

**LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS BARRIOS.
RELACIONES Y ACTORES DEL PLAN MÁS VIDA
EN EL GRAN LA PLATA**

**LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS BARRIOS.
RELACIONES Y ACTORES DEL PLAN MÁS VIDA
EN EL GRAN LA PLATA.**

Mauricio Schuttenberg

**LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS BARRIOS.
RELACIONES Y ACTORES DEL PLAN MÁS VIDA EN EL GRAN LA PLATA.**

Mauricio Schuttenberg

Diseño: Andrea López Osornio



Editorial de la Universidad Nacional de La Plata

Calle 47 N° 380 - La Plata (1900) - Buenos Aires - Argentina

Tel/Fax: 54-221-4273992

La EDULP integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

1° edición - 2008

ISBN N° 978-950-34-0481-2

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2008 - EDULP

Impreso en Argentina

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	6
PRÓLOGO	8
INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO 1.	17
1.1. Estado y políticas sociales en América Latina. Una perspectiva histórica	17
1.2. Políticas sociales en la Argentina	25
1.3. Impacto social de las reformas	27
CAPÍTULO 2. CARACTERIZACIÓN DEL PLAN MÁS VIDA	30
2.1. Antecedentes del Plan Más Vida. El Plan Vida	30
2.2. Caracterización del Plan Más Vida	32
CAPÍTULO 3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA	36
CAPÍTULO 4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MÁS VIDA EN EL GRAN LA PLATA	42
4.1. Algunas cuestiones sobre la implementación de políticas	42
4.2. El caso de La Plata	47
4.2.1. La estructura organizativa del Plan	47
4.2.2. El funcionamiento de la red de trabajadoras vecinales	48
4.2.3. Diseño e implementación del Plan. La evaluación de los actores	52

4.3. El caso de Ensenada	58
4.3.1. La estructura organizativa del Plan	58
4.3.2. El funcionamiento de la red de trabajadoras vecinales	60
4.3.3. Diseño e implementación del Plan.	
La evaluación de los actores	65
4.4. El caso de Berisso.	73
4.4.1. La estructura organizativa del Plan	73
4.4.2. El funcionamiento de la red de trabajadoras vecinales	74
4.4.3. Diseño e implementación del Plan.	
La evaluación de los actores	77
4.5. Algunas comparaciones entre La Plata, Ensenada y Berisso	85
CAPÍTULO 5. PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES	94
5.1. Cómo pensar la participación en políticas sociales	94
5.2. Participación en el Plan Más Vida	97
5.3. Los espacios de la participación en el marco del Plan	112
CAPÍTULO 6. PLAN MÁS VIDA Y CLIENTELISMO	115
6.1 Una aproximación al concepto de clientelismo	115
6.2. Plan Más Vida y redes clientelares	120
CAPÍTULO 7. POLÍTICAS SOCIALES E IDENTIDADES POLÍTICAS	143
CONCLUSIONES	156
BIBLIOGRAFÍA	165

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quisiera agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por la beca otorgada que posibilitó la realización de este trabajo.

Se extiende este reconocimiento a los agentes municipales, coordinadores barriales, manzanas titulares y suplentes, comadres y beneficiarios por su tiempo y la buena predisposición con la cual me atendieron y contestaron los extensos cuestionarios.

También quisiera destacar la importancia de los comentarios que se me realizaron en los grupos de investigación que participé: «Temores y esperanzas de los hombres en la historia de la cultura política Argentina. 1955-2003». Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. Director Lic. Guillermo Quinteros y «Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales», radicado en el Departamento de Sociología y CIMeCS (Centro Interdisciplinario de Metodología de las Ciencias Sociales) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Directora Dra. Amalia Eguía, Co-Directora Dra. Susana Ortale.

Es usual, en estos casos, agradecer el aporte del director de tesis. Sin embargo, en este punto, quiero destacar especialmente la labor de la Dra. Susana Ortale quien supo guiar la construcción de esta tesis y su aporte resultó fundamental, tanto para la realización de la presente investigación, como para ayudarme a comenzar a recorrer el camino de la investigación social.

En el plano personal quisiera reconocer a Rita por su apoyo y confianza constantes y a María Laura por su paciencia y ayuda invalorable.

Por último, quisiera también dedicar este libro a mi hijo Federico.

La Plata, Junio de 2007

PRÓLOGO

Este estudio, realizado como tesis para obtener el título de Magíster en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, reviste importancia por razones de diversa índole que merecen destacarse.

Surge en el marco de la asignatura Antropología Social y Política de dicha carrera como problema pasible de ser enfocado mediante conceptos y herramientas discutidos en la misma pero a su vez, sustentado necesariamente en contenidos de otras.

En tal sentido, expresa la dilución de límites entre ámbitos diferenciados correspondientes a lo *social*, lo *político*, lo *económico*, lo *cultural* y sus respectivas competencias disciplinarias. Y esta movilización de la estructura de conocimiento, en tanto desnaturaliza formas canónicas de aprehender y construir la realidad, debe ser bienvenida.

El autor condensa formaciones que se encuadran inequívocamente en el campo de las ciencias sociales, de allí que la particular síntesis en el uso de conceptos y estrategias metodológicas haya contribuido a recortar el problema y a construir el enfoque.

Su trayectoria incipiente y promisoría, es expresión de muchas otras que evidencian el proceso de convergencia de las ciencias sociales.

Tomando como campo de estudio la implementación de una política social –el Plan Más Vida de la Provincia de Buenos Aires– con sus marcos institucionales, sus reglas y procedimientos, pone en foco los escenarios de interacción entre los diferentes actores que intervienen sea como funciona-

rios, técnicos, agentes barriales y beneficiarios, observando la confluencia y tensiones de saberes, intereses y valores; tensiones por su parte características de todas las políticas públicas que se dirimen entre la racionalidad y la legitimidad, el diseño y la implementación, la lógica técnica y la lógica política, los cursos de acción previstos y el juego de actores.

Cabe señalar que su trabajo refleja algunas problemáticas que están en el centro de los estudios sociológicos tales como la relación entre los niveles macro y microsociales así como el carácter contradictorio del primero y contingente del segundo. El interés por el estudio en el nivel local aporta conocimiento sobre problemas relativos a la formación y a la dinámica de acción de los actores y de los sistemas sociales, referenciándolos a circunstancias específicas de lugar y tiempo. En todo su análisis, describe actores insertos en contextos locales aprehendiendo los sentidos que atribuyen a sus acciones. El contexto social más amplio, lejos de representar el telón de fondo de las problemáticas sociales, las constituye y define como tales, actuando como condición de posibilidad y confiriéndoles determinados significados.

Tal mirada es utilizada en el estudio que aquí presenta sobre el Plan Más Vida de la Provincia de Buenos Aires, plan alimentario que se inicia en 1994 cuya ejecución involucró progresivamente diversos organismos y niveles del estado provincial y municipal, a organizaciones no gubernamentales así como a una red de trabajadoras vecinales que, en los 51 distritos en los que funciona, alcanzaban en el momento de su estudio a 38.000 y atendían a más de 1.000.000 de beneficiarios de hogares pobres con embarazadas y/o niños menores de seis años.

Sabemos que las reformas de los ochenta y noventa, implicaron para toda América Latina una importante asistencialización de las acciones sociales del Estado a través de la adopción de criterios de focalización en las políticas sectoriales (salud, educación, alimentación, vivienda) a través de programas destinados a sectores pobres, cumpliendo un rol compensatorio de los costos sociales de la política de ajuste. Su ejecución exigió de manera creciente una serie de arreglos caracterizados por la desconcentración y descentralización de funciones y recursos a nivel de las instancias locales, así como el traspaso de responsabilidades de ejecución a actores de la sociedad civil.

Las políticas sociales fueron incrementando su intervención en aquellas situaciones de necesidad aguda y específica, destacándose -por su creciente centralidad en términos de la reproducción biológica- los planes alimentarios, de los cuales el Plan Más Vida representa un ejemplo paradigmático dentro de la Provincia de Buenos Aires.

El tipo de estudio comparativo, en profundidad, a pequeña escala, basado en análisis de documentos oficiales y entrevistas (individuales, grupales y con distinto grado de estructuración) y en la observación participante, habla de los esfuerzos por adecuar las técnicas a los objetivos y problemas a indagar y de un diseño metodológico complejo que intenta dar amplitud y profundidad al análisis. La utilización del enfoque relacional, involucrando a todos los actores que intervienen de manera significativa en la implementación del plan, tuvo como norte evitar reduccionismos a la vez que sirvió para dinamizar la reflexividad del investigador/autor.

Haciendo una recorrida por los cambios en el accionar del Estado y sus políticas sociales vinculados con la reforma del Estado afianzada en los 90, caracterizando en ese marco al plan que sirve de contexto a su estudio -con sus continuidades y transformaciones- y yendo al nivel de concreción de los municipios y barrios donde este actúa, el trabajo de campo permitió conocer su funcionamiento en escalas micro y las relaciones sociales que se desarrollan en torno a su implementación. En tal sentido incluye y pone en discusión las categorías de clientelismo y participación social, conceptos omnipresentes en las reflexiones sobre políticas sociales, sea aludiendo a procesos estigmatizados (sobre todo el primero) o a procesos valorados y promovidos (en el caso de la participación).

Es importante señalar que la indagación acerca de las relaciones sociales involucradas en la gestión del plan la realiza buscando no un patrón monolítico, sino más bien la heterogeneidad derivada de su particular implementación en barrios de los tres municipios que conforman en aglomerado Gran La Plata.

A través del trabajo de campo realizado en ellos, nos brinda una mirada microsocial que permite conocer los matices posibles dentro de un modelo *bottom-up* de implementación de políticas sociales como es el que analiza. Este perfil del Plan Más Vida, que guarda cierta distancia respecto de los modelos *top-down* o verticalistas de gestión de políticas sociales, debe su

afianzamiento al anclaje en una red de trabajadoras vecinales integrada por manzanas y comadres que voluntariamente se encargan de la distribución de alimentos en sus domicilios y de ajuares para los recién nacidos, de asesorar a las mujeres embarazadas y de otras actividades solicitadas por el nivel de gestión provincial y/o municipal.

Los matices, vinculados con diferentes estructuras organizativas y formas de implementación del Plan en los tres municipios analizados, se reflejan en los distintos grados de autonomía de los agentes barriales y en las relaciones que establecen entre sí, con los beneficiarios y con agentes municipales del plan.

Es en la dinámica sociopolítica local, donde la instancia de implementación aparece como un espacio donde se disputan roles, poderes e intereses que afectan el diseño inicial e influyen en las acciones y decisiones, según el interjuego de múltiples actores.

Las diferencias en la implementación en cada municipio y el análisis de las entrevistas realizadas a referentes políticos, técnicos, mediadores, trabajadoras vecinales y beneficiarios, a lo que agrega observaciones de los contextos de interacción, posibilita comprender las características de las redes sociales que se establecen en torno al Plan, la valoración de los roles de los distintos agentes que conforman esa red, cómo perciben y significan los roles asignados por el Estado, cómo los resignifican y qué relaciones recíprocas establecen. Asimismo, descubre el conflicto de saberes políticos, técnicos y vernáculos.

La comprensión de los roles propiciados desde el diseño del plan y las relaciones que se establecen con base en ellos requirió recuperar los conceptos clientelismo, participación e identidades sociales y políticas.

Los supuestos sobre el clientelismo, revitalizados a la luz de la gestión descentralizada y focalizada de las políticas sociales, aparecieron como objeto de reflexión necesaria a la hora de analizar la red de actores involucrada en su implementación. En tal sentido, se cuestiona la condena moral de las prácticas clientelares y se complejizan las explicaciones basadas en la racionalidad instrumental de agentes maximizadores que buscan acrecentar el capital político a cambio de recursos.

Por su parte, la noción de participación social, como forma de control del clientelismo e impregnada también de supuestos y estereotipos, aparece

problematizada. Ciertamente, la «participación social» -tal como ha sido utilizada y promovida desde las políticas públicas- es un concepto polisémico y cambiante, que alude a un proceso histórico en las formas de actuación del Estado y su relación con la población; de allí los alcances, objetivos y variedad en las modalidades de acción incluidas en el mismo. Son varios los autores que señalan la centralidad que las políticas neoliberales han otorgado a la participación de los beneficiarios en los programas sociales, señalando que si bien la corresponsabilidad ha sido planteada como una forma de empoderar a las personas pobres involucrándolas directamente en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de posibles soluciones, de hecho ha sido instrumental y les ha traspasado los costos de las acciones sociales¹.

Sin embargo, pese a las críticas realizadas a la participación promovida desde el Estado, es importante considerar que no hay una relación biunívoca entre el planteo de la participación y sus efectos en tanto éstos pueden ser ambiguos y no responder a los lineamientos programáticos. Si bien los canales de participación de las trabajadoras vecinales están acotados al trabajo comunitario como extensión del trabajo doméstico, su tarea en el marco del plan ha favorecido ciertos cambios en su ubicación y valoración dentro de sus hogares y en los barrios.

La recurrente aparición en las entrevistas de las trabajadoras vecinales y de las coordinadoras barriales de sus historias personales, de sus trayectorias de vida y de su participación en organizaciones de base –políticas o comunitarias–, condujo a incorporar como capítulo ineludible del estudio, la temática de las identidades sociales y políticas. En tal sentido, al autor se interesa por la construcción de sentidos que hay en las historias, las representaciones y las lecturas actuales referidas a hechos pasados.

Para finalizar -y retomado señalamientos iniciales- interesa destacar que la heterodoxia en las formas de organización del saber demanda estructuras y mentes capaces de producir conocimientos integrados, recurrir a metodologías transdisciplinarias y superar lo que algunos autores han denominado el «chauvinismo disciplinario». Y considero que este trabajo va en tal dirección.

¹ Eguía, Ortale, Pagani y Pagnamento (2007) Sobre el concepto de participación. En *Programas sociales y participación en la provincia de Buenos Aires*. Editorial de la UNLP (en prensa), La Plata.

Cabe destacar que el interés y utilidad de este trabajo, reside en el tipo de problemática que aborda y en la posición de distanciamiento respecto de intereses, presiones y conflictos involucrados en la gestión de políticas sociales, a partir de la cual se la conoce.

Lejos de ser considerado como un producto acabado o como un fin en sí mismo, este estudio debe ser entendido como un puente que intenta unir los ámbitos académicos y de gestión: como un medio para promover el diálogo y como un insumo para la retroalimentación de los respectivos campos.

DRA. SUSANA ORTALE

INTRODUCCIÓN

El propósito de este libro es indagar sobre las relaciones sociales y políticas que construyen los diversos actores involucrados alrededor de la gestión de un programa social. Para ello se tomará uno de los planes sociales provinciales con mayor presupuesto y cobertura en los últimos años, el Plan alimentario Más Vida continuación del Vida creado en 1994.

El estudio se llevó a cabo en diferentes barrios de los partidos de La Plata, Berisso y Ensenada. Este trabajo presenta una mirada «micro» de las políticas sociales, analizando la incidencia del Plan Más Vida en las relaciones sociales y políticas establecidas entre los diversos actores que participan como agentes ejecutores locales y barriales en barrios de los partidos mencionados. El eje central está puesto en la percepción de los actores sobre sus respectivos roles y de su relación con los demás, dentro de sus propios contextos sociales e institucionales.

El Plan Más Vida es un programa alimentario que reemplaza en el 2003 al Plan Vida y tiene como propósito «fortalecer la capacidad de las familias con población social y biológicamente más vulnerable, a través de la asistencia alimentaria, consolidación de redes comunitarias y de acciones centradas en la adecuada nutrición, crecimiento y desarrollo, contribuyendo a mejorar las condiciones de educabilidad».² Estos aspectos son fundamenta-

² Se entiende por educabilidad la capacidad que tienen todos los seres humanos de construir procesos de aprendizaje, en hábitos no formales y formales, que les permiten apropiarse de la realidad para transformarse y transformarla en una producción individual y colectiva. (Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, *Documento Base: Informe Técnico del Plan Más Vida*, mayo de 2003).

les a la hora de analizar el Plan Más Vida pues plantea un quiebre con los programas asistencialistas pasados y, además de contener como eje sustantivo –en continuidad con el Plan Vida– el componente alimentario-nutricional, de entrega de alimentos a embarazadas, nodrizas y niños menores de 6 años y de refuerzos nutricionales a esa misma población en riesgo nutricional, tiene como objetivos específicos, entre otros:

- a) «poner en marcha un sistema de gestión integral intersectorial (Ministerios de Desarrollo Humano y Trabajo, Salud y Educación, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires) y multiactoral, integrando en los distintos niveles (provincial, municipal y barrial), a los diferentes sectores involucrados».
- b) «consolidar una red ampliada de protección social con la participación de las familias organizadas, conjuntamente con otros actores para la promoción del cuidado y desarrollo familiar y para la generación de proyectos comunitarios».

Esta investigación busca describir el funcionamiento de las redes de trabajadoras vecinales (manzaneras, comadres y coordinadores) en las que se apoya el Plan y su articulación con el nivel municipal en barrios de los municipios de Ensenada, Berisso y La Plata para analizar cómo las diferencias en la implementación del Plan Más Vida establecen diferencias en esas redes. El trabajo de campo fue realizado en dichas localidades durante los años 2004 y 2005.

Los objetivos del trabajo son identificar y comparar la articulación de actividades y la relación entre los diversos actores que participan del Plan Más Vida en diferentes barrios del aglomerado Gran La Plata, aprehender la percepción y la valoración de los mismos sobre sus roles y su relación con los agentes municipales del Plan Más Vida y analizar la trama social involucrada.

Para sintetizar los propósitos de este trabajo, nos preguntamos: ¿qué ocurre en un barrio cuando se conforma una red de ayuda social? ¿Qué características y formas asumen estas políticas y qué diferencias se establecen entre los diversos municipios? ¿Cómo se conforman las identidades de los actores que participan del Plan y cómo se relacionan entre sí? ¿Qué características asumen los entramados sociales barriales? ¿Cuál es

la relación que estas redes construyen con otros referentes políticos locales y qué lugar tienen las relaciones clientelares dentro de este contexto?

La elección del Plan Más Vida radica en su importancia dentro de la política social bonaerense y su permanencia en el tiempo, más allá de las variaciones que se fueron sucediendo. La necesidad de su estudio reside en que se plantea como superador del asistencialismo clásico, canalizando, además de la asistencia alimentaria directa, actividades que buscan la socialización, la educabilidad y el desarrollo de grupos multifamiliares, problemáticas que las anteriores políticas sociales focalizadas en sectores en emergencia dejaban de lado. Es decir, que este plan intenta marcar un punto de inflexión en la política social asistencialista, orientación que se busca aprehender en este estudio a partir de la observación directa y de la recuperación de la perspectiva de los actores.

La exposición de esta investigación está ordenada de la siguiente manera. En el primer capítulo se desarrolla sucintamente una perspectiva histórica del Estado y de las políticas sociales, profundizando los procesos de reforma del Estado ocurridos en la década de los noventa en Argentina. Dentro de este marco, se detallan luego las principales características del Plan Más Vida y del anterior Plan Vida, caracterizando sus modificaciones y continuidades. En una tercera instancia se presenta la aproximación metodológica que utilizada en esta tesis. En cuarto lugar, la información obtenida en el trabajo de campo sobre las diferentes modalidades de organización e implementación del plan en La Plata, Berisso y Ensenada. En el quinto capítulo se aborda la temática de la participación en tanto la misma aparece con fuerza y continuidad en toda la trayectoria del Plan. En el sexto se problematiza el concepto de clientelismo y su relación con las políticas sociales y se discute la identificación de las trabajadoras vecinales con el rol de mediador clientelar así como la subordinación de la distribución de los recursos del programa a la lógica de acumulación de capital político. En el Séptimo se propone un acercamiento a la construcción de identidades políticas de las trabajadoras vecinales con el fin de aprehender los significantes ligados a la historia personal y de los barrios y la que se genera a partir del rol asignado por el Estado. Por último, se exponen las conclusiones y reflexiones derivadas del estudio.

CAPÍTULO 1

1.1. Estado y políticas sociales en América Latina. Una perspectiva histórica

En este capítulo se realizará una breve descripción de las políticas sociales, en Latinoamérica y Argentina, como forma de intervención del Estado en los distintos períodos históricos, con énfasis en la década de los noventa en donde surge el Plan Vida, antecesor del Plan Más Vida. De esta forma, desarrollaremos el proceso por el cual el sistema de políticas universalistas fue reemplazado progresivamente a partir de mediados de los '70, por un sistema de políticas focalizadas tendientes a atender las necesidades de las poblaciones más pobres.

En este apartado se realiza un recorrido de los cambios en la concepción de la política social a partir de la desestructuración de los Estados de Bienestar.

Belmartino, Levin y Repetto (2002), afirman que las políticas sociales son actividades del Estado que generan la producción y conservación del orden, el bienestar y la integración. Señalan dos orientaciones de las políticas sociales que han ido variando según los distintos modelos de organización estatal:

- 1) Garantiza a los ciudadanos sistemas de protección frente a la emergencia de situaciones que pueden suponer un riesgo para el bienestar individual o familiar (enfermedad, vejez, familia numerosa, etc.), a través de instituciones específicas administradas o reguladas por la autoridad estatal.

- 2) Se dirige a situaciones de carencia que pueden afectar a grupos poblacionales de diferente magnitud. Se asocian en general con imposibilidad de satisfacer necesidades básicas: vivienda, alimentación, salud, educación, etc., englobadas bajo los conceptos de pobreza, indigencia y exclusión.

