajo. Un análisis crítico de sus fundamentos. Sao Paulo (Brasil). Ed. Cortez, 1997
16. **MARSHALL, Thomas Humphrey y BOTTOMORE, Tom,** Ciudadanía y clase social, Buenos Aires (Argentina), Edit. Losada, 2005.
17. **NETO, José Pablo.** “La controversia paradigmática en las Ciencias Sociales”, en Cuadernos ABESS, n.5, Editora Cortez. Sao Pablo (Brasil). 1997.
18. **LIMA, Boris Alexis,** Exploración teórica de la participación, Buenos Aires (Argentina), Edit. Humanitas, 1988.
19. **LUKES, Steven.** *Power. A radical view.* London (England), The MacMillan Press, 1981. PP 44-45. Traducción española, Madrid (España), Siglo XXI, 1985.
20. **OAKLEY, Peter.** “*Intervención de la comunidad en el desarrollo sanitario. Examen de los aspectos esenciales*”. Organización Mundial de la Salud. Ginebra. Citado en **Vilaça Mendes, Eugênio . y Spinelli Hugo.** (coord.) “*Participación Social ¿Para qué?*”. Colección Salud Colectiva. Editorial Lugar. Buenos Aires. 2004
21. **KAMINSKY, Gregorio y VARELA, Cristian.** “*Grupo Objeto y Grupo Sujeto*”, en Laboratorio de Análisis Institucional. Instituto Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales UBA. Buenos Aires. Octubre del 2001.
22. **KIRCHNER, Alicia M. y VESSVESSIAN, Paola.** En busca de un Ordenador. Trabajo: Agenda no resuelta. Buenos Aires (Argentina), Edit. ESPACIO. 2001.

23. **KIRCHNER, Alicia Margarita.** “*EL DESAFÍO DE LA REALIDAD*”, en Apunte de Cátedra. Módulo 3 Políticas Sociales. Carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en Ámbito Comunitario (UNLa). Bs. As. Abril de 2.006
24. **KLISBERG, Bernardo,** (Pagina consultada en Septiembre de 2008). “*América Latina: La región más desigual de todas*”, en Revista de Ciencias Sociales, [On Line]. URL:<http://www.scielo.org.ve>.
25. **SIRVEN, María Teresa.** (Página consultada en octubre de 2008). “*Poder, Participación y Múltiples Pobrezas: La Formación Del Ciudadano en un Contexto de Neoconservadurismo, Políticas De Ajuste y Pobreza*”, [On Line]. URL:<http://blogs.flacso.org.ar/profesorados/files/2014/02/sirvent-participacion.doc>
26. **SHIER, Harry.** “Teoría de la Participación Infantil y su Relación en la Práctica Cotidiana”, en Incidencia de niños/as y adolescentes como ciudadano/as activos/as en Nicaragua. CEDESMA. Universidad de Nicaragua. 2010
27. **TRILLO, Jaume y NOVELLA, Ana.** “Educación y Participación Social de la Infancia”, en Revista Ibero Americana de Educación. N°26. Mayo-Agosto 2001, [On Line]. URL:<http://http://www.rieoei.org/rie26a07.htm>

PAGINAS OFICIALES:

28. **FUNLIBRE:** Fundación colombiana de tiempo libre y recreación. (Pagina consultada en Marzo del 2008)” El Modelo de Ludoteca FUNLIBRE/ Ejes Conceptuales. 2.2 - La Participación Infantil”, [On Line]. URL:<http://www.funlibre.org>
29. **INDEC.** Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015. N° 31 Serie de Análisis Demográfico. Buenos Aires 2005. [On Line]. URL:http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecciones_provinciales_vol31.pdf

30. **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.** ”,[On-line] URL: http://www.desarrollosocial.gov.ar/unl/Diptico_2006.pdf [consulta 02/02/08]
31. **Organización Panamericana de la Salud:** Servicios comunitarios de salud y participación de la población. Discusiones técnicas de la XXII Reunión del Consejo Directivo de la OPS. OPS. Washington, 1973
32. **Universidad Nacional de Lanús.** “Oferta Académica”,[On-line] URL: <http://www.unla.edu.ar/departamentos/desaco/carreras/especializacion/abordaje/index.php>.(Pagina consultada en Febrero de 2011)