Ahora bien, desde un enfoque histórico Franco (1996) analiza los modelos de Estado a partir de su intervención en lo social e identifica tres modelos. El primer modelo de desarrollo lo ubica en el siglo XIX y es el de crecimiento hacia afuera. Durante esa fase los países latinoamericanos exportaban bienes primarios e importaban manufacturados. El Estado era de corte liberal clásico por lo que sus funciones se reducían a la seguridad externa, el mantenimiento del orden interior y a asegurar las condiciones de cumplimiento de contratos. Sin embargo, en la cuestión social, los países que recibieron inmigración tuvieron políticas sociales privadas impulsadas por los propios interesados organizados en cooperativas dando lugar a lo que se conoció como mutualismo.

El segundo modelo, el de sustitución de importaciones de mediados del siglo XX, trajo consigo un nuevo rol para el Estado. Allí aparece como regulador, interventor, planificador, empresario, etc. Franco denomina la «etapa fácil» la que permitió elaborar localmente una serie de bienes sin demasiada exigencia tecnológica. En ese contexto la política social persiguió la protección del obrero asalariado, respondiendo a las presiones derivadas de la creciente industria. En este período la política social contribuyó a crear y consolidar una clase media.

El tercer modelo que marca el autor, ubicado a mediados de los años setenta, se corresponde con el ajuste y se caracteriza fundamentalmente por tratar de alcanzar y respetar los equilibrios macroeconómicos, reducir la tasa de inflación, retirar al Estado de ciertas áreas en las que supuestamente serían más eficientes los actores privados, modernizar el aparato público para que sea más eficiente.

En esta misma línea, Bustelo (2000) centra su análisis en la conformación de la denominada ciudadanía social. Recuperando la visión de Marshall afirma que la política social, concebida en su sentido moderno como un conjunto de instrumentos de política pública, puede resumirse como una

evolución que se inicia con la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables hasta la institucionalización de derechos sociales.

El autor retoma a Marshall para quien la evolución de la ciudadanía ha coincidido con la evolución del mercado capitalista. El funcionamiento de estas dos esferas estaría regulado por principios opuestos: el de la igualdad y el de la desigualdad, dando lugar a una relación claramente conflictiva. Los derechos de ciudadanía pueden ser divididos en civiles, políticos y sociales. En primer lugar, la ciudadanía civil atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad: la libertad física, de palabra, de propiedad, etc. En segundo lugar, la ciudadanía política, que se desarrolla en el siglo XIX y consiste en participar en el ejercicio del poder político, y en tercer lugar, la ciudadanía social que se afirma durante el siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, etcétera.

Según Bustelo (2000) el desarrollo de los derechos de ciudadanía paralelos al desarrollo del mercado capitalista, han respondido a la necesidad de mitigar las desigualdades provocadas por éste último.

Esta forma de integración social es denominada por Cavarozzi (1997) como matriz estado-céntrica. Ésta refiere a un tipo societal que se desarrolló desde el período de entre-guerras en los países de modernización temprana de América Latina. Según este autor, esta matriz tenía dos aspectos fundamentales: Por un lado, fue un modelo económico semicerrado e intervencionista, con alta regulación política de los mercados. Por otro, incidió en la expansión de la participación, a través de la incorporación de las masas a las distintas arenas sociales, de las cuales habían sido excluidas durante el régimen oligárquico.

La aparición de un Estado nacional-popular en Latinoamérica, estuvo asociado a una doble demanda, por una parte la industrialización sustitutiva requería la liberalización de la fuerza de trabajo y la ampliación del mercado interno. Por otro lado, la declinación de la oligarquía exigía la movilización del apoyo popular y la incorporación de esas masas a los derechos de ciudadanía, por lo que el Estado debía satisfacer sus reivindicaciones económicas (Lechner, 1981).

Este modelo entra en crisis en la década del '80 y es reemplazado por un nuevo patrón económico político, que se puede definir preliminarmente como una sociedad de mercado. En este sentido, Acuña y Smith (1996) indican que desde comienzos de la década del '80, el paisaje latinoamericano ha sido trastocado, y mencionan como principales transformaciones el surgimiento, evolución y resolución parcial de la crisis de la deuda externa, sumados a procesos de democratización, realineamientos profundos en la política internacional y la creciente influencia de las instituciones financieras internacionales en las estrategias económicas adoptadas en los países periféricos.

El sistema de regulación estatal, según el diagnóstico neoliberal,³ provocaba una sobrerregulación de la vida social a la vez que trasladaba al Estado una sobrecarga de demandas. Con el objetivo de corregir este funcionamiento se aplicaron las reformas económicas y laborales hacia fines de los ochenta, principios de los noventa, que mediante los procesos de desindustrialización y privatización ocasionaron cambios en las características del empleo, aumentando la informalidad y otras formas de cuentapropismo. Esta modificación de la trama social, no favoreció la formación de espacios que posibiliten una acción basada en una comunidad de intereses amplios sino que facilitaron la expansión de una serie de grupos relativamente pequeños y de categorías ampliamente cambiantes.

La orientación de la intervención del Estado está determinada por el nivel de los requerimientos de mano de obra (derivados del ritmo y naturaleza del proceso de acumulación) y por el peso que las estrategias económicas le asignan al consumo de los asalariados en el mercado interno. Es decir, que el esquema universalista de provisión pública de educación y salud, un sistema de seguridad social ligado al empleo y una legislación

³ Este último punto puede observarse en la evaluación que realizaba el Secretario del Tesoro del gobierno de Reagan, Backer, en 1985 sobre el problema de la deuda. El análisis advertía que la deuda no era sencillamente causa de la falta de liquidez en el corto plazo, sino que se debía a la insolvencia estructural del modelo económico estatista. Bajo esta óptica, el dirigismo del pasado obstruía el crecimiento económico, por lo tanto, el estado debía achicarse, eliminando su rol de proveedor de servicios, reduciendo su función benefactora, limitándose a cumplir las funciones mínimas de mantenimiento del orden y seguridad pública y llevando adelante una profunda reforma estructural. Sin este ajuste estructural no se permitiría un crecimiento con el cual se pudiera cumplir con los servicios de la deuda.

laboral protectora, habían sido compatibles con los requerimientos de un modelo de crecimiento económico basado en el mercado interno. Este modelo de protección social consolidado durante el régimen de sustitución de importaciones era el que se estaba desmantelando con el avance del modelo neoliberal (Cortés y Marshall, 1993).

Por lo tanto, las transiciones a la democracia se desarrollaron en un marco en que la crisis de la deuda afectaba profundamente a las economías de los países, a la vez que se producían cambios sociales concomitantes.

Estos procesos y transiciones generaron una tendencia contradictoria. Por un lado, se expande y refuerza el sistema político, debido a los procesos de democratización llamados transiciones. Por otro, se implementa la reducción y el estrechamiento de la *polis* debido a los cambios estructurales y culturales. (Garretón, 2001)

Ahora bien, según este autor, el conflicto se produce en un contexto de traspaso de un tipo societal centrado en la sociedad industrial de Estado nacional a otra sociedad postindustrial globalizada. He referido que Cavarozzi (1997) conceptualiza esta transición como el traspaso desde una matriz estado-céntrica a una sociedad de mercado. El primer tipo societal centrado en el Estado, explica Carretón (2001), tenía como ejes: 1) el trabajo y la producción y, 2) el Estado nacional, lo político. Por lo que los actores y las identidades se constituían en el mundo del trabajo y de la política.

En cambio, el nuevo tipo societal tiene como ejes centrales el consumo y la comunicación. Es un tipo societal desintegrativo que favorece la desinclusión de actores antes integrados al sistema (en la MEC) mediante su inserción en el mercado laboral y su dependencia con el Estado.

Desde una perspectiva económica, el Estado de Bienestar concebía la política social como parte integral de la política económica, pues el objetivo era generar suficientes consumidores para la creciente producción. El universalismo en el plano de la política social era considerado como un derecho de todos los ciudadanos y daba forma a un nuevo pacto social a través un conjunto de instituciones y reglas de distribución que proveía a todos los ciudadanos niveles aceptables de salud, educación y seguridad social. (Cartaya, 1993)

Según la autora, el objetivo central de la política social neoliberal es enfrentar la pobreza, cumpliendo un rol compensatorio de los costos socia-

les de la política de ajuste. En el modelo económico prevalece la idea de que el crecimiento desembocará en creación de empleos, por lo que no es necesario la aplicación de políticas laborales activas para combatir la pobreza.

En este marco las políticas sociales no deben interferir con el mercado, sino permitir la libre operación, eliminando controles de precios, subsidios indirectos y salarios y a la vez orientarse hacia los subsidios directos focalizados y hacia servicios básicos restringidos a la cobertura de las necesidades elementales de los más pobres. Las poblaciones objetivo están constituidas por las familias cuyos ingresos no les permiten cubrir sus necesidades alimenticias y dentro de ellas los niños menores de 6 años y mujeres embarazadas.

La política neoliberal impuso una visión particular de los derechos sociales y la ciudadanía para la cual no parecía haber alternativas. La idea central es un Estado mínimo que no altere el mecanismo autorregulativo básico del mercado, no hay preocupación por la distribución del ingreso ya que las desigualdades son naturales y fruto del triunfo de los más aptos. También las políticas destinadas a asistir a los pobres debían ser marginales, en lo posible transitorias y evaluadas en torno a objetivos (Bustelo, 2000).

Las políticas públicas deben ubicarse en un segundo plano y ser distributivamente neutras. En tanto, a las políticas sociales, les toca focalizar su intervención sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables y no interferir en la distribución del ingreso.

Sin embargo, en los procesos de ajuste económico basados en el modelo de economía abierta, la política social se percibe como necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado, generando una ciudadanía subsidiada.

En líneas generales lo que busca el modelo neoliberal es reducir las dimensiones del Estado. Esta última visión es coincidente con la opinión de Llach (1997) que sostiene que la maquinaria del Estado Benefactor era cara, quitaba incentivos, diluía responsabilidades y además cumplía mal la función de distribución del ingreso. En este marco se intenta reinstaurar la competencia en el mercado de trabajo, se propone focalizar la intervención

social del Estado en los indigentes, dejando en los asalariados la responsabilidad del financiamiento y provisión de su propia seguridad social.

El paradigma ideológico que se generalizó en esta década definió que la política social debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región. Este paradigma se perfiló como el único compatible con el modelo. En este sentido, distintos organismos internacionales presionaban para que América Latina inicie una drástica reestructuración de la política social. A su vez un clima ideológico interno apoyaba estas reformas, pues culpaban al Estado, a los sindicatos y a los empleados estatales por el funcionamiento ineficiente de los servicios públicos.

Gerchunoff y Torre (1996) explican que para la visión neoliberal los desequilibrios macroeconómicos de los países latinoamericanos eran tributarios de las limitaciones y disfuncionalidades del patrón de desarrollo orientado hacia el mercado interno y promovido desde el Estado.

En este sentido, Lo Vuolo y Barbeito (1998) reconocen tres respuestas del neoliberalismo a la crisis del Estado del Bienestar. En primer lugar, una política económica basada en la escuela de la oferta. La idea es que reduciendo los costos empresarios se favorece la valorización del capital, y de allí el proceso de acumulación. Para ello, la coalición neoliberal está dispuesta a tolerar altas tasas de desempleo y reducciones en los servicios sociales del Estado. En segundo lugar, el ensayo neoliberal postula la necesidad de reducir los costos de legitimación del subsistema político-administrativo, activando al mismo tiempo el papel de las organizaciones no gubernamentales de gran escala, especialmente las corporaciones empresarias y sindicales. Por último, la ideología neoliberal asigna a la política cultural la tarea de operar en dos frentes. Por un lado, se trata de desacreditar a los intelectuales como portadores del modernismo, y presentarlos como un grupo improductivo y obsesionado por tener su propio poder. En su reemplazo, se promueven a técnicos, supuestamente sin más ideologías que las del productivismo y la eficiencia.

Retomando uno de los aspectos centrales del neoliberalismo, como fueron los cambios en el mercado de trabajo, observamos que la flexibilización laboral de los noventa consolidó el proceso de disgregación del trabajo asalariado que se venía dando desde los '80. Este proceso puso en jaque el modelo de ciudadanía imbricado al mercado de trabajo, pues las nuevas

formas de contratación limitan el reclamo de los derechos adquiridos en la etapa anterior y se debilita la capacidad de las personas a ejercer el derecho al trabajo. A raíz de esto último, un sector importante de la población no tiene acceso al circuito de protección social.

Es interesante la mirada de Coraggio (1999) quien sostiene que si bien algunos teóricos separan la política social de la económica, sin embargo, los procesos económicos producen efectos y estructuras sociales, en tanto desarrollan organizaciones, clases y relaciones sociales. Con el keynesianismo lo social no era visto como un límite a lo económico; la relación entre lo social y lo económico era considerada dialéctica y no unidireccional.

Según el autor, la oposición cruda entre lo social y lo económico es una clara regresión a tiempos pre-keynesianos y contribuye a justificar el debilitamiento del Estado. Es comprensible en tal contexto, el renacer del discurso sobre las responsabilidades de la sociedad civil y la beneficencia. La definición hoy paradigmática de la política social como política para aliviar la pobreza extrema la retrotrae, junto con sus valores fundantes y sus actores, a los términos de fines del siglo XIX.

Siguiendo a Laurell (1995), Coraggio (1999) resume las características del nuevo orden y afirma que el desplazamiento de la reivindicación de los derechos sociales al combate contra la pobreza, de la obligación del Estado a la discrecionalidad del gobierno para instrumentar programas para pobres, del incremento del gasto público a la necesidad de restringirlo en el marco de una estricta disciplina fiscal, de la ampliación y universalización tendencial de los servicios sociales públicos a la definición de un paquete de servicios esenciales y el traslado al mercado del resto de los servicios y beneficios sociales.

Se pasa de una política orientada por derechos universales a una política de redistribución focalizada, donde lo universal es que todos deben pagar por los bienes y servicios que necesitan, provistos por empresas orientadas según criterios de lucro. Para aquellos que no pueden pagar se ofrecen paquetes básicos que se administran de manera focalizada sólo a quienes están en condiciones de extrema pobreza y no pueden afrontarlos con sus ingresos.

En este contexto, la transformación de las políticas sociales desde un modelo de «protección social» a uno basado en el mercado no debe tener

como único responsable a las reformas de los '90. En efecto, los cambios producidos en esta década agudizaron muchas de las transformaciones que se habían iniciado en los '70 (Levin y Repetto, 2002).

A la vez que se amplía el sector marginado, crece el costo de las políticas focalizadas. El otro problema es que la baja de los costos laborales necesarios para que la economía sea «competitiva», castiga principalmente al sector de trabajo menos calificado.

Según este enfoque, las políticas se han dirigido a compensar los desequilibrios sociales generados por el propio modelo, restringiendo la cuestión social al sector más vulnerable de la población.

Otro de los aspectos centrales es la introducción de criterios de mercado en la administración de los servicios sociales. Se propone entonces como principal meta a alcanzar el logro de una mayor eficiencia y para ello se plantea:

- a) la descentralización de los servicios sociales básicos a nivel municipal, lo que implicaría un mayor acercamiento a los usuarios y la promoción de la participación comunitaria;
- b) la creación de entes descentralizados, al margen de las burocracias tradicionales, con participación del sector privado (empresarial o mediante ONGs).

Por otra parte, sobresale la preocupación por la financiación de la política social, percibiéndose tres tendencias:

- alguna forma de pago por los usuarios.
- cambios en el mecanismo de financiamiento, otorgando recursos sobre la base del número de usuarios atendidos y la calidad del servicio prestado.
- reestructuración del gasto mediante la focalización.

1.2. Políticas sociales en la Argentina

En nuestro país las políticas sociales se centraron básicamente sobre tres ejes. En primer lugar promueve la descentralización de las prácticas universales, a través de la transferencia a la provincia de servicios de salud y educación, con un fuerte sesgo economicista de ajuste fiscal. En las pro-

vincias estos procesos se desarrollaron junto a la exigencia de reducir el déficit fiscal. Estas reformas son coherentes con el objetivo de disminuir las funciones del Estado nacional, resignando la función de administrador de servicios, para encargarse de la planificación, regulación y control del sistema. El resultado de este proceso arrojó nuevos problemas de gestión, de cobertura y calidad de los servicios.

El segundo aspecto a remarcar es la focalización de los programas sociales hacia los sectores más pobres. El resultado en general, según algunos analistas, fue la superposición entre los distintos niveles de gestión y el desarrollo de prácticas clientelares. Además en la implementación de las políticas se le otorgó un grado de participación a las organizaciones sociales. Respecto de este tema Cardarelli y Rosenfeld (1998) señalan que bajo el paradigma casi incuestionado de la «autogestión», se privilegia la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones privadas y/o públicas, son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. En este punto también el Estado se corre de su lugar de prestador dejando un espacio amplio a organizaciones de la sociedad civil.

Por último, se dio la privatización de algunos servicios para aliviar la crisis fiscal y las irracionalidades en el manejo de los recursos y para evitar que de los servicios públicos gratuitos sean apropiados por los sectores no necesitados (Cortés, 1996).

El creciente retroceso de las formas extendidas de protección social a través de seguros para los asalariados y la degradación de la calidad y la cobertura de las instituciones universales de educación y salud, ha sido acompañado por una multiplicación de intervenciones puntuales dirigidas a resolver necesidades específicas (alimentación, atención de salud, vivienda) o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, estratégicamente focalizadas sobre la población de mayores necesidades relativas. Se trata de una suerte de «fuga» hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales, filantrópicas y religiosas, cofinanciada por organismos multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o «Banco Mundial», el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los organismos multi-

laterales, claro está, aparecen con el doble rol de diferir el costo en el tiempo de una parte de la política social, y de condicionar y monitorear las formas de esa intervención.

Otro aspecto de vital importancia al analizar las modificaciones que en materia de políticas sociales se dieron en nuestro país son las problemáticas que implican la doble característica de los programas sociales: descentralización y focalización. Repetto (2000) afirma que estos dos ejes se manifestaron a través de: a) la deteriorada calidad institucional que articula las relaciones entre los actores sociales, estatales e internacionales ligados, de una u otra forma, a la temática de la pobreza; y b) la debilidad y/o suficiencia de canales para promover, hacia las instancias decisorias, las demandas de los diferentes sectores empobrecidos». Estos problemas se reflejan en la gestión local, en la medida en que los gobiernos municipales se hacen cargo de manera creciente de la responsabilidad de implementación de las políticas sociales.

1.3. Impacto social de las reformas

La pobreza que se generó a partir de las políticas neoliberales no tiene las mismas características que en el pasado.

Los procesos de exclusión social más profundos se manifiestan en una dualidad intra-metropolitana, particularmente en las grandes ciudades de casi todos los países. En distintos espacios del mismo sistema metropolitano existen, sin articularse y a veces sin verse, las funciones más valorizadas y las menos valoradas. En América Latina, la dualización se manifiesta en dos modelos complementarios de discurso y de gestión: una ciudad alta para la que hay planificación estratégica y concertación, privatización de los servicios, políticas públicas de inversión y una ciudad baja a la que se dirigen conceptos tales como gobernabilidad, políticas sociales focalizadas, autoayuda y autogestión. (Borja y Castells, 1997: 60)

Esta transformación social regresiva se puede advertir en que entre 1974 y 2003 en la Provincia de Buenos Aires la proporción de pobreza aumentó 11 veces, pasando de menos de 5% a casi 58%, mientras que la de aquellos que no logran cubrir sus necesidades nutricionales –los indigentes– se multiplicó por 12 (de 2% a casi 25%). En el total urbano, la incidencia de la pobreza creció entre las dos últimas crisis económicas de 28.7% en 1995 a 57.7% hacia el 2003, y la indigencia de 7,6% a 27,7%.⁴

La marcada caída del poder adquisitivo está asociada a la transformación de la estructura económica. Este proceso que se consolida en la década del '90 incidió en la configuración de un nuevo escenario social, caracterizado por la profundización de la brecha entre ricos y pobres y un marcado aumento de la desigualdad distributiva. Esto ha implicado la extensión del universo de la pobreza a sectores sociales no reconocidos como históricamente pobres.

Los efectos de la crisis económica tuvieron un fuerte impacto en todo el país y en la provincia de Buenos Aires. La recesión del mercado laboral prolongada desde 1998 junto con los efectos de la devaluación con la que culminó la crisis financiera 2001 agudizaron la situación social, que se expresa en un incremento de la concentración de los ingresos y en un crecimiento sin precedentes de la magnitud de población con ingresos por debajo del valor de la canasta básica de bienes y servicios, aumentado al 45.6% la incidencia de la pobreza en los hogares (casi un millón ochocientos mil hogares) y al 20.1% la indigencia (casi 800 mil hogares) sobre las familias de la provincia de Buenos Aires, según las mediciones realizadas para el mes de abril del 2002. Esto significaba que más de 7 millones de la población bonaerense (56.9%) era pobre, entre los que se incluían a su vez, a más de 3.3 millones (26.5% de la población) viviendo en la indigencia o en condiciones de pobreza extrema.⁵

Asimismo, el Gran La Plata fue una de las zonas más afectadas por la desocupación y la situación socio-económica antes descripta. Durante los primeros años del Plan de Convertibilidad la tasa de empleo registró un aumento moderado al igual que la tasa de desempleo. Pero a partir de 1994

⁴ Fuente: *Deuda Social* (SIEMPRO, 2003)

⁵ Encuesta Permanente de Hogares, onda mayo del 2002 (mes de referencia abril).

se produjo un punto de inflexión: la tasa de empleo cayó y la de desocupación comenzó a crecer más marcadamente llegando a los más altos valores del período 1995/1997. En 1998 la tasa de empleo se recuperó y la de desocupación descendió y se mantuvo relativamente estable alrededor del 12%, presumiblemente como consecuencia, entre otras cosas, de la implementación de los Planes Trabajar y Jefas y Jefes de Hogar. El año 2000 vuelve a presentar índices preocupantes, pues vuelve a aumentar considerablemente los niveles de desocupación (Eguía, Ortale y colaboradores, 2005).

Las autoras destacan que en este periodo se produjo en la zona una significativa disminución de la industria manufacturera como rama de actividad de la ocupación principal. Esta disminución se relaciona con la disminución de personal público provincial y municipal, con el proceso de privatización y reconversión productiva de los grandes establecimientos industriales, especialmente en el caso de aquellas que conforman el polo petroquímico de la región.⁶ De esta forma, junto a la desocupación se desarrolló un proceso de precarización del trabajo.

Esta situación generó en el Gran La Plata, al igual que en el conjunto de los aglomerados urbanos del país, un crecimiento de hogares en situación de pobreza por ingresos a partir de 1992 que se agrava en el 2002 como consecuencia de la crisis financiera de 2001.

⁶ Esta problemática fue remarcada como un hecho central en el mapa de la pobreza en el Gran La Plata por varios técnicos municipales en el momento en que describieron el surgimiento y evolución del Plan Más Vida y las dificultades para la cobertura de la población.

CAPÍTULO 2

CARACTERIZACIÓN DEL PLAN MÁS VIDA

2.1. Antecedentes del Plan Más Vida. El Plan Vida

El Programa Vida constituyó el eje de la política social del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano como respuesta a la creciente pobreza y vulnerabilidad de los sectores más carenciados. Se inició en 1994, cuando en la provincia de Buenos Aires la desnutrición infantil rondaba el 21,8 por mil (dato suministrado por el PROMIN Unidad Ejecutora provincia Buenos Aires),⁷ elevándose esta cifra en el Conurbano al 23 por mil. Ante esta realidad se diseñó el programa con la finalidad de implementarse en las localidades y barrios con elevado porcentaje de desnutrición y mortalidad infantil. El Plan establecía el reparto de alimentos y leche a través de la red de trabajadoras vecinales promovida por el propio plan.

En los documentos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano se afirmaba que el programa se sustentaba en la organización comunitaria que él mismo generaba, intentando consolidar acciones en la población beneficiaria que permitieran la práctica de autogestión e interrelación barrial. El objetivo era que esa red solidaria construida por la propia comunidad se transforme en el entramado que canalice la llegada de otros programas, agilizando la labor del Estado. Esta modalidad participativa te-

⁷ Informe Plan Vida (Período 1994-1999). Elaborado por el Área de Evaluación y Sistematización del Plan Vida.

Glosario de Relevamiento de Programas Sociales Dirección de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Provincia de Buenos Aires, diciembre 2002.

nía como objetivo adecuar los recursos a las necesidades reales de la comunidad, trascender lo asistencial y promover el crecimiento organizativo del individuo y de las organizaciones sociales, potenciar los recursos ya existentes en la comunidad y optimizar los nuevos. De esta forma, la participación activa de las personas y organizaciones se presenta en los documentos institucionales como «una innovación con respecto a las modalidades de intervención social del Estado utilizada en el Estado» (Jefatura de Gabinete - Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2003: 97).

Desde el año 1994 al 1999 se fueron incorporando municipios con más de 50.000 habitantes (un total de 51 Distritos) que permitieron alcanzar 1.000.000 de beneficiarios (entre embarazadas, nodrizas hasta el 6° mes de lactancia y niños de 6 meses a 5 años o ingreso al 1° año del EGB) a través de la formación de una red de 38.000 trabajadoras vecinales/comadres.

La red de trabajadoras vecinales y comadres se conformó a través de la elección de vecinas de las mismas comunidades con cierto perfil y requisitos: no tener en su domicilio un negocio vinculado a la venta de alimentos, no pertenecer a ninguna institución, ni comedor comunitario, no residir en un domicilio donde funcionara una sede de algún partido político. A su vez, ser reconocida por sus vecinos por su actitud solidaria y compromiso con la gente. Seleccionadas las trabajadoras vecinales/comadres se les brindó una capacitación inicial a través de la cual se les transmitió información y herramientas necesarias para desempeñar su rol (Eguía y Weingast, 2004).

Las trabajadoras vecinales eran las encargadas de recepcionar en el propio domicilio los alimentos diarios del Plan. Se determinó que cada trabajadora vecinal y su suplente debían abarcar un radio de aproximadamente cuatro manzanas (según densidad poblacional), delimitando zonas hasta cubrir todo el barrio. De esta forma, se intentó llegar a todos los posibles beneficiarios, evitando que los mismos debieran trasladarse grandes distancias para obtener la ración. El reparto de las raciones se realizó a través de empresas contratadas para tal fin, siendo las mismas trabajadoras vecinales las que controlan los alimentos que deben llegar.

El Subprograma Comadres, dirigido a embarazadas, incluyó entre sus objetivos específicos el fortalecimiento de redes de acompañamiento y contención de las embarazadas y la articulación entre las organizaciones barriales y las instituciones de salud. Asimismo, se propuso capacitar a las

beneficiarias en relación a temas de maternidad, lactancia materna, cuidados prenatales, maternidad adolescente y puerperio.

En enero de 2002 cuando Ruckauf renuncia a la gobernación, Felipe Solá asume y a los pocos días de iniciado su mandato se decide reemplazar parte de los alimentos distribuidos por el Plan Vida, por un bono monetario (el Vale Vida) cuyo valor superaba ampliamente las anteriores prestaciones. La propuesta fue implementada con suma rapidez, pero a los pocos meses se optó por reinstalar el anterior programa, dado los inconvenientes operativos surgidos. En ese contexto comenzaron a pensarse alternativas de reformulación y en ese proceso se diseñó el Plan Más Vida (Ilari, 2004).

2.2. El Plan Más Vida

De esta forma, durante el año 2002, se reformuló el Plan y en ese proceso se diseñó el Más Vida que en varias líneas señala objetivos que, en parte, implican una continuidad con el Plan Vida y también plantea otros que apuntan a profundizar y modificar algunas cuestiones en el ámbito comunitario. De esta manera, en la letra del Plan se advierte un nuevo eje además del nutricional que apunta a la implementación de una Estrategia Integral de Cuidado Familiar y Mejoramiento de las Condiciones de Educabilidad (Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, 2003).

Al igual que el Plan Vida, el Plan Más Vida no es una política universal, sino que plantea dos criterios de focalización. Por un lado, un criterio de focalización geográfica que continúa en los 51 distritos en los que se desarrolló el Plan Vida (municipios con más de 50.000 habitantes y en aquellas zonas con mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas –NBI– como los barrios con alta incidencia de población desocupada). Por otro lado, un criterio de vulnerabilidad biológica: familias con mujeres embarazadas y/o con niños entre cero y seis años.

La finalidad del Plan apunta esencialmente a fortalecer las capacidades de las familias en situación de pobreza, consolidando redes comunitarias e intervenciones centradas en la adecuada nutrición, crecimiento y desarrollo, que contribuyan a mejorar las condiciones de educabilidad de sus integrantes (Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, 2003).

En cuanto a la modalidad de ejecución, la implementación del Plan involucra diversos organismos y niveles del Estado y a un conjunto de actores en el ámbito local, que articulan sus acciones para la atención integral de la población destinataria y el logro de los objetivos planteados.

Los «Equipos Municipales Más Vida» son la instancia responsable de la gestión del Plan a nivel local, definiendo estrategias para la obtención de resultados y realizando las siguientes acciones:

Desde el diseño institucional⁸ el Plan Más Vida plantea programáticamente los siguientes roles o tareas para cada uno de los actores de la red.

<p>Familias Beneficiarias⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Integrar un «Grupo Multifamiliar» (GM) y seleccionar un «Promotor de Cuidado Familiar» proveniente del mismo. · Participar del espacio de integración y aprendizaje en torno a áreas temáticas vinculadas al cuidado familiar, animado por el Promotor de Cuidado Familiar · Concurrir a los controles de salud requeridos por el «Sistema de Vigilancia Nutricional».
<p>Promotor de Cuidado Familiar</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Generar un espacio de integración y aprendizaje con las familias integrantes de los Grupos Multifamiliares en torno a las áreas temáticas vinculadas al cuidado familiar. · Promover y gestionar con las familias recursos técnicos y otros insumos para la organización de proyectos comunitarios a partir de los «Grupos Multifamiliares»

⁸ El siguiente cuadro está extraído del documento Base del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (2003).

⁹ Las actividades de capacitación realizadas en el seno de los Grupos Multifamiliares - animados por los «Promotores de Cuidado Familiar»-, así como los controles de salud serán considerados como responsabilidades que asume el beneficiario al participar del Plan, y quedarán asentados en el «Carnet Más Vida».

<p>Manzanera</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Recibir en su domicilio los alimentos distribuidos por los vehículos de la empresa adjudicataria del servicio de distribución de los mismos. · Entregar periódicamente las raciones alimentarias a los beneficiarios, registrarlas y rendirlas regularmente. · Registrar información referida a la situación nutricional y a la asistencia a los controles y capacitaciones. · Registrar y solicitar las modificaciones del padrón de beneficiarios, ya sea por bajas, altas o actualización de datos de núcleos familiares censados.
<p>Comadres</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Realizar un censo permanente de embarazadas dentro de su área, visitarlas periódicamente e informar permanentemente las novedades a la manzanera y al centro de salud. · Coordinar con el Centro de Salud el sistema de turnos. · Realizar el seguimiento de mujeres fuera del sistema de salud y de madres derivadas al segundo nivel de atención, informando al primer nivel. · Brindar información pertinente y realizar acciones de capacitación a los grupos multifamiliares (en conjunto con el promotor de cuidado familiar) en relación a controles de salud, esquemas de vacunación, lactancia materna, atención temprana y salud reproductiva. · Entrega de ajuares.

El objetivo primordial del Plan Más Vida es favorecer el tránsito de la familia-beneficiaria a familia-sujeto protagónico de la acción, mediante una organización plural y democrática y el diseño y puesta en marcha de estrategias de decisión acerca de los recursos (autosustentables) (Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, 2003).

Finalmente, es importante destacar que en los diferentes informes de gestión el gobierno provincial ha resaltado la centralidad de esta política. «Este Plan es el más extenso de la Argentina. Llega, diariamente, a un millón de beneficiarios y constituye la más importante red solidaria de Latinoamérica, con un costo global presupuestado de 306 millones de pesos» (Jefatura de Gabinete-Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2003: 100).

CAPÍTULO 3

APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Para este trabajo que tiene como principal objetivo el estudio de los entramados sociales y políticos que se generan en torno del funcionamiento de programas sociales, en este caso el Plan Más Vida, se adoptó un diseño de investigación de tipo cualitativo en barrios de tres municipios: La Plata, Berisso y Ensenada.

El enfoque cualitativo no implica una elección a priori sino que obedece a una manera de abordar el problema de investigación y lograr los objetivos propuestos, son éstos los que definen la metodología a utilizar. De esta forma, las estrategias metodológicas no se definen en su totalidad antes de comenzar el estudio, sino que el diseño inicial se convierte en un bosquejo que se irá modificando y reorientando en el desarrollo mismo de la investigación (Guber, 1991).

Otra de las características principales de la metodología cualitativa es que posibilita aprehender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor. (De Souza Minayo, 1997). Este abordaje permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar sobre su visión de la propia historia y de las condiciones estructurales en la que están inmersos, sus valores, motivaciones y los significados de sus prácticas. Estas características de aproximación metodológica, que Menéndez (1997) denomina «punto de vista del actor», implican la revalidación del actor, del sujeto, como unidad de descripción y de análisis, pero también como agente transformador de una realidad dada.

Guber (1991) se pregunta el por qué de la importancia de realizar trabajo de campo. La respuesta apunta a que es en el terreno donde los modelos teóricos, políticos, culturales y sociales se confrontan inmediatamente con los actores. Sólo de esta forma es posible realizar el tránsito de la reflexividad del investigador-miembro de otra sociedad, a la reflexividad de los pobladores. En suma, la reflexividad inherente al trabajo de campo es el proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad entre la reflexividad del sujeto cognoscente –sentido común, teoría, modelos explicativos– y la de los actores o sujetos/objetos de investigación.

Mi lugar como investigador en las entrevistas fue puesto en cuestión y problematizado durante el transcurso de esta investigación. Los informantes en ocasiones desarrollaron discursos en una determinada línea sustentada en la visión que se habían formado de mí. Así en una ocasión, fui tomado por un inspector del Estado que iba a «controlar» las tareas que las manzanas desarrollaban. En esa oportunidad las mujeres me mostraban sus libretas con firmas de beneficiarios y sostenían que «*estaba todo en orden*». En ese contexto, estaba pesando en los entrevistados una representación del otro en un contexto de control ligado a la supuesta mala asignación de los recursos.

Otro de los objetivos era adentrarnos en las historias personales de las mujeres que llevan adelante el Plan Más Vida para reconstruir sus trayectorias dentro del Plan y su participación social y política en otros contextos para dar cuenta del proceso de construcción de identidades.

El presente de los entrevistados conduce, por contraste e indefectiblemente, al pasado, a indagar sobre las condiciones de vida –previas– propias y de sus hogares. En consecuencia, las trayectorias personales brindan elementos para la investigación no sólo del proceso de transformación social en la Argentina, sino también permiten conocer las circunstancias y los acontecimientos cotidianos vividos.

La ciencia moderna [...] ha demostrado que ‘el todo está presente en las partes’... Cada historia de caso de una familia, sea cual sea su lugar en la estructura social, no es sólo un pequeño espejo en el cual se reflejan (o refractan) los procesos del cambio social en general sino también una pieza del holograma social; y esta pro-

piedad sorprendente hace que sea posible invalidar la contradicción aparente entre el interés por los micro-procesos construidos en el enfoque de tipo estudio de casos y la necesidad de tomar en cuenta los macro-procesos sociales. (Bertaux, 1996: 27 - 28)

Otra cuestión central relacionada con las historias personales de las mujeres surgió en torno al análisis de las entrevistas y a la «veracidad» de alguno de sus relatos. Como ejemplo puedo citar el hecho que muchas mujeres en sus entrevistas afirmaron haber tenido, ellas o sus familiares directos, algún contacto directo con Perón o Eva Perón. Justamente, lo interesante de estos relatos eran las construcciones simbólicas que los actores fueron erigiendo del pasado y eran éstas representaciones las que, desde la oralidad, pretendimos recuperar. En este sentido coincidimos con lo que señala Fraser (1990):

No esperaba recoger de mis informantes nuevos hechos históricos (aunque sí aprendí algunos), tampoco me preocupaba si equivocaban las fechas o incluso si afirmaban como verdad algo que era demostrablemente incierto. Efectivamente, esto último podía resultar un terreno fértil de exploración: su afirmación errónea podría formar parte importante del aspecto subjetivo de los acontecimientos, la visión y motivaciones de este. Los testimonios podían contarme no sólo lo que recordaban haber hecho, sino lo que pensaban que estaban haciendo en aquella época, y lo que hoy pensaban de lo que habían hecho. (Fraser, 1990: 147-148)

Lo que Fraser (1990) marca es que interesa la construcción de sentidos que hay en las historias y no lo exacto de las mismas. En los relatos es posible percibir lecturas actuales y representaciones sociales de hechos pasados que permiten la comprensión de los sentidos otorgados por los actores en el presente. De esta forma, no interesa si la madre de una de las entrevistadas tuvo real contacto o no con Eva Perón o si en todo caso fue otra persona, lo que interesa allí es la lectura que desde el presente las personas hacen de esos referentes históricos y cómo esto moldea sus identidades.

Finalmente creemos importante considerar, siguiendo a Souza Minayo (1997), que este tipo de investigación es importante para: a) comprender los valores culturales y las representaciones de determinado grupo sobre cuestiones específicas; b) comprender las relaciones que se desarrollan entre actores sociales, tanto en el ámbito de las instituciones como en los movimientos sociales y; c) para la evaluación de las políticas sociales, tanto desde el punto de vista de su formulación e implementación, como desde los usuarios a quienes se destina.

Una vez realizada una primera aproximación tendiente a explicar las características de esta investigación como tipo de estudio cualitativo explicaré algunas decisiones metodológicas.

Este proyecto consiste en un estudio comparativo en profundidad y a pequeña escala asentado principalmente en análisis de documentos oficiales y entrevistas no estructuradas, en profundidad y grupales y observación.

El eje metodológico colocado en el actor, que hemos explicado anteriormente, supone recuperar el significado producido por los mismos. Esto justifica que el estudio comprenda la descripción y análisis de todos los actores que intervienen significativamente en la situación que aquí se propone analizar, evitando la reducción al punto de vista del grupo a uno sólo de sus actores.

Para la selección de los barrios, y a los fines de la comparación, se siguió como orientación metodológica la búsqueda de la diversidad o la diferencia en las modalidades de implementación del Plan. También se consideró la accesibilidad a los barrios puesto que al comienzo de la investigación el trabajo de campo se vio obstaculizado por la resistencia de algunas redes políticas.

Las entrevistas abiertas a informantes clave¹⁰ estuvieron dirigidas a los técnicos municipales del Plan Más Vida a fin de analizar su rol como ejecutores directos del Plan, su relación con los agentes barriales y la evaluación de tales articulaciones así como del funcionamiento del Plan en el municipio.

Se realizaron además entrevistas semiestructuradas¹¹ a los agentes barriales (manzaneras, comadres, coordinadores). En este caso se indagó la relación de cada uno de estos actores entre sí y con el nivel municipal.

¹⁰ Se refiere a aquel que habla por un conjunto de personas, representa la opinión de un grupo. Tiene saberes particulares y estratégicos acerca de lo que se quiere obtener.

¹¹ Los similares ejes de análisis permitieron cotejar las distintas opiniones y establecer regularidades y diferencias en función de roles y contextos específicos.

Es fundamental recalcar que se tomó para este trabajo el denominado enfoque relacional. Según Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano (2001), este enfoque invita a pensar que la ejecución de programas asistenciales se inscribe en la historia del barrio, el territorio y en la red de relaciones que caracterizan cada espacio social específico. La implementación no implica sólo la incorporación mecánica de los recursos a la vida cotidiana de las familias beneficiarias sino que produce prácticas, aprendizajes y genera nuevas relaciones sociales.

En efecto, como advierten las autoras, los programas son resignificados en la interacción entre receptores y mediadores. Dicha interacción puede pensarse como parte de una serie de relaciones activas, dado que los primeros, aún desde lugares subalternizados, son sujetos que se apropian, rechazan y reescriben las propuestas.

Es por ello que planteamos el punto de vista del actor como eje para recuperar las resignificaciones que cada uno de los actores involucrados en el Plan Más Vida realiza dentro de sus contextos cotidianos y para analizar cómo las distintas modalidades de implementación de las políticas sociales en cada uno de los tres municipios (La Plata, Berisso y Ensenada) impactan en esas resignificaciones dando lugar a diferentes relaciones sociales entre los sujetos.

El trabajo de campo se llevó a cabo durante los años 2004 y 2005. Se realizaron relevamientos en 4 barrios de La Plata donde se entrevistó a técnicos municipales, coordinadores de los cuatro barrios, 18 manzanas, comadres y 11 beneficiarios.

En Ensenada se observaron varios barrios que componen una de las tres zonas principales de dicha localidad. Se entrevistaron en ese caso técnicos municipales, personal administrativo, 18 manzanas y comadres y 20 beneficiarios.

Para el caso de Berisso se realizaron entrevistas a miembros del equipo técnico municipal, miembros de los equipos comunitarios y unas 2 coordinadoras, 13 manzanas y comadres y 10 beneficiarios.

El número de entrevistas estuvo ligado al criterio de verificación por saturación teórica.¹²

¹² «La saturación es un fenómeno por el que, superado un cierto número de entrevistas, biográficas o no, el investigador o el equipo tiene la impresión de no aprender ya nada nuevo, al menos por lo que respecta al objeto sociológico de la investigación» (Santamarina y Marinas, 1994: 283).

Por último, es importante aclarar que durante el trabajo de campo se utilizaron técnicas de observación con el objetivo de indagar las prácticas cotidianas de los actores relacionadas con la implementación del Plan (entrega de alimentos y reuniones de trabajo de las redes) y entrevistas grupales con el objetivo de incentivar las discusiones sobre los temas referentes a la implementación del Plan entre los diversos actores barriales para recuperar su trabajo como red. La identidad de las personas entrevistadas y los barrios en los cuales se desarrolló el trabajo de campo fueron resguardados obedeciendo a un criterio de confidencialidad.

CAPÍTULO 4

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MÁS VIDA EN EL GRAN LA PLATA

4.1. Algunas cuestiones sobre la implementación de políticas

En este capítulo se desarrolla la caracterización de las relaciones sociales generadas alrededor del Plan Más Vida y las particularidades de su implementación en cada uno de los tres municipios analizados. Previamente es importante hacer un repaso conceptual sobre las políticas sociales (como políticas públicas) y las problemáticas que involucran su puesta en marcha, para luego centrarnos en los análisis de casos.

Podríamos comenzar retomando la definición de Oszlak y O'Donnell quienes afirman que las políticas sociales, como parte de las políticas públicas.

No constituyen ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas *en un momento histórico y en un contexto determinado* permiten inferir la posición –agregamos, *predominante*– del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad. (Oszlak y O'Donnell, 1984: 112)

En esta misma línea, Tamayo Sáez (1997) concibe al Estado como un conjunto de organizaciones que combina diferentes recursos y los transforma en políticas, programas, servicios para intentar solucionar los proble-

mas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. En tanto, en la toma de decisión del Estado intervienen diversas unidades y aparatos estatales, ésta no tiene por qué ser unívoca y permanente, y, por el contrario, generalmente de aquí deriva su carácter negociado o abiertamente conflictivo.

Por lo tanto, las políticas sociales constituyen un proceso que se desenvuelve en distintas etapas en las que intervienen diferentes actores, restricciones y decisiones. Estas etapas no se dividen en compartimentos estancos, sino que el desarrollo de una influye sobre las otras, formando un ciclo.

Los momentos de una política pública son: identificación y definición del problema;¹³ formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada (también conocida como implementación); evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Saéz, 1997). Brevemente nos referiremos a cada una:

- La etapa de identificación y definición del problema se inicia cuando los gobernantes han seleccionado y ordenado las problemáticas sobre las que se pretende actuar (Aguilar Villanueva, 1993). En este punto es importante aclarar que no todos los problemas sociales forman parte de la agenda política o institucional sino que hay mayor acceso según el poder y capacidad de presión de los grupos de interés, sesgos culturales, de la tradición, etcétera.
- Una vez que el gobierno decide hacerse cargo de un problema, comienza el proceso de formulación de alternativas para proporcionar las soluciones. Las alternativas son «opciones de política, o cursos de acción alternativos o las diferentes estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema» (Bardach, 1998: 31). A la hora de tomar decisiones debe tenerse en cuenta no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica sino también la viabilidad y legitimidad políticas.
- Durante la implementación se pone en marcha la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior. Es importante resaltar que este momento no puede comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993). Para Pressman y Wildavsky (citado en Aguilar Villanueva, 1993) la implementación es un espacio

¹³ Otros autores denominan a esta etapa conformación de la agenda/definición del problema (Aguilar Villanueva, 1993).

intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Estos autores enfatizan la necesidad de articulación entre ambos el momento del diseño y la implementación de una política.

- Por último, la evaluación implica un proceso programado de reflexión sobre la acción –basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información– tendiente a emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de los programas o proyectos (Niremberg, Brawerman, Ruiz, 2000). Este proceso es de carácter permanente y acompaña todo el ciclo de la política e implica el análisis de las necesidades, del desarrollo de procesos, del cumplimiento de las actividades y el logro de los resultados del programa. El objetivo de esta etapa es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas sociales.

Este capítulo se centra en la etapa de implementación del Plan Más Vida en los barrios del Gran La Plata. Las perspectivas mencionadas coinciden en señalar que en los distintos momentos de una política pública intervienen diferentes actores: la población beneficiaria, los funcionarios, los asesores, los grupos de interés, entre otros. De esta forma, los autores citados enfatizan un aspecto que nos interesa particularmente, la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la ciudadanía.

En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998) sobre la política social como un proceso social complejo en el que intervienen distintos sectores estatales y de la sociedad y que en su actuar configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica). Asimismo, en el análisis de la implementación de las políticas es importante tener en cuenta los condicionantes históricos, las determinaciones institucionales y el poder fragmentado que operan sobre los escenarios de acción y sobre los actores cuyos intereses, capacidades y racionalidades difieren entre sí.

En cuanto a las distintas racionalidades que los actores ponen en juego podríamos mencionar:

- La racionalidad técnica con sus teorías y metodologías que fundamentan encuadres de trabajos. Constituyen el basamento «científico», que demanda el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y el diseño de propuestas.
- La racionalidad política, cuya lógica es la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. El decisor político requiere de resultados, y que estos sean «visibles» en el momento político adecuado (costo de oportunidad).
- La racionalidad burocrática, con sus tiempos administrativos, rutinas y estilos ligados a las normas. Según Offe (1988) este tipo de racionalidad responde a la caracterización del tipo burocrático ideal de Weber que se rige por la imposición de reglas abstractas y la división del trabajo, con el objeto de preservar su previsibilidad y transparencia.
- La racionalidad de la población, con sus intereses y con sus estrategias de relación y de obtención de recursos.

Por su parte, Lindblom (1991) advierte que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante la fase de implementación. Durante este proceso, las políticas se van modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. Este momento es entendido por Bardach (citado en Tamayo Sáez, 1997) como un proceso de «ensamblaje» entre una sucesión de actividades y distintos elementos del programa.

De esta manera, los contenidos de la política son abiertos y están sometidos a reinterpretaciones múltiples. De esta forma, las decisiones y acciones no siempre se operacionalizan en correspondencia con lo planificado. Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad o por el contrario, se interpreta que se parte de buenas ideas que se deforman en el momento de su ejecución (Elmore, 1993).

Por su parte, para Majone (1993), más allá de cuál sea la causa de esta distorsión entre la idea y la ejecución, lo importante es que durante la implementación se descubren nuevas restricciones que perjudican el funcionamiento de la política y ocasionan consecuencias no previstas.

Consideramos que uno de los modelos explicativos más útiles a la hora de analizar nuestro caso es el de «*bottom up*» (Tamayo Sáez, 1997) que pone el énfasis en las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones públicas responsables de la distribución de los bienes y servicios de las políticas concretas. Para este modelo interpretativo el punto de la distribución es clave para el éxito o fracaso de la implementación, pues en esta etapa se adaptan las decisiones iniciales a las características locales y al contexto en el cual se ejecutan. Allí entran en juego las capacidades reales de las organizaciones y de los actores que pondrán en marcha los programas.

Los programas más complejos, las políticas más ambiciosas están en manos del personal de ventanilla, que debe resolver, en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública. (Tamayo Sáez, 1997: 305)

Este modelo explicativo nos brinda un marco para la comprensión de los procesos sociales que se desarrollan hacia el interior de las distintas localidades donde se implementa el Plan Más Vida ya que posibilita poner el énfasis en el papel de las trabajadoras vecinales (manzaneras) que son las que distribuyen en última instancia los recursos aportados por el Estado. En esta política concreta, además, es interesante tener en cuenta que los agentes de «ventanilla» que toman las últimas decisiones no son funcionarios estatales sino que son parte de la misma población beneficiaria.

Hecha esta breve descripción de las problemáticas que surgen del análisis de las políticas sociales con énfasis en la fase de implementación, nos introduciremos ahora en los casos estudiados.

No obstante, es necesario hacer una aclaración de los ejes analíticos considerados. Como primer punto se describirá la estructura organizativa del Plan. Luego se analizará cómo funciona la red de trabajadoras vecinales y su relación con otros actores. En tercera instancia se desarrollarán los problemas que los actores intervinientes observan acerca del diseño e implementación del Plan como así también las evaluaciones que éstos reali-

zan. Con este esquema organizativo, se expondrá cada uno de los casos analizados en este trabajo: La Plata, Ensenada y Berisso.

4.2. El caso de La Plata

4.2.1. La estructura organizativa del Plan

La municipalidad de La Plata cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Social cuyos integrantes tienen a cargo la implementación del Plan Más Vida en los diversos barrios. Esta Subsecretaría tiene una relación directa con distintas instancias provinciales.

La estructura organizativa del Plan Más Vida en el municipio de La Plata consiste en una coordinación general, 56 coordinadores que cubren los 16 barrios «Vida» de la ciudad y cada uno de los cuales está a cargo la red de manzaneras (770) manzaneras suplentes (719) y comadres (410), que atienden a una población beneficiaria de 20.999 familias. La coordinación general se ocupa de ser el nexo entre las necesidades de los barrios y el nivel provincial.

Asimismo, cada barrio está centralizado por un coordinador que se encarga de solucionar las diversas problemáticas que van surgiendo, como así también vincular el nivel barrial representado por las manzaneras con el Municipio.

La Subsecretaría es el nivel municipal más alto donde se centralizan todos los problemas y demandas que van surgiendo en el desarrollo diario del Plan. Los funcionarios de esa dependencia están íntimamente relacionados con los coordinadores de los distintos barrios que son, en la mayoría de los casos, punteros del partido Justicialista que se ocupan de «levantar» los problemas que las trabajadoras vecinales (manzaneras) les transmiten a partir de su contacto diario con los beneficiarios.

En cuanto a la organización de la red de trabajadoras vecinales, existen diferencias entre los diversos barrios de la ciudad. Estas diferencias se basan fundamentalmente en la cantidad de beneficiarios que se deban atender.

Los técnicos municipales son los encargados de resolver las problemáticas que los coordinadores barriales les van trasladando. También los coor-

dinadores barriales son seguidos de cerca por el nivel municipal. Si los coordinadores barriales no desarrollan su función son removidos, más allá de su pertenencia o no a estratos del partido justicialista.

De esta forma la figura del coordinador barrial es central para el nivel municipal, puesto que es el único capaz de ofrecer un panorama general del desarrollo del Plan en los distintos barrios, estando monitoreado por la coordinación municipal.

La organización del Plan y la implementación quedan bajo su dirección. En algunos casos centran su labor en torno a algún comedor donde diariamente reúnen a su equipo de trabajo.

De la misma forma, ante una convocatoria por parte del nivel municipal o provincial es el coordinador el encargado de informar a las trabajadoras vecinales cambios en la modalidad de implementación del Plan, de brindar información sobre reuniones de capacitación, etc. La credibilidad que se deriva de las relaciones directas entre coordinador y el nivel municipal facilita el cumplimiento de las actividades en el marco del Plan.

La relación con el nivel municipal es buena, ellos nos convocan, hacemos el nexo con ellos por altas y bajas. El contacto es a necesidad. Problemas donde ellos tienen que bajar porque la coordinadora no puede llegar a mediar, ahí es que yo digo que la figura de la coordinadora es importante porque si conocés tu zona tenés que ser el mediador directo, si esperás un funcionario... Yo puedo ir a un lugar y decir lo que quieras y vos me podés creer o no pero es muy distinto si conocés a la gente, ahí si vas a tener credibilidad (Coordinadora barrio C).

4.2.2. El funcionamiento de la red de trabajadoras vecinales

La referencia de los actores barriales encargados de la ejecución del Plan sobre los problemas que deben atender, dan cuenta de un sinnúmero de situaciones que claramente exceden lo que programáticamente plantea el Plan Más Vida. La red actúa no sólo en el marco de la política social sino que apunta y se conforma como una red de resolución de problemas más integral.

Al despacho municipal suelen llegar pedidos de toda índole: chapas, casillas, medicamentos especiales, traslados, es decir demandas de innumerables necesidades de los pobladores que son canalizadas por la red del Más Vida.

Las manzanas hablan con el coordinador y éstos conmigo y vamos viendo como solucionar todos los inconvenientes. Porque no nos quedamos en el reparto de comida sino que a veces intentamos solucionar otros problemas como por ejemplo los vecinos que se acercan a las manzanas y les cuentan que se les voló una chapa, o le faltan remedios, etc. Nosotros intentamos dar una respuesta a todos esos problemas que van surgiendo (Técnico de nivel municipal).

La tarea de los coordinadores es central dentro de este esquema pues ellos canalizan todas las problemáticas del barrio. En ocasiones las manzanas no tienen cómo hacer llegar sus demandas al nivel municipal porque no tienen recursos para el transporte ni para comunicarse por otros medios, y es allí donde los coordinadores barriales actúan como nexo entre las manzanas y el nivel municipal trasladando todas las necesidades.

Yo básicamente me encargo de la parte administrativa, las chicas vienen a casa y me traen todos los papeles para que yo los eleve a Juan y así dar las altas. Nosotros creemos que el funcionamiento está aceitado y la relación entre nosotros es muy buena. Tenemos todo controlado y lo que va surgiendo lo vamos solucionando. La articulación es buena, como te dije nos conocemos y sabemos el lugar de cada uno. Las manzanas me traen los datos de los futuros beneficiarios y yo inmediatamente se los mando a X (Técnico municipal) para que los inscriba (Coordinador barrial).

La relación entre los técnicos y coordinadores barriales es fluida con algunos y casi diaria. En general esos coordinadores son militantes históricos del justicialismo que tienen otras funciones además de la gestión del Plan Más Vida. Por ejemplo, el coordinador A es un viejo referente barrial del peronismo, siempre ha militado, ha sido presidente del centro de fomento y de varias organizaciones sociales.

La figura del coordinador barrial encarna lo que Woods (1998) llama puntero barrial. Estos actúan de mediadores controlando el acceso a recursos de los programas sociales. Según la autora, estos punteros son «identificados por los vecinos con una organización vecinal de la que en general son miembros directos o fundadores, y considerados como vecinos conocedores del barrio y de la gente.» (p: 2).

En este punto es central recuperar la idea de insularización de Fournier y Soldano (2001). Según las autoras:

Los espacios de insularización se conforman por la acción combinada de dos factores causales estructurales: los problemas de acceso al empleo y los problemas de consecución de ingreso. La insularización se podría caracterizar en la baja capacidad de consumo de bienes alimentarios, graves problemas de traslado hacia sitios extrabarriales tanto para hacer uso de servicios sanitarios y educativos como para dedicar tiempo al esparcimiento, en suma, los espacios de insularización se caracterizan por su capacidad para condicionar territorialmente, las formas de sociabilidad. La posibilidad de resistir –individual, familiar y colectivamente- en un contexto de creciente adversidad sistémica, se encuentran circunscripta al interior del barrio. El no poder salir en busca de recursos, transforma el espacio barrial de lo familiar y conocido, en el ámbito de lo posible (p: 6).

Es por ello que en el barrio el nexo principal hacia fuera con poder de conseguir bienes y satisfacer demandas se encarna en la figura del coordinador y en la manzanera que establece una relación estrecha con este.

La estructura del plan en el barrio A se compone del coordinador, una comadre (cónyuge del anterior) y seis manzaneras. El punto de reunión de la red es la casa de la primera. Allí las mujeres comparten actividades de distinto tipo, generalmente asociadas a satisfacer pedidos de los beneficiarios. Las mujeres tienen sus roles perfectamente definidos y todas consultan los pasos a seguir con el coordinador. Todas las manzaneras son antiguas militantes peronistas «de confianza». Estas mujeres hacen su trabajo de entrega de mercadería y se reúnen en la casa del coordinador para organizar actividades especiales como festejos para los niños del barrio y reparar ropa para entre-

gar a las madres del barrio. En general el coordinador desarrolla tareas «políticas» y es fuente de consulta e información por parte de las manzaneras.

A las manzaneras las conozco porque son gente que hace años que trabaja conmigo, calculá que como te dije hace 30 años que milito en el PJ y que estoy en el barrio trabajando. A una la eché por tener mala actitud con la gente y cada tanto hay que ir reemplazando a las manzaneras porque a veces se cansan, el trabajo no es remunerado y algunas tienen más vocación que otras. En ocasiones me reúno con ellas para ver cómo viene todo (Coordinador de barrio A).

Ahora bien, la relación de subordinación de las manzaneras respecto del coordinador implica que pese a que la gente del barrio las considera con poder de solucionar problemas, o en todo caso de relacionarlos con quienes tiene capacidad de hacerlo, su rol queda restringido por la vigilancia extrema de todas sus acciones. El coordinador recorre el barrio y es el que determina los alcances y límites de su rol. Visita constantemente las casas de las manzaneras para seguir de cerca la marcha de sus tareas y todas mantienen con él una relación de amistad y respeto a su autoridad.

Esta relación entre el coordinador y las trabajadoras vecinales se repite en los otros barrios analizados. La coordinación establece los tiempos y los cambios de manzaneras en base a criterios personales y de rendimiento en el trabajo. La coordinadora del barrio B afirma que *«no las molesto, sólo lo necesario y cuando me saturan las cambio porque acá había mujeres manzaneras que las habían puesto los políticos, había de todo un poco y algunas muy duras, hay que esperar y cuando llega el momento se cambian»*. Liderar la red y que los habitantes del barrio y los beneficiarios visualicen ese rol como el centro de decisión, es una constante en La Plata.

Al comenzar mi trabajo de campo, el coordinador barrial me prestó todo su apoyo ante la orden de «arriba» del coordinador general. Pasado el tiempo, cuando mi presencia pasó a incomodarlo, puso en juego su poder para «cerrar el barrio». Las manzaneras con las que me había entrevistado pasaron a no dirigirme la palabra por temor a ser vistas hablando conmigo, ya que habían recibido precisas instrucciones de no darme más información.

Algo parecido ocurrió cuando comencé con el trabajo de campo en el segundo barrio. Allí la coordinadora estableció una relación amable y abierta pero al poco tiempo se interpuso y no permitió continuar con las tareas de entrevistas a las manzaneras. Asimismo, las manzaneras no querían hablar sin la «autorización» de la coordinadora por lo que la continuidad del trabajo en ese barrio se vio dificultada.

Estas situaciones asentadas en las notas del trabajo de campo ejemplifican la centralidad y el poder del coordinador en los barrios. Él establece los comportamientos que deberán llevar los otros actores y es el único que se conecta con el poder municipal.

La red manzaneras en el barrio A es pequeña en comparación con la de otros barrios. El objetivo, según el coordinador, es evitar el conflicto entre las manzaneras haciendo más ágil la labor diaria. La división de los roles aparece muy marcada y eso permite para el equipo una mayor coordinación.

Cualquier acción es consultada con el coordinador quien es en definitiva quien da los lineamientos de lo que se hará y es el que maneja todas las situaciones que se van desarrollando. Las manzaneras por su parte, lo ven como la persona capaz de conducir por su competencia, su historia en la militancia y sus contactos.

4.2.3. Diseño e implementación del Plan. La evaluación de los actores

En este punto es importante resaltar que para la red de trabajadoras vecinales el conocimiento del barrio, de la gente y el «vivir» los problemas de los beneficiarios es lo que les otorga, desde su perspectiva, legitimidad. Es el saber construido en la práctica cotidiana y basada en la experiencia compartida con los sectores carenciados lo que les da el plus respecto de técnicos, políticos o especialistas. Este saber también los unifica como grupo ejecutor de la política social y los posiciona frente a los «planificadores».

Los agentes barriales se identifican en oposición al saber universitario o especializado de los técnicos de los Ministerios o de los encargados de diseñar los lineamientos básicos del Plan Más Vida, privados del conocimiento de la cultura y de la realidad de los beneficiarios. Muchos de los cuestionamientos surgidos se basan en los alimentos entregados.

En este sentido, el Plan Vida desde su inicio hasta diciembre del 2001 ha entregado leche y una ración (azúcar, cereales y huevos) que fue reemplazado durante tres meses por el *Vale Vida* con un valor de \$20, continuando con la entrega de la leche.

Las mujeres embarazadas asistidas por el Plan Vida recibían leche fluida (500 ml/día) que no fue identificada como un alimento especial para su condición gestacional y, en consecuencia, se volcó al consumo familiar, especialmente de los niños más pequeños disminuyendo su impacto sobre el embarazo. En el Plan Más Vida se diseñó un suplemento gestacional bajo la forma de sopa (o alimento similar) para favorecer la ingesta por parte de la madre en ocasiones alejadas de la comida familiar.

En 2003 atendiendo a la dilución intrafamiliar y al escaso impacto nutricional se destinan alimentos básicos para todos los integrantes de los hogares beneficiarios: 4kg por período (cada cuatro semanas), compuestos por: harina de trigo fortificada, polenta enriquecida con soja y fortificada, arroz y azúcar. A su vez se brinda a los beneficiarios con mayor vulnerabilidad alimentos específicos de elevado contenido nutricional: leche para los niños: ½ litro para todos y ½ litro extra para los niños de 6 a 12 meses y alimentos específicos, destinados exclusivamente a los lactantes de 6 a 12 meses (cereal infantil), niños de 1 a 2 años (cereal infantil y suplemento infantil), nodrizas y embarazadas (suplemento gestacional).

Los alimentos específicos según la mirada de la red de trabajadoras vecinales no han sido aceptados por los beneficiarios y reclaman las anteriores prestaciones alimentarias.

Otro de los aspectos señalados por los agentes entrevistados es el de la focalización, característica de las políticas sociales de los '90 que hemos descrito en el capítulo 1. En general, los alimentos otorgados a los chicos por el Plan Más Vida contemplan justamente a la población menor a 6 años, pero sin embargo, la mayoría de las familias tienen niños en edades fuera del criterio de la cobertura. Esto hace disminuir la «eficacia nutricional» puesto que los alimentos destinados a los menores son utilizados por toda la familia.

Pese a este reconocimiento y a las críticas planteadas al componente alimentario del Plan, en algunos barrios los coordinadores realizan charlas

informativas con las manzaneras y los beneficiarios para enfatizar la importancia de focalizar los alimentos específicos en los niños más pequeños.

Con relación a lo anterior, la red de trabajadoras vecinales percibe que más allá de la racionalidad técnica-científica de la asistencia alimentaria y de sus intentos de transmisión «en cascada», hay dificultades en el cumplimiento de lo establecido.

Respecto a la distribución, las manzaneras reparten los alimentos los días lunes, miércoles y viernes. Sin embargo, los alimentos suelen llegar a altas horas de la noche anterior, alrededor de las 24 o 1 de la mañana. Los camioneros dejan apresuradamente los cajones de leche y las mujeres no pueden controlar en el momento la cantidad rendida y muchas veces, suelen haber faltantes que no pueden compensarse sino hasta la próxima entrega. Así, la relación de las manzaneras con los beneficiarios aparece muchas veces como conflictiva. En ocasiones los inconvenientes se relacionan con problemas con los padrones (altas y bajas del plan) y en otras con que los beneficiarios no respetan el horario de reparto establecido.

Otro de los problemas que surgen desde la perspectiva de los técnicos municipales, coordinadores y trabajadoras vecinales es la articulación con las comadres. El Plan Más Vida incluye al programa Comadres y como ya se planteó, manzaneras y comadres trabajan conjuntamente, siendo las últimas las encargadas del seguimiento de las mujeres embarazadas. Tiene además, la función de llevar al día las planillas de controles de embarazo y de entregar un ajuar para la mujer una vez que tuvo a su hijo.

En general, suele haber una comadre cada dos manzaneras, aunque esta relación es flexible y está organizada por los coordinadores. En los casos analizados se advierte, en general, un debilitamiento del rol de la comadre. Las mujeres que tienen ese rol parecen haber perdido su lugar de referencia entre los vecinos a partir de que en los últimos tiempos el ajuar que éstas entregaban se fue reduciendo. Es por ello que la misión de las comadres fue poco a poco siendo absorbida por las manzaneras que directamente tramitan ante el municipio la solicitud del ajuar y de los alimentos especiales para las embarazadas como así también las planillas de control médico.

El rol de las comadres está desvirtuado por la falta de recursos.
Antes las comadres se encargaban de que las mujeres se hagan los

tres controles de embarazo y las premiaba con el ajuar que era para que la familia vaya dignamente a tener el hijo al hospital. Esto obligaba a que se realicen los controles. Las comadres cumplen lo que ocurre es que el ajuar que era el premio no se da y eso desmotiva a las beneficiarias. Al no estar el premio las mujeres no se hacen los controles y la influencia de las comadres cae. Hay que pensar que las mujeres tienen que tomarse un transporte y gastar dinero que a veces no tienen y si a eso le sumamos que no van a recibir nada se desmotivan. Digamos que la comadre perdió importancia porque no tiene qué dar a cambio de la conducta que busca que las beneficiarias realicen (Técnico Municipal).

Ahora bien, la pérdida de importancia de este rol es desigual en los distintos barrios y no siempre se vincula con la pérdida en el control de recursos. La capacidad de resignificar su rol se asocia a su capacidad de influencia en otros aspectos.

Así en el barrio A la comadre cónyuge del coordinador, tiene un lugar central en la estructura organizativa. Ella trabaja con las manzaneras y lidera varias acciones sociales en el barrio. En cambio, en otros barrios de La Plata las comadres tienen muy poca presencia en la red de trabajadoras vecinales. Su rol está absorbido por las manzaneras que realizan conjuntamente su tarea y la de las comadres.

En el anterior caso la mujer redimensiona su lugar y se otorga un rol de importancia en el barrio. Todos los vecinos la conocen y ella conoce también los problemas de cada uno de los beneficiarios.

Yo soy la única comadre. La relación que mantenemos es buena aunque en realidad yo estoy con mi rol de comadre como aparte en el seguimiento de las embarazadas y en el caso de las familias grandes les estoy atrás para que controlen los chicos y todos los controles pre y posparto. Sin embargo, desarrollamos tareas en conjunto como por ejemplo los fines de año para navidad hacemos pequeños recipientes con caramelos para los chicos y coordinamos acciones de ese tipo. No hay ningún otro promotor de salud en el barrio. Creo que cumplo con una tarea muy importante que es ayudar y estar atrás de las pequeñas cosas y gestionar

para la gente. Yo trato de dar una mano en todo lo que pueda, por ejemplo la otra vez una chica peruana quedó sola porque el marido se fue y no tenía ningún familiar cercano, entonces yo me quedé con ella y esperé hasta que tuvo familia. Le llevé las sábanas y la ropa que ella no tenía y que el Hospital, a pesar de la buena labor de los médicos, tampoco tiene nada. Cuando la chica entró a la sala de parto me fui a buscar un cajón y me senté, porque no hay ni sillas en el hospital, y la esperé hasta que tuvo el chico (Comadre).

Otro de los aspectos relevantes del Plan Más Vida, como anteriormente destacamos, es la continuidad con el Plan Vida y el énfasis de otros componentes relacionados con la participación. Ahora bien, los objetivos superadores que plantea el nuevo Plan no alcanzan a ser visualizados por la red de trabajadoras vecinales ni tampoco por los beneficiarios. De esta manera el cambio de Plan sólo parece para la población, un cambio en la denominación y en los alimentos que se reparten y no un cambio cualitativo o de enfoque en cuanto a los objetivos centrales de la política social.

La continuidad del Plan tuvo sus altibajos; en general desde la mirada de los actores la forma correcta de llevar adelante la política social está ligada al pasado y se ubica en el comienzo del Plan Vida en donde aparecen recuerdos de una época de esplendor del programa. Otros de los aspectos que surgen es el fuerte grado de identificación del Plan con la señora Hilda González de Duhalde su precursora política.

La mayoría de los actores identifican momentos de auge y decadencia. El momento de auge está ligado fuertemente con el inicio del programa encarnados en las figuras del matrimonio Duhalde como ejes centrales de la política, continuación histórica, para los actores, del matrimonio Perón. Esta etapa de fecundidad de la política social dio paso a un segundo momento de repliegue con el gobierno de Ruckauf en el año 1999 y muchas voces afirman que el 2004 es un momento de recuperación del Plan Más Vida.

Tuvo épocas mejores al comienzo quizás la novedad, la llegada directa a la necesidad, fue un cambio brusco. Se llega al lugar y a la necesidad, donde veías la realidad del otro. Al estar marcado por manzanas la implementación fue bárbara. Después hubo cam-

bios como los hubo en áreas del gobierno provincial, todas las cuestiones sociales del país que afectaron las políticas sociales. Cuando se fue Duhalde entró Ruckauf, fueron cambiando los ministros, ahora tenemos el Ministerio de Desarrollo Humano, antes se llamaba Consejo de la Mujer, en su mejor época y se van modificando muchas cosas; hoy mejoró. Lo pondría en tres etapas: una muy buena, una mala y la actual que está resurgiendo. La crisis económica y cuando salió Chiche, ahí se notó el cambio y ahora está mejorando (Coordinadora).

Uno de los objetivos centrales del Plan Más Vida, diferenciador del Vida, es el desarrollo de los equipos comunitarios y de los grupos multifamiliares. Sin embargo, los actores barriales no tienen en claro los objetivos de esas redes multifamiliares, el rol que deberían jugar ellos dentro de esa nueva organización y las visualizan como inviables en el corto plazo. Por otro lado, perciben que la participación de promotores en la organización supondría una «invasión» a sus espacios y roles.

Desde el nivel municipal tampoco hay apoyo a esa nueva iniciativa puesto que genera una sensación de inestabilidad por la superposición de roles. La apreciación de los técnicos de nivel municipal y de la red de trabajadoras vecinales es que esas iniciativas sólo apuntan a relevar las problemáticas del barrio, actividades que realizan habitualmente. Asimismo, los actores no perciben voluntad por parte del Estado de brindar los recursos necesarios para solucionar las necesidades por lo que consideran que se generarían expectativas que luego no serían satisfechas.

Por los motivos expuestos hay en la red de trabajadoras vecinales de los barrios y en el nivel municipal de La Plata una postura de resistencia a esos cambios en la estructura organizativa.

Cabe destacar en este sentido que la gran mayoría de las manzanas son las mismas que se iniciaron con el Plan Vida en 1994 y el recambio, en general, ha sido escaso. Además, las manzanas más recientes se fueron formando con la práctica de las iniciadoras, con quienes tienen por lo general algún tipo de vínculo de parentesco.

Como cierre de este análisis sobre La Plata podemos observar una estructura piramidal en la implementación del Plan Más Vida siendo los coordinadores los mediadores entre los barrios y el municipio.

4.3. El caso de Ensenada

4.3.1. La estructura organizativa del Plan

En el caso de Ensenada la organización es distinta a la de La Plata. Allí el Plan Más Vida depende de la Dirección de Acción Social y Tercera Edad y no cuenta con un equipo municipal exclusivo a cargo de su coordinación. Tampoco hay coordinadores barriales que articulen con el Municipio, más allá de la figura formal de coordinación que ejerce una técnica municipal. De esta forma, la implementación del Plan en los barrios queda exclusivamente en manos de las manzaneras y los conflictos se resuelven en el nivel barrial y en la delegación municipal de la zona. Trabajan 74 manzaneras titulares y 74 suplentes y 49 comadres.

Ensenada cuenta con 3.227 familias beneficiarias distribuidas en 17 barrios incluidos en tres zonas: El Dique, Ensenada Centro y Punta Lara. El trabajo de campo se centró en diferentes barrios de una de las zonas.

El Plan Vida comenzó a implementarse en el año 1995, atendiendo primero las zonas de mayores carencias y ampliándose luego a otros barrios. Una de las técnicas cuenta el proceso:

Empezamos por los barrios que a priori sabíamos que eran los más carenciados, Punta Lara, Villa Catela. Se hizo convocatoria a las instituciones de los barrios, se convocó a los vecinos, se ofrecieron trabajadoras vecinales con el consenso de los vecinos y de esa primera convocatoria se comenzó con el trabajo. Luego empezaron las reuniones de capacitación, entonces fueron surgiendo zonas más cubiertas que otras y fuimos armando el mapa de las manzaneras en base a la cercanía porque las bocas de expendio siempre fueron en la casa de la titular, entonces las titulares tratamos que estuvieran ubicadas sobre asfalto o que el acceso fuera cómodo para la entrega de la mercadería, dentro de las posibilidades que daba el barrio. El resto de las señoras que se ofrecían cuando estaban muy cerquita quedaban como suplentes o como colaboradoras. Nunca se respetó en Ensenada por la geografía nuestra, el concepto original de manzanera, nunca hubo una por manzana, fueron zonas más extensas por la dispersión de

la población. Tratábamos que no quedaran a más de 3 cuadras, que fuese como si tuvieran que ir a un comercio. Y muchas de las manzanas originales siguen (Técnica municipal).

El Plan de esa manera se fue ampliando territorialmente hasta cubrir el municipio, sin embargo, se debió atender a la cada vez mayor cantidad de beneficiarios producto de las políticas económicas recesivas de los '90. En Ensenada la privatización de la Petroquímica General Mosconi dejó gran cantidad de trabajadores desocupados.

Una vez completado este proceso sólo quedó el centro de la ciudad sin cobertura puesto que se trata en general de población con ingresos medios. No obstante, había también allí gente con la necesidad de acceder al Plan. Los hogares afectados, residentes en el centro de la ciudad, debieron pues, ser incorporados.

La organización del Plan Más Vida en Ensenada cuenta con un responsable y dos asistentes sociales que la secundan. La Dirección de Acción Social se encarga del Plan Más Vida como así también de otros programas sociales, lo que dificulta la realización de un seguimiento detallado y pormenorizado del avance y problemas del Plan.

Acá coordinamos los distintos barrios pero la presencia nuestra no es cotidiana. Si las trabajadoras vecinales vienen acá tratamos de mantener la relación incluso afectiva, charlamos y nos interesamos pero más de una vez por mes es imposible. Aparecemos una vez por mes y si hay algún quilombo grosso, sí. Estamos con otros planes y se pierden así muchas cosas que se podrían hacer. Por teléfono o porque alguno aparece y nos enteramos. La solución llega por ahí no como debería llegar a modo de prevención, habría que apuntar a que no surgieran conflictos, a estar ahí como para contenerlos. Ahora llegamos cuando el conflicto está cuando se podría haber evitado (Asistente social).

El escaso contacto con los equipos ministeriales dejó espacio para la acción en función de discusiones al interior de los municipios. Los técnicos municipales se reunían con las trabajadoras vecinales para analizar los pro-

blemas concretos, surgiendo muchas veces nuevas formas propias de resolver los problemas del Plan.

En tanto la estructura programática municipal no incluye la figura de los coordinadores barriales, las manzaneras, titulares y suplentes, y las comadres adquieren gran autonomía.

4.3.2. El funcionamiento de la red de trabajadoras vecinales

En el caso de Ensenada aparecen algunas complejidades que es importante analizar. En esta localidad hay un centro neurálgico que es la Delegación Municipal, en cambio en La Plata era la casa del coordinador barrial. La diferencia es que allí se nuclean todas las políticas y programas sociales, como así también cualquier tipo de trámite administrativo o de cualquier índole.

Auyero (1997) señala que en los barrios pobres, villas y asentamientos, las unidades básicas constituyen uno de los lugares más importantes en los cuales las necesidades básicas son satisfechas. Explica que las unidades básicas del PJ le dan una increíble fuerza organizacional y son uno de los lugares donde se encuentran los brokers, mediadores o punteros. En este caso, los referentes usualmente hacen favores (distribuyen comida, medicamentos, etc.) a la gente del barrio y casi siempre tienen un círculo íntimo de seguidores con los cuales se relacionan con lazos de amistad o de parentesco. El círculo externo, formado por los beneficiarios, está ligado mediante lazos débiles.

Esta idea de Auyero se adapta perfectamente al barrio de Ensenada. En ese lugar todo confluye en la Delegación Municipal que no es una unidad básica pero allí los empleados municipales que gestionan las políticas sociales están conectados de diversa manera con dirigentes zonales del partido justicialista.

Una de las empleadas de Acción Social es pariente de un político del partido justicialista y junto con otras manzaneras formaron una ONG de ayuda a chicos carenciados donde mantienen un comedor. Todas las manzaneras están en mayor o menor medida conectadas con esa red y la gente del barrio ante cualquier necesidad tiene como única alternativa dirigirse a la Delegación donde se tramitan todos los programas sociales, e incluso por

la tarde funciona un colegio. Lo que se busca resaltar es la importancia central de este lugar en la vida del barrio, es el puente hacia el «afuera».

Una pequeña mesa separa las tres empleadas de toda las demás personas que están esperando. La imagen es similar a la de un consultorio. Una de las empleadas va tomando cada caso en particular y lo deriva a las distintas oficinas que componen la Delegación. En todo momento se abre la puerta y aparecen pedidos de cualquier tipo: planes sociales, manzanas pidiendo planes trabajar, vecinos pidiendo documentos, ayuda para remedios, etc. Todo pasa y se canaliza en ese espacio.

En el barrio, mientras tanto, la capacidad de las manzanas de dar una ayuda extra a la que plantea el Plan Más Vida a sus beneficiarios está íntimamente relacionada con su participación en esa red. La «líder» de esta red es una política, hija de un histórico dirigente peronista de la zona. Ella siguió el camino trazado por el padre y su hermana se centró en la ayuda social. La segunda si bien es comadre, tiene un papel fundamental en otras actividades. En su puesto en la Delegación recibe a diario la visita de las manzanas, otras comadres y está en contacto con algunos «punteros» que realizan trabajos también en esa dependencia municipal. Recepciona pedidos de cualquier índole, gestiona todo tipo de ayuda, paga pasajes en taxis o remises para algunas personas que necesiten realizar algún trámite en La Plata y brinda todo tipo de ayuda. Además recibe y planifica las reuniones y la asistencia a actos partidarios con las manzanas.

Como habíamos marcado anteriormente, este Municipio carece, a diferencia del de La Plata, de la figura del coordinador barrial. Esta situación genera en las manzanas un mayor grado de libertad para decidir cuestiones referentes al plan superando en algunos casos las tareas que le fueron asignadas. Sin embargo, esa mayor autonomía, en ocasiones, desemboca como correlato en la incapacidad de conectarse con el «afuera».

No obstante, la disparidad en el rol desempeñado (algunas alcanzan una dimensión relevante en el barrio y otras sólo reparten leche) la red de trabajadoras vecinales se ha afianzado en estos años. Las manzanas son agentes de referencia dentro de los barrios, sus casas son conocidas por todos y al fin y al cabo, son fuente de consultas diversas. Esa fortaleza de la red social en los barrios (que profundizaremos en el capítulo 5) es resaltada por los técnicos municipales que reconocen su potencialidad.

La fortaleza del plan la tiene la red, la tienen las trabajadoras vecinales, fijate que ellas han resistido los cambios políticos, económicos, de alimentos. Son las que salvan el plan. El fortalecimiento de la red está en que tenemos las mismas manzaneras desde hace 9 años, pocos cambios (Técnica Municipal).

Las manzaneras están acostumbradas a resolver los problemas de sus beneficiarios y los propios dentro de otros marcos o redes de resolución al margen de la vía establecida por el Plan. Cada mujer tiene accesos diferenciados a punteros, políticos y otros actores capaces de suministrar recursos. Esta autonomía entonces redundante en que las mujeres ya naturalizaron esa manera de gestión y no están dispuestas a aceptar una estructura más verticalista del estilo a la que se presenta en La Plata.

Nosotras ya estamos acostumbradas a movernos para todos los lados, ahora ya no serviría de nada, aparte sería como decir ¿quién sos vos? Vos que nunca estuviste que venga a imponer algo a nosotras que hace años que estamos luchando para mí no va a existir. Pasamos tanto con la gente que ya hacemos el trabajo de coordinadoras (Manzanera).

Esta presencia de las manzaneras desde el comienzo del Plan Vida les da una fuerte gravitación al interior del barrio, existiendo competencia entre algunas de ellas. Es interesante observar cómo en el transcurso del trabajo de campo todas las manzaneras se presentaron como «la» referente del barrio, con jerarquía por sobre las demás, y todas manifestaron la preferencia por ellas por parte de los beneficiarios.

Uno de los elementos más valorados por la red de trabajadoras vecinales es el reconocimiento de los beneficiarios, de los equipos municipales y de las redes políticas, como la puerta de ingreso a la población.

Sí, ser reconocida en los barrios es importante para ellas. Son centro de referencia para todos los que están perdidos en el barrio porque conocen a todas las familias. ¿Dónde van a buscar si quieren encontrar a alguien? la manzanera. Además cualquier programa que se quiere implementar toma como base la red de

manzaneras, se las convoca y de ahí se hace la difusión. Se transforman en una vía de comunicación y esto les va dando un poder intangible pero importante (Técnica municipal).

La competencia por este reconocimiento genera en muchas la movilización y la diversificación de tareas.

Yo pienso que el rol como manzaneras es que estamos ayudando a un grupo de gente que no tiene otro medio para acceder a las asistentes sociales y como nosotras somos vecinas tienen más confianza y acceden más fácilmente. Estamos para eso, yo me siento una trabajadora social porque voy a reuniones donde nos enseñan a nosotras a tratar con la gente. Ella hizo un curso de alcoholismo y drogadicción, yo no lo pude hacer porque trabajo. La gente te cuenta los problemas. Vienen a nosotras directamente. Hay gente que no pide ayuda por miedo que no nos acepten. El miedo que tiene la gente, a veces son engañados, le prometen cosas que no cumplen. Confían más en uno porque hay casos que nos han pasado. Una chica que no fue a la escuela, está haciendo ahora la primaria, cuando había planes de trabajo siempre venía con nosotras en lugar de ir al municipio, nos tienen más confianza» (Manzanera).

La autonomía que toman las trabajadoras vecinales a partir de la débil relación con el nivel municipal genera en algunas el acercamiento a otras redes que coexisten en el barrio. Otras, sin embargo, no poseen estos vínculos, realizan tareas restringidas al Plan y la valoración por parte de los vecinos es menor.

Anteriormente había señalado la importancia de la Delegación como centro neurálgico de la zona donde se realizó el trabajo de campo. Allí confluyen todos los programas y también las redes del partido justicialista. Es en la Delegación donde los denominados punteros trabajan y se conectan con el barrio. Una de las empleadas de esta dependencia es comadre y actúa a su vez como coordinadora conectando a las manzaneras con otras redes para conseguir recursos o soluciones para los problemas que se presentan.

Esta empleada es una militante del partido justicialista y su familia es referente histórica de ese movimiento en Ensenada. Ella posee los «*contactos*» y tiene el conocimiento de «*qué puertas golpear*» para solucionar los problemas. De esta forma, ejerce una coordinación separada en parte de la lógica administrativa.

Ella es la que está en contacto constante con los problemas del barrio y tiene acceso, por ser familiar de un concejal y por estar dentro del Partido, a una red que logra dar respuesta a muchos de los problemas y reclamos que los beneficiarios tienen. Junto a su hermana y unas manzaneras tiene un comedor en el que atiende a varios chicos del barrio y a su vez este sería también otro de los centros del barrio, puesto que estar cerca de esa red puede ayudar a conseguir recursos. Es interesante ver cómo la coordinación del Plan Más Vida transita en Ensenada por varios carriles. Uno en el plano formal con la participación escasa de las asistentes sociales del municipio y otra por las redes informales.

Ahora bien, los pedidos de parte de los beneficiarios generan una relación con la manzanera y con la red, que en algunos casos dan como resultado lazos de reciprocidad y amistad. Las trabajadoras vecinales reciben toda clase de pedidos.

Colchones, frazadas, chapas, de todo un poco. Una señora que tiene 11 chicos me pide leche o mercadería. Si tengo le doy, yo no me quedo con nada, lo único que tomo es mi parte como beneficiaria. Muchas veces salgo a recorrer el barrio para ver qué le pasa a la gente, ellos sino vienen y me cuentan porque saben que soy manzanera de la primera hora y que tengo contacto con mucha gente (Manzanera).

Algunas manzaneras, por su parte, se muestran estrictas con los beneficiarios puesto que, desde su óptica, es la única manera de preservar su intimidad. En general tienen además una visión de los beneficiarios como sujetos pasivos y sin iniciativa. Ellas son las que deben imponer los horarios, como así también, romper con rutinas y hábitos que los beneficiarios arrastran desde hace tiempo.

Por otro, son también muy exigentes con los distribuidores de alimentos en tanto representan a los beneficiarios. No obstante, muchas de ellas construyen una relación de confianza con el repartidor y consiguen recursos para ayudar a gente del barrio no cubierta por el Plan.

4.3.3. Diseño e implementación del Plan. La evaluación de los actores

En Ensenada se observan las problemáticas que implica la doble característica que las políticas sociales han asumido durante los años 90 de descentralización y focalización. Repetto (2000) afirma que la escasa capacidad de gestión pública se observa a partir de la deteriorada calidad institucional que articula las relaciones entre los actores sociales ligados, en alguna forma, a la temática de la pobreza y la debilidad y/o suficiencia de canales para fomentar, hacia las instancias decisorias, las demandas de los diferentes sectores empobrecidos. Ambas problemáticas se reflejan en la gestión local al momento de la implementación de las políticas sociales.

Estas observaciones son pertinentes para el caso de Ensenada. Allí la descentralización descubre los problemas de falta de recursos humanos y de planificación. La coordinadora del Plan lo explica:

Yo no estoy para el Plan Más Vida, soy empleada municipal y no puedo estar todo el día con el Plan, estoy con toda una serie de problemáticas sociales en toda Ensenada. La descentralización se hizo sin recursos ni económicos ni humanos. Yo los martes y viernes estoy en Punta Lara, después estoy en Ensenada centro, después paso por acá, no tengo tiempo físico ni ayuda. Faltan técnicos de provincia coordinando con nosotras. Yo soy coordinadora del Plan Más Vida y además estoy con todos los demás problemas de toda la gente y de toda Ensenada. Falta ayuda de provincia al municipio de Ensenada, se descentralizó y bueno: «arréglense como puedan» es el mensaje.

Esta cara que adopta la descentralización se traslada también a los otros actores políticos involucrados en el Plan Más Vida. Había remarcado ante-

riormente que en el caso del barrio de La Plata la centralización jerárquica que se observa delimita fuertemente las posibilidades de acción de cada uno de los actores. Allí las manzanas vuelcan las problemáticas en el coordinador y este actúa a partir de sus contactos. En Ensenada la situación es muy distinta: los actores cobran autonomía y cada uno de ellos asume un rol multiforme y no tan delimitado como en el caso de La Plata.

Al decir rol multiforme hacemos hincapié en las diversas maneras de actuar de las manzanas y las comadres en la resolución de los problemas barriales. Aquí la capacidad de conectar con el barrio con el «afuera» o con los actores que tienen poder de decisión queda en las trabajadoras vecinales que tendrán más o menos poder de acuerdo a su capital social y a su cercanía con la red anteriormente citada.

La gran mayoría de las manzanas tiene contactos asistemáticos y dispersos con las instancias administrativas superiores a diferencia de lo que ocurría durante la gestión municipal anterior, donde las manzanas tenían un contacto directo con el ex intendente (perteneciente al PJ¹⁴). En este marco la coordinación con el nivel municipal quedó restringida a cuestiones administrativas como por ejemplo dar las altas y bajas del programa y algún reclamo, pero no hay una relación fluida entre los niveles municipal y barrial.

Como en el caso de La Plata, en los actores que ejecutan el Plan hay una mirada crítica del diseño en tanto se dejó de lado la cultura de los beneficiarios y sus saberes basados en el conocimiento de la vida cotidiana de los barrios. Opinan que en la elaboración del Plan no se tuvo en cuenta la realidad de los sectores carenciados como así tampoco su forma de vida.

Se volvió a modificar y se apunta a volver al alimento familiar; creo que era un muy buen producto pero no estaban hechos para la idiosincrasia nuestra. Uno de los problemas que surgió por ejemplo en una familia con cinco chicos que dos están en condiciones de recibir el plan y el resto no, aparece esa dificultad que es lógico que compartan pero si el alimento es familiar se pierde el objetivo principal que es el niño (Manzanera).

¹⁴ El actual intendente pertenece a un partido vecinalista.

El tema del criterio de focalización aparece como una crítica constante en los entrevistados. Allí aparece un conflicto entre la planificación y la implementación. Conflicto que muchos analistas (Elmore, 1993, Tamayo Saez, 1997, etc) han estudiado y que surge del divorcio entre estos dos momentos del ciclo de la política. En el caso del Plan el criterio de ayuda a los menores de seis años a través de los alimentos específicos parece, siguiendo la óptica de los integrantes de la red de trabajadoras vecinales, correcto pero inaplicable para las familias que en su mayoría tienen varios niños.

Los beneficiarios del Plan Más Vida tienen la misma visión que las manzanas. Comparten todos los alimentos en el seno familiar y perciben que el problema se presenta cuando el niño cumple seis años y queda al margen de la ración de leche.

Tendrían que dar leche todos los días porque así no nos alcanza. Yo tengo tres chiquitos y uno sólo dentro del plan y la verdad que no me alcanza. Mis otros dos chicos también quieren tomar leche, te imaginás que no puedo dejarlos sin alimento, tendrían que dar más leche o estirar la edad de los chicos en el plan (Beneficiario).

Como en el caso de La Plata también aparece la división entre los que poseen el saber experto de la universidad y los que conocen la «realidad». Ese conocimiento de las problemáticas de la gente que las mujeres plantean no es tomado en cuenta. Además, ellas mismas se consideran como un nexo fundamental entre los niveles de gobierno y los habitantes de los barrios y ven que esa potencialidad no es utilizada y, al contrario, visualizan que muchas veces son dejadas de lado en cuestiones importantes en las que podrían aportar sus conocimientos. Parte de este sentimiento se debe a que las trabajadoras vecinales tenían una estrecha relación con el ex intendente que, según afirman, las contenía y tomaba en cuenta sus opiniones, quedando con la nueva gestión, al margen de poder trasladar sus inquietudes y propuestas.

En general, cuando desde el Plan se incorporan nuevos actores o se realizan actividades sin la consulta de las trabajadoras vecinales, aparecen fuertes resistencias y críticas.

Según la opinión de los técnicos municipales, falta contacto con los agentes implementadores. El que existe es muy disperso y sólo gira en torno a cuestiones operativas.

Yo creo que al principio se largó con más entusiasmo por estar todos muy ilusionados, todos novatos en el programa; me parece que había más recursos afectados, como que el equipo del Vida estaba dedicado a full al Vida, entonces los resultados eran otros. Es distinto estar todas las semanas en el barrio a ir una vez por mes o hablar por teléfono; esa continuidad del principio nunca más la pudimos tener, el equipo no se amplió y la realidad nos pasó por arriba. Ahora hacemos pensiones, entregamos chapas, hacemos los trámites por nebulizadores, por medicamentos, por alimentos, por frazadas, por lo que sea y además el Vida. Se pierde el trabajo comunitario que se podría hacer porque lo tenés que hacer estando en el barrio, con la gente, con la manzanera, con la comadre, no sólo recibiendo las planillas de altas y bajas, no alcanza (Técnica municipal).

Además, la complejidad que significa tener a cargo toda la problemática social y todos los programas de un partido lleva a incumplimientos por parte los técnicos de compromisos y reuniones con las trabajadoras vecinales que las desmotivan y produce escepticismo. Esto se traduce también en la desarticulación de lazos entre lo municipal y lo barrial.

Durante el trabajo de campo concurrí a reuniones entre las asistentes sociales del municipio y las manzaneras del barrio en estudio. Las reuniones se daban una vez al mes y allí las asistentes sociales se ponían al tanto a de los problemas del barrio y de las altas y bajas del Plan. Ahora bien, en general las reuniones, según la opinión de las manzaneras y comadres, carecían de importancia. Las técnicas de la Municipalidad atestadas de trabajo solían llegar varias horas después del horario convenido o inclusive comunicar telefónicamente su suspensión. De aquí que, algunas veces, cuando llegaban a la Delegación, que era el lugar habitual del encuentro, ya no había manzaneras ni comadres. Por otro lado, las trabajadoras vecinales toman estos encuentros como una formalidad y como una instancia para

comunicar las altas y las bajas de los beneficiarios, pero en general no aparecían como espacios de discusión y de construcción de alternativas.

De parte del equipo técnico municipal aparece la falta de apoyo del municipio puesto que toda la tarea social recae en un grupo con escasos recursos, tanto económicos como humanos.

La descentralización se hizo sin recursos ni económicos ni humanos. Falta ayuda de provincia al municipio de Ensenada, se descentralizó y bueno arréglense como puedan es el mensaje. Nosotros como coordinación del plan intentamos estar lo máximo posible pero tampoco hay una respuesta de parte del estado municipal, puesto que no tenemos vehículos ni viáticos ni ningún tipo de apoyo ni personal para coordinar de cerca y estar con los beneficiarios del Plan Más Vida. La intención, no obstante, es hacer tres reuniones por año con cada manzanera. Yo no estoy para el Plan Más Vida soy empleada municipal y no puedo estar todo el día con el Plan, estoy con toda una serie de problemáticas sociales en toda Ensenada (Técnica municipal).

La pérdida de la tarea comunitaria y de la cercanía con el barrio es central para los técnicos que perciben que sólo pueden atender las urgencias y no desarrollar otras actividades establecidas por el Plan Más Vida que tienen que ver con potenciar la participación de los beneficiarios y lograr objetivos de más largo plazo que trascienden lo coyuntural.

Estos problemas son también percibidos por las manzaneras. Ellas ven que son la cara visible del Plan y las que llevan la tarea más dura y, sin embargo, la menos recompensada.

Yo no voy a las reuniones mensuales con ella (se refiere a la asistente social) porque son una pérdida de tiempo y siempre dice los supuestos cambios en el Plan que en realidad nunca existieron, no sirven para nada esas reuniones. Tendría que recorrer más el barrio y no lo hace. No tiene tiempo de estar en el barrio (Manzanera).

Otro de los problemas que plantean los técnicos municipales es la heterogeneidad de Ensenada. Como había señalado al comienzo, la localidad se

divide en tres grandes sectores con características socioespaciales diversas que exigen diferentes modalidades de acción, lo que dificulta aún más la implementación.

En Ensenada existen un sinnúmero de programas sociales implementados a través de la Delegación municipal. Muchas familias son beneficiarias de algún programa y en muchos casos de más de uno, y esta situación atañe también a los hogares de las trabajadoras vecinales. Con relación a esto, cabe plantear que la puesta en marcha de los planes Jefas y Jefes de Hogar generó conflictos entre las manzaneras puesto que algunas accedieron a planes y otras siguieron trabajando voluntariamente.

Uno de los aspectos que las trabajadoras vecinales señalan como centrales se relaciona con la dificultad de volcar en el barrio las distintas capacitaciones que tuvieron en el comienzo del Plan Vida.

Se hacían reuniones por la gente de la provincia para capacitarlos sobre SIDA, embarazo y esos temas. Lo que ocurre es que son temas delicados y personales. Por ejemplo, cuando hablamos sobre embarazo nos decían que teníamos que hablar con las chicas más jóvenes pero de eso se tiene que ocupar la propia familia vos no podés meterte en esas cosas. Las chicas más jóvenes nos sacan cagando y tienen razón si nos contestan mal y nos dicen que me venís a hablar vos si tenés 80 hijos. Y la verdad es que tienen razón. Lo que sí he hablado con los pibes para que no se droguen pero la decisión final está en ellos. Lo que pasa es que yo tengo hijos y me preocupa (Manzanera).

Otra manzanera enfatiza la dificultad de abordar determinados temas, considerados de índole privada, con sus beneficiarios. El rol de la manzanera en el barrio es valorado desde el nivel municipal puesto que se puede delegar en la red de mujeres un gran número de tareas, sin embargo, el protagonismo adquirido ellas es percibido como un obstáculo a otras actividades del Plan.

En este sentido, es interesante lo que ocurre con las comadres. La importancia de éstas se fue eclipsando a partir de los cambios en el Plan y en ocasiones las manzaneras realizan algunas de sus tareas.

Otra dificultad presente a la hora de integrar a las comadres a la red de trabajadoras vecinales, fue la imposibilidad de replicar las capacitaciones recibidas con los beneficiarios. La tarea de promotora que se esperaba para las comadres se fue desdibujando hasta quedar sólo con el reparto del ajuar para el recién nacido y relegando su tarea comunitaria, de capacitación y nexos con las unidades sanitarias.

El rol de las comadres está un poco desfigurado. A través del Ministerio están los dos programas, el de manzaneras y el de comadres, y la verdad es que nos cuesta mucho unificar las dos figuras. Al no tener un contacto diario las manzaneras terminan absorbiendo la figura de la comadre y son muy pocas las que logran afirmar su lugar en el barrio. (Técnica municipal)

El problema también radica según los técnicos municipales en que los beneficiarios del Plan Más Vida tampoco las tienen como referentes.

Como en el caso de La Plata, la consecución de objetivos de más largo plazo del Plan Más Vida quedó relegada por la necesidad de resolver la instrumentación de la asistencia alimentaria y por distintas formas de resistencia presentes en la red de trabajadoras vecinales y en el equipo municipal. En general los distintos actores no registran cambios sustanciales en el enfoque del Plan Más Vida con respecto al anterior Plan Vida.

Porque el Plan Vida también apuntaba a la capacitación y a la salud pero sin estar tan estructurado. Después se entrelazaron los ministerios de Educación, Salud y Acción Social y retomaron los objetivos originales del Plan Vida pero sin que se notaran demasiados cambios. Siempre quedó un poco en proyecto la implementación. Hubo reuniones conjuntas pero nunca llegó a los barrios. Con Salud se venía trabajando pero Educación no se sumó, hicieron reuniones técnicas pero no llegó a los barrios (Técnica municipal).

En muchos casos los agentes municipales carecen de la información necesaria ya que las innovaciones parecen no haberse explicado claramente. Además, la heterogeneidad de las estructuras burocráticas torna difícil la articulación intersectorial.

Tampoco se percibe en el nivel municipal confianza en que el Estado pueda dar respuesta a todos los problemas de la gente, quedando la articulación interministerial ligada a intereses particulares de las burocracias más que a una real modificación de las condiciones de vida de los beneficiarios.

Se intentó hacer el año pasado pero fracasó. El Plan tiene tres patas, la parte alimentaria que es lo que mejor funciona, la parte de salud que trabaja bien en capacitaciones para lo cual se utiliza la red de manzanas para movilizar a la gente y la parte de Educación. El año pasado se intentó hacer capacitación a través de promotores comunitarios que levanten las problemáticas del barrio. Lo que les decíamos es que las problemáticas del barrio son otras, ellos venían y decían: «nosotros damos la capacitación», cobraban fortunas, venían levantaban todas las problemáticas y no hacían nada más que dejar a las manzanas frente a la gente del barrio. Los problemas de la gente son otros más acuciantes. El año pasado se hacían las reuniones y nosotros decidimos no ir más con la gente del Ministerio de Educación porque aparte no se resolvía demasiado: claro ellos tenían todo el tiempo del mundo porque les pagaban. Nosotros que estábamos directamente en el barrio y hacíamos todo el trabajo no cobrábamos y ellos tenían sueldo, viáticos, etc. Además estás superponiendo roles en el barrio. Si vos querés saber cuáles son los problemas de la gente tenés a las manzanas que se han ganado la confianza de la gente. Es con ellas que la gente del barrio habla y no la figura del promotor que quisieron imponer» (Técnica municipal).

La formación de equipos comunitarios y la articulación del trabajo con otras dependencias estatales aparece obstruido por la superposición de roles y de lógicas de acción. Mientras que a ciertos grupos se los sobrecarga de tareas que desarrollan en algunos casos en forma gratuita, otros grupos reciben pagos especiales lo que establece una diferencia que imposibilita la consecución de los objetivos.

4.4. El caso de Berisso.

4.4.1. La estructura organizativa del Plan

La estructura organizativa del Plan Más Vida en Berisso depende de la Dirección de Acción Social. Cuenta con una responsable y un equipo municipal de trabajadoras sociales. La red se compone de 165 trabajadoras vecinales titulares, 164 trabajadoras vecinales suplentes y 107 comadres. Berisso tiene aproximadamente unos 6.600 beneficiarios de 5.025 familias.

Berisso dispone de una coordinación general del Plan Más Vida de los 17 barrios, que supervisa y notifica las novedades que se comunican desde el nivel provincial. Desde esa instancia se organizan las reuniones con las coordinadoras barriales, manzaneras y o comadres.

En este municipio la dispersión geográfica es un hecho central, pues debido a su extenso territorio y multiplicidad de barrios, existen delegaciones municipales que acercan la presencia estatal a ciertos barrios alejados del centro de la ciudad.

Cada una de estas delegaciones municipales tiene una representante del área social del municipio. La presencia de estas representantes zonales en las delegaciones agilizó el funcionamiento de la red.

El trabajo de campo se realizó en la zona denominada «La Franja», ubicada en la zona que lindera con el municipio de La Plata y comprende varios barrios, de los cuales se seleccionaron dos.

Al igual que en La Plata y a diferencia de Ensenada, Berisso cuenta con la Secretaría de Acción Social, estructura responsable del Plan Más Vida. La Secretaría municipal es la encargada del contacto con el nivel provincial y a su vez del contacto con los coordinadores de cada barrio que median entre el nivel municipal y las trabajadoras vecinales.

La implementación del programa en Berisso fue también desarrollándose en etapas y, como en Ensenada, el mapa de la pobreza se modificó fuertemente a medida que transcurrían los años noventa. Una de las principales características es la heterogeneidad de los barrios en cuanto a sus condiciones socioeconómicas.

4.4.2. El funcionamiento de la red de trabajadoras vecinales

Habíamos marcado que la heterogeneidad de los distintos barrios de Berisso era uno de los elementos problemáticos a la hora de instrumentar el Plan Más Vida en general. Los barrios tienen características sociales y geográficas diferenciadas que son un desafío para la puesta en marcha de las diversas actividades.

La estructura del Plan Más Vida en Berisso ya fue desarrollada, pero es interesante analizar en este punto algunas de sus particularidades. La coordinación general del Plan en el municipio es un cargo político y cada gestión lo va readaptando. Esta forma de acceder a ciertos lugares de la administración se traduce también en diferentes formas de entender lo social y la política social.

Yo estoy desde el comienzo de esta gestión en diciembre del 2000, fui elegida por el intendente. Nunca tuve nada que ver con el Plan Vida. Yo trabajaba como facturista de obras sociales, trabajé siempre en el ámbito privado así que nada que ver. Al ser de confianza del intendente empecé con la parte social, nunca lo había hecho aunque en la clínica privada donde estaba era en un barrio y captás todos los problemas, la crisis del PAMI, hacés la parte social de otra manera, pero en si el trabajo específico lo empecé ahora (Coordinadora general).

Cada gestión hace su diagnóstico y va imprimiendo su estilo al Plan. Desde la gestión actual, está la idea de mayor participación a las trabajadoras vecinales y reconocer su trabajo. También aparece la intención de darles más autonomía y prestar más atención a sus opiniones.

Desde el nivel municipal el reconocimiento también aparece como una estrategia tendiente a impulsar la participación de las mujeres. Desde esta óptica si la red está «*asfixiada*» por los controles, el trabajo de las manzanas tiende a burocratizarse, es decir, a basarse sólo en el reparto de alimentos dejando de lado otras iniciativas de importancia. En cambio dando mayor autonomía y respaldo, las potencialidades de la red de trabajo voluntario se multiplican. «*Vos notás que las manzanas perciben ese cambio,*

que están más participativas, así nos organizamos mucho mejor». (Coordinadora general)

Ahora bien, esta relación con el nivel barrial tiene sus códigos. Muchas veces las manzaneras y las coordinadoras concurren a la dirección municipal en busca de recursos, pero cuando esto ocurre, si bien son los técnicos municipales los que acceden a los recursos, son las manzaneras las que los entregan a los beneficiarios. En la visión de las mujeres la entrega es el momento de «capitalizar» la relación con los beneficiarios y el esfuerzo realizado en la gestión de esos recursos.

Hay manzaneras que han llegado después y por ahí van a la coordinadora general sin haber hablado con ella y el camino correcto es primero la coordinadora del barrio, eso es lo que el municipio siempre les dice, no nos pueden pasar por arriba. Son códigos como no meternos en la zona que no nos corresponde ni pasar por encima de nuestra coordinación por ejemplo (Manzanera).

Esta consigna es también parte de la relación entre las manzaneras y sus coordinadoras barriales. Las últimas movilizan todos sus contactos políticos en pos de lograr solucionar los problemas y pedidos que les trasladan las manzaneras, pero al igual que el caso anterior la entrega la realiza la manzanera a su beneficiario. Más adelante retomaré esta cuestión en el capítulo 6 donde se desarrollará algunas cuestiones referentes al clientelismo.

La red de trabajadoras vecinales tiene varios peldaños y los pedidos y reclamos de los beneficiarios, que al igual que en los demás municipios analizados exceden los recursos del Plan, pasan a las manzaneras y éstas los elevan a la coordinadora. Las primeras son las que están alertas y conocen a los vecinos y actúan como mediadoras con la coordinadora del barrio quien es la que verdaderamente tiene el puente al nivel municipal o hacia el afuera o posee una estrecha relación con dirigentes del Partido Justicialista capaces de conseguir los recursos.

La organización que poseen las trabajadoras vecinales les da una gran capacidad de acción puesto que no están sujetas a ningún «molde» preestablecido sino que tienen inventiva y una capacidad importante de organización para dar respuesta a sus beneficiarios.

El trabajo en grupo es remarcado por las trabajadoras vecinales. La coordinadora, sus manzaneras y las comadres se reúnen, charlan, realizan tareas comunitarias juntas, planifican, discuten y actúan conjuntamente.

Yo siempre digo que depende de la persona que va al frente. Voy a ver a las manzaneras y las chicas me cuentan distintos problemas: ‘que mi marido se quedó sin trabajo’, ‘que el nene anda mal en la escuela’, vos tenés que ser psicóloga de todas y si salís con mala onda no podés llevar toda esa carga; yo generalmente no salgo sola, salgo con una o dos manzaneras y las voy cambiando y les digo ustedes escuchen que siempre hay un problema más grave que el que uno tiene, tenés que dar buena onda siempre, incentivarlas, si las llevás de esa forma, si sos un poco psicóloga esto sigue adelante y con fuerza; ahora si vos vas solamente cuando el beneficiario te trae problemas ya no funciona. Salimos a caminar, a visitar la gente y es una forma de mantenerlas en movimiento, si vos te sentás detrás de un escritorio no funciona, si vos te quedás las manzaneras se quedan también (Coordinadora barrial).

El testimonio anterior marca la identificación como grupo y también cómo las coordinadoras conciben el trabajo social. La coordinadora es la que moviliza la red y la que determina las principales directivas y las formas de acción. Ahora bien este liderazgo reconoce también la importancia de las manzaneras como la puerta de acceso a las beneficiarias. Las coordinadoras tienen un grupo de manzaneras y comadres de confianza con las cuales recorren el barrio y de esa forma conoce las problemáticas de la gente y hace conocer su liderazgo.

Lo que pasa que la persona que tiene el problema social en la manzana acude a la manzanera antes de buscar la asistente social o de venir a la delegación, entonces la manzanera es la referente, es la que le dice a la beneficiaria vos tenés que ir a hablar con la asistente social, tenés que ir a hablar con el delegado, a Berisso a tal lugar, las orientan, para la gente del barrio, su manzana la manzanera es el referente, son muy respetuosas y van cada una a la manzanera que le corresponde (Coordinadora barrial).

El trabajo en grupo genera solidaridad entre ellas, no obstante, en algunas ocasiones se presentan problemas que las coordinadoras intentan evitar como conflictos entre las trabajadoras vecinales por competencia entre ellas. Asimismo, existen códigos de no interferencia en la tarea de otra compañera.

Además, la cotidianeidad de estar junto con los beneficiarios y vivir, en la mayoría de los casos los mismos problemas, va consolidando una relación sumamente estrecha entre las manzaneras y los beneficiarios. La confianza que los beneficiarios depositan sobre las trabajadoras vecinales, especialmente las de varios años en el trabajo barrial, es central para entender la relación que se da a partir de la política social. Los pedidos, consultas, charlas, etc. van consolidando este vínculo que transforma a las manzaneras en la puerta de entrada a los barrios.

4.4.3. Diseño e implementación del Plan. La evaluación de los actores

Como en los anteriores casos, los actores locales y barriales que ejecutan el Plan realizan lecturas similares sobre las falencias en el diseño del Plan Más Vida. La red de trabajadoras vecinales percibe que la focalización en los menores de seis años se pierde puesto que las familias consumen los alimentos en conjunto y la gran mayoría de las veces el grupo familiar es numeroso.

Las necesidades de los chicos, de la gente; el plan Vida tendría que ir más arriba de los 6 años, entiendo que los costos no lo permiten, sería lo ideal hasta que el chico termine 7 grado, con los 6 años no alcanza, se necesita más pero por más que no esté el plan Vida tratamos de ayudar de cualquier manera, tratamos de extender la mano más allá. Después la escuela que puede tener copa de leche, comedor pero no alcanza. Yo tengo una beneficiaria con 7 chicos y recibe la leche para 2 y a la tarde te vienen a pedir si no te quedó algo, por eso te decía que si hay gente que se fue o no vino a retirar se lo damos a esa mamá que tiene los chicos de 8-10 años, le damos una ración más, no lo vemos mal y sabemos que la coordina-

dora no nos va a decir nada, registramos quien lo recibe, estamos siempre de acuerdo en eso (Manzanera).

Son las manzaneras las que van solucionando los problemas diarios y las que van redistribuyendo algunos excedentes entre los beneficiarios más necesitados. Incluso establecen un contacto entre ellas y muchas veces transfieren algún tipo de ayuda a beneficiarios que no están asignados a ellas pero sí a otra compañera de la zona.

La coordinación municipal del Plan tiene un contacto directo con las manzaneras a través de las coordinadoras barriales que hacen de enlace entre el nivel barrial y municipal. La oficina municipal organiza reuniones periódicas con la red de trabajadoras vecinales a fin de monitorear la implementación del programa y de las actividades comunitarias.

En el caso de Berisso es interesante ver cómo la coordinación municipal del Plan buscó desarrollarlo en su integridad teniendo en cuenta los componentes basados en la articulación interministerial y en el trabajo comunitario. Según la dirección municipal, anteriormente el Plan era utilizado con fines absolutamente políticos dejando de lado potencialidades para las tareas comunitarias.

Cabe destacar que, a diferencia, de La Plata y Ensenada, en Berisso se comenzó a desarrollar en algunos barrios el componente de trabajo comunitario con la coordinación de personal del municipio. Estos equipos comunitarios tienen como objetivo muy marcado la puesta en marcha de las consignas del Plan Más Vida que apuntan al trabajo comunitario y a la modificación del beneficiario en un sujeto activo, ya no tutelado por el Estado.

Está como muy mezclado y la participación en función de los equipos comunitarios tiene que ver con una manera diferente de acceder a los recursos de la política social, esa es una propuesta del grupo comunitario, cambiar el lugar del beneficiario, cambiar a esa persona pasiva que recibe, si bien el equipo trabaja y piensa una estrategia con la familia también se incorpora la familia al sostenimiento de esa estrategia, esa es la participación más fuerte de los beneficiarios. No sólo el sujeto socializado por parte del Estado (Técnica municipal).

El desarrollo de este componente le imprime a la gestión del Plan Más Vida características distintivas desde lo organizacional. El trabajo con los equipos comunitarios comenzó en junio de 2003 y están coordinados en la delegación. Estos equipos incluyen instituciones formales, centros de salud, escuelas, guardería y jardines maternos de la zona, a las trabajadoras vecinales: manzaneras, comadres, suplentes y coordinadoras, referentes de comedores y todas las instituciones que realicen alguna tarea de acción social en el barrio con la idea de generar un espacio intersectorial.

Entonces los equipos comunitarios se enmarcan en lo que es el plan municipal de fortalecimiento de programas sociales. La idea es en este espacio, los equipos comunitarios están formados por todas las instituciones formales, centro de salud, escuelas, guardería y jardines maternos de la zona más las trabajadoras vecinales manzaneras, comadres, suplentes y coordinadoras, más referentes de comedores más todas las instituciones que realicen alguna tarea de acción social en el barrio. La idea es generar un espacio intersectorial para empezar a pensar el programa que pone como eje del trabajo la familia. La idea es empezar a trabajar con familias cuya problemática han desbordado las instituciones y por otro lado la organización de las políticas sociales vigentes en cuanto al acceso al recurso de esta gente (Técnica municipal).

Estos grupos comunitarios están articulados con el Subprograma Aprendizaje en Acción coordinado por la Dirección General de Escuelas. La capacitación del Subprograma a cargo del Ministerio de Educación convocó a las coordinadoras de las diferentes zonas de Berisso y a gran cantidad de actores sociales: iglesia, escuelas, jardines de infantes y otros actores comunitarios. Prevé la organización de grupos multifamiliares y se planificará la capacitación de promotores para que éstos tengan 20 familias a cargo para conocer las necesidades del barrio y dirigir la asistencia.

La particularidad de este municipio, con el funcionamiento de los equipos comunitarios, plantea diversos conflictos en su ejecución. La implementación de los equipos comunitarios es reciente y parecen chocar con lógicas que traían los actores barriales desde los comienzos del Plan Vida en 1994. Como anteriormente señalamos, la organización en los barrios del

Plan está dirigida por la coordinadora barrial que establece las pautas operativas y es la que se conecta con el nivel municipal.

Estos grupos de mujeres tienen un accionar sumamente autónomo respecto de las directivas de otros niveles gubernamentales por lo que desde su mirada también la modificación de sus pautas de trabajo generan resistencias fuertes al interior del grupo.

A partir de empezar a trabajar con las familias empezamos a hacer como un diagnóstico, el proceso no es sencillo. Trabajar con equipo multisectorial con todos los atravesamientos políticos porque la gente que es líder de un espacio comunitario son políticos, de una o otra línea, se articulan con la red política de Berisso, fue difícil conseguir que los equipos tengan identidad propia que es un espacio de trabajo. Hubo resistencia en los liderazgos barriales, mucha resistencia, la coordinadora del Más Vida de Barrio A es una mujer muy fuerte que está hace muchos años, muy identificada en el barrio, es una puntera, entonces trabajamos el primer tiempo mucho lo que es la conformación grupal que es un grupo, cómo son los liderazgos dentro del grupo. En el barrio A hay un equipo muy bueno, el más fuerte que tenemos consolidado y nos permitió empezar a generar lazos de reciprocidad, confianza, para perder el verticalismo de estos líderes comunitarios tan fuertes y se fue logrando (Técnica municipal).

Este punto es sumamente interesante puesto que marca la dificultad de romper con las prácticas de los actores construidas a lo largo de su historia. La red de trabajadoras vecinales es muy fuerte y muy unida, características que potencian su accionar en algunos sentidos pero que a su vez obstruyen la creación de nuevas lógicas organizativas.

En Berisso también los equipos técnicos municipales rescatan fuertemente la tarea de la red social en los barrios. Las manzanas aparecen allí como figuras centrales del barrio abiertas a la participación pero miradas y controladas por las coordinadoras.

La conformación de los equipos comunitarios aparece, desde la mirada de los equipos municipales, como superadores de las lógicas de interrelación entre manzanas y beneficiarios, es por ello que en la visión de los

técnicos se marca fuertemente la idea de superar esta relación e incorporar nuevos actores a la cotidianidad comunitaria.

Se termina el tema de manzanera sola ¿Por qué no incorporarla con el doctor de la unidad sanitaria, con la abogada, con la psicóloga? El trabajo de la manzanera es tan importante como los otros (Técnica municipal).

Ahora bien, estos enfoques son percibidos por las trabajadoras vecinales como lugares donde se discute la autoridad de los liderazgos barriales. Además, las manzaneras sienten que sus saberes son puestos en juicio, como así también su accionar y sus formas de resolver los problemas de la gente del barrio. No obstante, las manzaneras cuestionan esas críticas, afirmando su rol en el conocimiento del barrio y las urgencias de la gente en oposición a los lineamientos y ritmos burocráticos establecidos administrativamente.

Claro que nos molestan ciertas actitudes, porque decían cuál es el trabajo de la comadre, pero despectivamente, entonces yo les dije que no voy más porque es una falta de respeto yo conozco mi trabajo y creo que no lo hago mal. Yo me levanté y me iba pero Fulana me frenó. Nosotras seguimos participando porque es una forma de enseñarles que el trabajo de las manzaneras y las comadres no es solamente entregar la leche o el ajuar (Comadre).

Esta conflictividad es percibida por los equipos municipales que tratan de implementar los cambios gradualmente para evitar la confrontación con la red de manzaneras, comadres y coordinadoras.

No obstante, este no es el único escollo a la hora de organizar el funcionamiento de los equipos comunitarios. Los beneficiarios del Plan Más Vida participan escasamente y es difícil que estos planteen sus necesidades en el marco de los equipos comunitarios. Es en este punto esencial comprender la importancia de las trabajadoras vecinales puesto que son ellas las que tienen un acceso directo a la problemática de los beneficiarios y éstos a su vez las ven como las únicas depositarias de su confianza.

De esta manera, los beneficiarios perciben poco interés en participar de estos equipos puesto que a lo largo de la historia del Plan ese objetivo nunca estuvo y están acostumbrados a otro tipo de relación con la red de trabajadoras vecinales. En general, las manzaneras toman los reclamos de los beneficiarios y las que se movilizan en pos de conseguir soluciones son ellas, en tanto que éstos quedan a la espera de las directivas o consejos que puedan aportar las trabajadoras vecinales.

Hay mucha dificultad para que la gente participe, el fuerte de los equipos comunitarios son los actores de la comunidad, las trabajadoras vecinales, los referentes de comedores, los punteros, ellos son los que siempre están, las instituciones van y vienen, en el barrio A la única gente que estuvo durante todo el proceso fue el jardín de infantes, otras escuelas costó mucho que se incorporaran, la gente del centro de salud está participando pero no a full que es algo que tenemos que volver a trabajar para el año que viene (Técnica municipal).

Según la óptica de los técnicos municipales la participación de las manzaneras, comadres y coordinadoras dentro de los equipos comunitarios ha tenido por un lado, una fuerte obstrucción por parte de las coordinadoras habituadas a lógicas políticas. Pero en tanto, esos espacios suponen una valorización de los saberes y de las experiencias de las mujeres, se percibe que las resistencias iniciales darían paso, en una segunda etapa, a una participación más comprometida.

Sin embargo, las coordinadoras, manzaneras y comadres tienen otra visión. Perciben la participación en el marco de los equipos comunitarios como una instancia problemática que genera expectativas que muchas veces no pueden ser resueltas y ellas son, en definitiva, la cara visible ante los beneficiarios. Además, ellas ya afirman estar realizando tareas donde aplican los saberes adquiridos en sus anteriores capacitaciones por lo que la participación en el marco de los equipos comunitarios es considerada como una duplicación innecesaria de los esfuerzos.

No obstante, dentro de los equipos comunitarios existe expectativa con respecto a la potencialidad de la participación, aunque no aparecen

claros los objetivos de ésta en la conducción de estos equipos. La participación aparece como un concepto algo vago, no delimitado. «*Participar para fortalecer los lazos comunitarios*» es la respuesta de las coordinadoras de los equipos pero la participación no es claramente especificada en cuanto a sus alcances ni en cuanto a sus modalidades.

A pesar de los conflictos e inconvenientes señalados en los párrafos anteriores, el nivel municipal tiene una visión positiva del rol de los equipos comunitarios y de las potencialidades que tiene ese tipo de trabajo.

Por otra parte, también fue difícil lograr la organización de los grupos multifamiliares (componente del Plan que organiza a grupos de familias en torno a proyectos comunitarios) debido a la falta de continuidad en esas experiencias. Algunas interrupciones en los cronogramas surgen como problemas centrales a la hora de lograr la aceptación por parte de los beneficiarios y no generar falsas expectativas.

Existe desconfianza y es muy fuerte. Yo creo que hay como una mirada inspectora al rol mío como representante de la gestión, con el tema de las huertas son 30 familias que se acercaron con mucha dificultad e intentamos hacer la capacitación y se nos enojaron porque la gente que hace la capacitación es gente de provincia y ya faltó un capacitador, entonces es como que se va dilutando con lo cual tienen un enojo porque al final se comprometieron y ellos no están, entonces ayer en el barrio tuvimos una discusión muy fuerte al respecto para poder incorporar la realidad de la gente que está trabajando pero cuesta, hay enojo, desilusión, otra vez prometen y nada (Técnica municipal).

Otra de las cuestiones centrales, al igual que en los casos anteriormente abordados, es la pérdida de importancia y consideración de las comadres ante los beneficiarios. Desde el nivel municipal la explicación se centra en la menor cantidad de recursos que estas mujeres tienen para entregar, lo que habría marcado un lugar cada vez menos considerado por las beneficiarias.

Existe desde los niveles municipales, como así también desde la coordinación barrial, la idea que es necesario modificar el rol que cumplen las

comadres y darle un tono más activo en el seguimiento de la embarazada y de los niños. Según esta mirada, la tarea de las comadres se habría burocratizado en los últimos tiempos y, sumado a la menor cantidad de recursos para entregar, su lugar en los barrios habría dejado de ser central para los beneficiarios y para la red misma.

Desde la red de trabajadoras vecinales se percibe el problema de las comadres como una falta de liderazgo que de alguna manera genera la absorción de roles que no estaban originariamente asignados a las manzanas. No obstante, algunas de ellas logran mantener su lugar en el barrio.

Finalmente, es interesante la percepción que tienen las trabajadoras vecinales sobre el efecto de las políticas sociales en la comunidad. Según esta mirada la acción del Estado termina fracturando las familias y perpetuando lo que debería ser coyuntural. Los comedores separan a los hijos de los padres y esto se hace algo diario.

Si no empezamos a concienciar a los padres que por ahí tienen 20 – 25 años el tema de los comedores no se va a terminar nunca, yo entiendo que hoy la gente no tiene un trabajo digno, un sueldo digno que sería lo ideal pero acá quien más o menos cobra el plan que no es mucho pero algunas chicas me dijeron que ahora el almacenero les fía porque sabe que tal día cobran el plan y le pagan o sea que esos 150 pesos le sirven y significan mucho pero otros los usan para el pucho y para la cerveza. Yo tuve comedor y los chicos que iban hoy llevan a los hijos a comer a los comedores, es una cadena que no la vas a terminar nunca, rompés la familia y es la comodidad de los padres (Coordinadora barrial).

Hay también allí una mirada crítica sobre el efecto en la vida cotidiana de los beneficiarios producidos por las políticas sociales implementadas en los años noventa. Según la visión de los miembros de los equipos municipales éstas han generado no sólo pasividad en los beneficiarios sino también una suerte de competencia entre ellos por acceder a los distintos beneficios que los distintos programas asignan.

Las políticas sociales han generado mucha corrupción entre la gente, ruptura de lazos solidarios, la idea de que hay que pasar

por sobre cualquiera para acceder al beneficio, es lo que las políticas sociales focalizadas ha generado en la gente que si bien se dicen actores pasivos pero hasta ahí, porque por supervivencia han fortalecido el individualismo (Técnica municipal).

4.5. Algunas comparaciones entre La Plata, Ensenada y Berisso

En este punto se retoman y comparan los principales hallazgos obtenidos en el trabajo de campo referidos a la organización municipal y a las formas de implementación del Plan Más Vida en los barrios.

Las principales diferencias entre los municipios se han observado en la estructura organizativa del Plan a escala local:

- presencia de coordinadores barriales en La Plata y Berisso,
- mayor autonomía de las manzaneras en Ensenada por la ausencia de coordinadores barriales,
- equipo técnico exclusivo para la ejecución del Plan sólo en La Plata,
- equipos comunitarios sólo en Berisso.



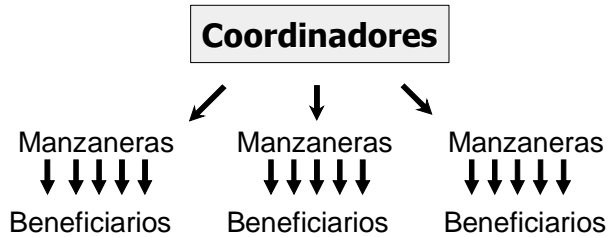
Ensenada

Nivel Municipal



Berisso

Nivel Municipal



Elmore (1993) analiza el proceso de implementación de políticas criticando al modelo jerárquico, según el cual gobernantes y altos funcionarios pueden «desde las alturas» determinar y controlar los agentes que intervienen en el proceso de ejecución y los diversos aspectos técnicos y procedimentales. Es en este espacio donde los agentes que implementan el Plan Más Vida le imprimen sus modalidades particulares dejando de lado los lineamientos que «bajan» del nivel central.

En esta línea, hemos desarrollado al inicio de este capítulo la importancia de la implementación local para el marco interpretativo «bottom up» (Tamayo Sáez, 1997) que enfatiza el papel de los actores en el territorio.

Asimismo, Williams (1975, 1976, 1980, citado en Aguilar Villanueva, 1993) sostiene que la implementación de una política significa desarrollar un conjunto de prácticas y operaciones a través de una organización concreta para lograr objetivos en una localidad determinada que beneficien a una población. Sin embargo, destaca el autor, cuando se repasan los objetivos de los programas, se encuentra que su realización depende directa o indirectamente de la acción del personal local.

Es interesante la idea de estos autores puesto que brindan un marco que podemos utilizar para señalar la resignificación que los actores barriales hacen de esta política social y la dificultad de dar viabilidad a ciertos objetivos. La adecuación del Plan en la esfera local se visualiza principalmente en la estructura organizativa:

En La Plata, el Plan está en cada barrio centralizado por un coordinador encargado de solucionar las diversas problemáticas relacionadas a su implementación y a vincular el nivel barrial con el Municipal. La Municipalidad de La Plata cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Social cuyos integrantes tienen a cargo la organización de la ejecución del Plan Más Vida en los diversos barrios.

A nivel municipal, la Subsecretaría es el nivel más alto donde se centralizan todos los problemas y demandas que van surgiendo en el desarrollo del Plan. Los funcionarios y técnicos de esa dependencia están íntimamente relacionados con los coordinadores de los distintos barrios. Estos últimos se ocupan de registrar los problemas que las trabajadoras vecinales (manzaneras) les transmiten a partir de su contacto diario con los beneficiarios. En el municipio de La Plata la relación entre los técnicos y coordina-

dores barriales es fluida y casi diaria, sobre todo con aquellos de más confianza por su militancia en el Partido Justicialista.

El rol central de los coordinadores subordina a las manzaneras y más aún a las comadres. Ahora bien, esta relación de las manzaneras para con el coordinador trae una doble consecuencia. Por un lado, los beneficiarios las consideran con poder para solucionar problemas o en todo caso de relacionarlos con agentes que lo puedan hacer, pero por otro, si el rol queda bajo la vigilancia extrema se anulan las acciones que puedan llegar a realizar de manera autónoma.

El coordinador mismo trata de ser percibido por los demás actores como la puerta «hacia el exterior», el punto de contacto con el municipio o con los niveles de decisión política más altos capaces de brindarles los recursos que necesitan.

De esta forma, el rol del coordinador es central también para el nivel municipal puesto que es el único capaz de ofrecer un panorama general del estado de implementación del Plan en los distintos barrios, por ello, el nivel municipal constantemente monitorea la acción de estos agentes.

La organización de Ensenada es distinta a la de La Plata. Allí el Plan Más Vida depende de la Dirección de Acción Social y Tercera Edad y no cuenta con un equipo exclusivo. No tiene coordinadores barriales que articulen con el Municipio. La implementación del Plan queda en manos de las manzaneras y los conflictos se resuelven en el nivel barrial y en la delegación municipal de la zona.

La característica fundamental de Ensenada es la atomización en la implementación. Allí hay también escaso contacto entre el nivel municipal y provincial y cuenta con pocos recursos humanos y técnicos para llevar a cabo un seguimiento pormenorizado de la situación en los barrios.

Esta forma de gestión genera en las manzaneras un grado de libertad mayor para decidir cuestiones referentes al Plan como así también mayor trascendencia a su rol, superando en algunos casos las actividades e incumbencias ligadas estrictamente al Plan que consiste en la entrega de alimentos. Sin embargo, esa mayor autonomía se acompaña de una mayor incapacidad de conectarse con el «afuera», viéndose restringida su capacidad de respuesta a las problemáticas que les plantean sus beneficiarios.

En cuanto a los problemas que los actores detectan a la hora de implementar el Plan caben destacar varios aspectos. La ausencia de un equipo

técnico exclusivo restringe las posibilidades del trabajo comunitario. Por ello existe, según la opinión de los técnicos municipales, el problema de la falta de contacto con las manzanas, siendo muy esporádico y relacionado a cuestiones operativas coyunturales (establecimiento de altas y bajas).

La estructura particular en Ensenada origina que las manzanas estén acostumbradas a resolver por su cuenta los problemas de sus beneficiarios y los propios dentro de otros marcos o redes de resolución de problemas que no son la vía establecida por el Plan. Cada mujer tiene accesos diferenciales a punteros, políticos y otros actores capaces de suministrar recursos. Esta autonomía generó un aprendizaje para la resolución de los problemas que se naturalizó y parecen no estar dispuestas a tolerar una estructura más verticalista tal como la que existe en La Plata.

Al igual que en La Plata tampoco se observa desde el equipo municipal de Ensenada y desde la red de trabajadoras vecinales una valoración de los instrumentos y o de las líneas de acción propiciadas por el Plan Más Vida en cuanto a la participación de los beneficiarios en las redes multifamiliares, objetivo del componente del Plan denominado «Aprendizaje en la Acción».

En tanto, en Berisso al igual que en La Plata, la coordinación municipal del Plan tiene un contacto directo con las manzanas a través de las coordinadoras barriales que hacen de enlace entre el nivel barrial y municipal. Pero, a diferencia de La Plata, la oficina municipal organiza reuniones periódicas con la red de trabajadoras vecinales a fin de monitorear la implementación del programa y de las actividades comunitarias.

Uno de los aspectos centrales de la organización del Plan es la articulación de otras actividades centradas en la participación comunitaria a partir del programa. En efecto, hemos señalado que la descentralización de las políticas sociales permite que los municipios adapten la implementación según sus recursos, criterios y posibilidades. En el caso de Berisso es interesante ver cómo la coordinación municipal del Plan buscó desarrollar el mismo en su integridad considerando la articulación intersectorial para el trabajo comunitario.

En este municipio se desarrolló el trabajo con los equipos comunitarios para la implementación del componente «Aprendizaje en Acción». Si bien en el momento del estudio no estaban organizados, se prevé la conforma-

ción de los grupos multifamiliares, siguiendo los lineamientos que indican la asignación de veinte familias a un promotor que debe realizar tareas de capacitación.

La conformación de los grupos de trabajo comunitario es reciente y parece chocar con lógicas que traían los actores barriales desde los comienzos del Plan Vida. Como anteriormente se señaló, la organización en los barrios está dirigida por la coordinadora barrial que establece las pautas operativas y es la que se conecta con el nivel municipal. Estos grupos de mujeres tienen un accionar sumamente autónomo respecto del nivel municipal y la modificación de sus pautas de trabajo genera resistencias fuertes al interior del grupo por lo que el desarrollo de los equipos comunitarios es problemático.

Las resistencias internas ante los cambios que plantean los nuevos componentes del Más Vida puede interpretarse siguiendo a Bardach (1977) (citado en Aguilar Villanueva, 1993), quien señala que en el proceso de implementación, cada uno de los actores intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control. De esta forma, cada actor intenta al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan capturar elementos que les posibilite el control.

Este punto es sumamente interesante puesto que marca la dificultad de romper con las prácticas de los actores construidas a lo largo de su historia. La red de trabajadoras vecinales compuesta por la coordinadora barrial, manzaneras titulares y suplentes y comadres es muy fuerte y muy unida, características que potencian su accionar en algunos sentidos pero que a su vez obstruyen la creación de nuevas lógicas de tareas como en este caso la formación de los equipos comunitarios.

La conformación de estos grupos comunitarios aparece, desde la mirada de los equipos municipales, como superador de las lógicas de interrelación de los actores barriales (relación manzanera/beneficiario) al incorporar nuevos actores a la vida comunitaria.

No obstante, los equipos municipales perciben que los beneficiarios tienen poco interés en participar de los grupos multifamiliares puesto que a lo largo de la historia del Plan ese objetivo nunca estuvo presente habiéndose establecido relaciones en tanto beneficiario de asistencia.

Otra dificultad en la implementación de este componente es la que señalan las manzaneras y coordinadoras, que sienten que se discute la autoridad

de sus liderazgos barriales. Además, consideran que de esta forma, sus saberes son puestos en juicio, como así también su accionar y sus formas de resolver los problemas de la gente del barrio.

Uno de los aspectos que surgen del trabajo de campo es que, en ocasiones, los equipos comunitarios afirman que no tienen en claro cuál es el objetivo de fomentar la participación de la comunidad ni tampoco los alcances que ésta debería tener.

Hasta aquí pudimos observar las diferencias en la implementación entre los tres municipios analizados. Hay sin embargo algunos rasgos compartidos:

- Uno ellos es que la red de trabajadoras vecinales afirman tener el conocimiento del terreno, de la gente y de «vivir» los problemas de los beneficiarios y eso es lo que para ellos les otorga legitimidad. Es el saber construido en la práctica cotidiana y basado en la experiencia de vida compartida de los sectores carenciados lo que les da el plus por sobre otros agentes técnicos, políticos o especialistas. Este saber también los unifica como grupo ejecutor de la política social y los posiciona frente a los «diseñadores» de la política. De esta manera, también realizan críticas al diseño del Plan y fundamentalmente al criterio de focalización.
- Otra característica compartida en los casos analizados es la apreciación por parte de todos los actores entrevistados, del desdibujamiento del rol de la comadre. Las mujeres que tienen ese rol parecen haber perdido su lugar de referencia entre los vecinos a partir de la merma e irregularidad de los recursos que canalizaba. Es por eso que la función de las comadres fue absorbida progresivamente por las manzanas.
- En general los coordinadores son militantes históricos del justicialismo o personas cercanas a este partido y tienen a cargo la supervisión de otros programas sociales, además del Plan Más Vida.
- Los técnicos municipales resaltan la falta de apoyo del nivel provincial y el casi nulo contacto que tienen con ese nivel por lo que la implementación o la resolución de problemas queda bajo su responsabilidad. Esta tendencia se percibió con más fuerza en Ensenada.
- Respecto a las redes multifamiliares: hubo coincidencia entre los distintos actores en visualizar este componente supeditado a intereses particulares de las burocracias más que a una necesidad vinculada a las condiciones de vida de los beneficiarios. Por su parte, los actores barriales

de los tres municipios (incluso en Berisso) no tienen claridad sobre los objetivos de formar las redes multifamiliares, el rol que deberían jugar ellos dentro de esa nueva estructura visualizando estas nuevas formas organizativas como metas no sólo lejanas sino también inviables. Por otro lado, perciben esa nueva modalidad de intervención como una «invasión» a sus roles y espacios afianzados en el ámbito barrial. Además, desde el nivel municipal tampoco hay apoyo a estas iniciativas puesto que son vistas como generadoras de demandas. Es aquí donde más recaen las críticas al diseño del plan y se cuestionan sus principales posiciones.

La formación de equipos comunitarios integrados por otros agentes, además de la «históricas» figuras de manzaneras y comadres y la articulación del trabajo con otras dependencias estatales (Salud y Educación) que prevé en Plan Más Vida, aparece obstruida por la superposición de roles y de lógicas de acción. Asimismo, los lineamientos de ese componente plantean un conflicto en tanto confluyen, junto con el trabajo voluntario de las trabajadoras vecinales, el trabajo remunerado de los promotores a través de los planes Jefas y Jefes de Hogar.

Relacionado con lo anterior, Aguilar Villanueva (1993) destaca que la existencia de diferentes individuos y organizaciones que intervienen por diversas razones y con distintos grados de compromiso transforman un proceso que debería ser fluido y operativo en un curso de acción lento y desviado.

Esto nos lleva a pensar el proceso de implementación como un todo con varios puntos de decisión los cuales pueden potencialmente impugnarse entre sí. Los diversos actores, que como vimos, tienen distintos grado de autonomía con respecto a las estructuras del Estado, establecen esferas de decisión y canales de acción diferenciadas. En este sentido, el autor señala que la multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión y de impugnación en cada decisión, producen una pluralidad de objetivos y decisiones inesperadas.

Para finalizar este capítulo es importante marcar las distintas lógicas que animan los diferentes actores que participan en la gestión del Plan: por un lado, la racionalidad técnica con sus teorías y metodologías; por otro, la

racionalidad política, cuya lógica es la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. Estas lógicas conviven en el nivel barrial con las redes de trabajadoras vecinales. Ellas se debaten entre el verticalismo que las lleva a ajustarse a los lineamientos impulsados desde los niveles superiores del Estado y las lógicas propias como miembros de la comunidad a la que ayudan, con sus necesidades y demandas.

CAPÍTULO 5

PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES

5.1. Cómo pensar la participación en políticas sociales

Como se planteó en el primer capítulo, la descentralización de la gestión de programas implicó la incorporación de nuevos sectores y actores sociales. Para Cardarelli y Rosenfeld (1998), durante los noventa en medio de las tensiones, surcadas por la crisis de representatividad política y la devaluación del papel del Estado, se redescubre la sociedad civil.

Los años 90 encuentra a los países de América Latina desplegando una política social compensatoria, subordinada a las demandas de la modernización económica y, en particular del equilibrio fiscal. Descentralización, focalización y privatización como transferencia de responsabilidades a la sociedad civil aparecen como los nuevos paradigmas atados a fuertes condicionamientos de los organismos internacionales que proveen el financiamiento (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 71).

Según Menéndez (1998) y Ugalde (1987), los procesos de participación no son nuevos, aparecen en América Latina en los años cincuenta impulsados por los organismos internacionales como una actividad necesaria respecto de una diversidad de campos: salud, educación, economía y cultura, como base fundamental de los proyectos de desarrollo tanto urbanos como

agrícolas. Ello dio lugar a la propuesta y/o implementación de proyectos específicos de participación impulsados tanto desde la sociedad civil como desde el Estado.

El debate sobre la participación en las políticas sociales plantea dos alternativas. Por un lado, se centra en las consecuencias políticas y sociales, analizando a la participación como vía de enormes potencialidades hacia la democratización y el mejoramiento de la sociedad. Por el otro, se la concibe como campo propicio para las manipulaciones políticas (Pagani, 2005).

El primer enfoque enfatiza la potencialidad de los procesos participativos para promover el fortalecimiento de la sociedad civil y la capacidad de los sujetos sociales para construir su propio destino, impulsando su autonomía. Asimismo, se los concibe como una estrategia para el control del clientelismo y la superación de las deficiencias de la burocracia. También como medio de socialización de la política, desde la generación de espacios y mecanismos de articulación del Estado y la sociedad (Cunill Grau, 1991).

Desde el análisis documental de los planes y evaluaciones del gobierno de la provincia de Buenos Aires estos objetivos se evidencian en la mención a una necesidad de trascender la política asistencial por medio de la participación y el ejercicio de la ciudadanía.

El gobierno bonaerense procurará implementar los programas y las acciones que apuntan a la promoción social con el objeto de disminuir progresivamente el asistencialismo en base a la capacitación y organización comunitaria. También impulsará la conformación y el desarrollo de redes sociales a partir de la construcción de lazos solidarios sustentados por la activa participación de la comunidad, a fin de que los propios pobladores realicen un autodiagnóstico, generen y desarrollen ideas y actividades que lo contemplen (Plan Trienal Bonaerense 97/9, p: 19).

Estamos reemplazando progresivamente la concepción de beneficiario objeto de tutela o compasión del Estado, por el paradigma de ciudadano sujeto de derechos. Apostamos a fortalecer nuestro compromiso social apuntando a una gestión eficiente y transparente. (Jefatura de Gabinete, Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2005: 78)

En otro documento institucional se enuncia: «... *imaginamos un Estado transparente, para que el ciudadano común se vincule fácilmente con él y para que el control social de la gestión pública trabaje fundamentalmente en la eliminación de prácticas corruptas*». Asimismo se resalta que la propuesta para la modernización del Estado es ubicar al ciudadano como principal objetivo de la reforma estatal y se reconoce que se precisa como condicionante la «*participación activa de la sociedad civil*» (Modernizar el Estado y Reformar la Política, Secretaría para la Modernización del Estado, Gobierno de la provincia de Buenos Aires, 2001: 2).

Inversamente, la participación puede convertirse en un instrumento que acentúe la heteronomía en la sociedad civil, al facilitar la construcción artificial de consensos y legitimar desigualdades. Esta perspectiva reúne a varios autores:

En muchos casos, la participación se reduce a la actuación predeterminada por una organización externa a la comunidad, que además elige a las personas que la ejecutarán según los términos y límites establecidos con antelación. En tales condiciones la participación es meramente nominal y su carácter democrático se reduce al mínimo (Montero, 1994).

Kalinsky (1993), coincidiendo en esta misma línea argumental, explica que la motivación predominante en muchos programas de participación es la necesidad de legitimar sistemas políticos compatibles con ciertos intereses o valores político-económicos, y que en realidad no permiten la participación en la organización de proyectos que los incumbe, ni en la toma de decisiones.

De las citas anteriores se desprende la idea de que se promueve una participación simbólica (Sirvent, 1999) o una pseudoparticipación (Cortazzo, 1996) que se contrapone con una participación real (Sirvent, 1999) o efectiva-emancipatoria (Belmartino y Bloch, 1984).

Según Sirvent (1999) la participación real implica la necesidad de cambios profundos en las estructuras de poder y se da «cuando los miembros de una institución o grupos influyen efectivamente sobre todos los procesos de la vida institucional y sobre la naturaleza de las decisiones» (p: 129).

La participación que se concibe como efectiva o emancipadora, tiene como objetivo manifiesto potenciar la capacidad transformadora de la lucha política de las clases subalternas y se concibe como instancia concientizadora

y movilizadora, a través de la cual la población toma conciencia de los determinantes sociales de las problemáticas particulares que los afectan.

Continuando con esta línea, según la definición de Menéndez (1995) la participación implica «cuestionar lo dado, oponerse a lo institucionalizado, a la dominación en términos de cohesión y/o de consenso, la inclusión participativa supondría cuestionar la manipulación y la cooptación» (p: 12). En efecto, este autor enfatiza de la participación el mecanismo de transformación social y del propio sujeto en cuanto reduce el papel de la estructura, es decir, en tanto posibilita la transformación y/o cuestionamiento a la sociedad dominante.

En contraposición, la participación «simbólica» refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente, simulando un «como si» se participara. Bajo estas formas enmascaradas de participación, Sirvent (1999) señala que se identifican relaciones de subordinación, que impiden cambios en las relaciones de poder. Coincidentemente, Menéndez (1995) sostiene que esta relación desigual de poder no sólo limita la participación, sino que la convierte en agente de reproducción del sistema dominante.

Asimismo, Cortazzo (1996) utiliza el término pseudoparticipación, en tanto se mantiene a los sectores populares alejados de la participación en las instancias decisorias.

5.2. Participación en el Plan Más Vida

Bajo las anteriores perspectivas descriptas podemos analizar el caso del Plan Más Vida. En primer lugar porque este programa se basa en el trabajo voluntario de una red de mujeres, es decir que el Estado delega en parte de la población, que a su vez es beneficiaria de dicha política, la capacidad de su ejecución.

Por otra parte, también observamos que los actores barriales deben controlar la transparencia en la distribución de los recursos, es decir, que se asignen correctamente y llevar un minucioso registro. En la misma letra del Plan se menciona la necesidad de consolidar las prácticas que tiendan a la autogestión con el objetivo de adecuar los recursos a las necesidades reales de la comunidad y potenciar los ya existentes.

Asimismo, desde los discursos de los funcionarios también hay una referencia continua al trabajo solidario, remarcando que el accionar de las trabajadoras vecinales es «*desinteresado*» y separado de la política (Pagani y Schuttenberg, 2005).

No sabrás de liberales, de izquierdas, ni peronistas, no conocerás las listas, de frentes, ni radicales, si, a los principios leales de los más necesitados a quienes habrás brindado los más firmes ideales...» (poesía La Manzanera, de Juan José Mussi, ex Ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires, citado en Masson, 2004: 109)

El Consejo ha ido tejiendo una red solidaria de mujeres voluntarias, que hoy ya suman más de 30.000, y que popularmente son conocidas como «manzaneras». Estas mujeres humildes, elegidas consensuadamente por la comunidad y las instituciones intermedias barriales, son las que, con su labor y su esfuerzo, logran que el Plan Vida –destinado a la atención integral de madres, niños y embarazadas en la lucha contra la desnutrición y la mortalidad infantil– cumpla su objetivo con los beneficiarios, que ya suman casi 1.000.000 de personas» (Cámara de Senadores. Apertura de la 126 Asamblea legislativa- 2/3/1998. Discurso del gobernador Eduardo Duhalde, pág. 8)

Las trabajadoras vecinales constituyen una organización no gubernamental, no reconocida como tal, pero que funciona realmente de esta manera, trabajando en forma gratuita con los fondos y el material que provee el Estado de la Provincia, a través de una cantidad de planes que ustedes conocen tan bien como yo, y por lo tanto no quiero cansarlos con su enumeración exhaustiva en el momento de esta apertura de sesiones. Esta colaboración entre el Estado y el voluntariado es el eje de una política social moderna, que permite realizaciones mucho más amplias que aquellas que se alcanzan utilizando sólo los recursos administrativos. (Cámara de Senadores. Apertura de la 129 Asamblea Legislativa- 1/3/2001. Discurso del gobernador Carlos Ruckauf, pág. 9)

Tal como se desprende de las citas anteriores, coincidimos con Trincheri (1996) en señalar que la mayoría de los programas incluyen a la participación como una forma de abaratar los costos del programa, asegurar la eficiencia y sobre todo garantizar el control social y político durante la implementación de los mismos. De este modo, la población se integra en actividades programadas por funcionarios o agentes estatales, no participa en la planificación de las mismas y tampoco en la definición de prioridades y asignación de recursos.

En este sentido, Cardarelli y Rosenfeld (1998) señalan que en el escenario estatal del ajuste, parecería que la pobreza y participación de los pobres en proyectos conforman una política residual. Para los pobres, la participación puertas adentro de sus comunidades. En este contexto, la participación desde la orientación y las prácticas propuestas por los programas sociales sigue siendo reducida dentro de ámbitos territoriales micro, acotando los temas problemas de los pobres y las ofertas vigentes. Paralelamente intentan escindir en estas poblaciones la esfera de la satisfacción de sus necesidades puntuales del campo político de la reivindicación de los derechos remarcando constantemente que la acción de las manzanas es voluntaria y solidaria. En este punto coincidimos con el análisis de Masson (2004) en que se intenta construir desde el Plan una imagen de la manzana como opuesta a lo político y a la política. En el capítulo siguiente veremos cómo esta representación, en la práctica es ambigua y desafiada por muchas de las trabajadoras vecinales.

Como bien marcan Cardarelli y Rosenfeld (1998) el poder es otorgado a líderes locales, mujeres promotoras o asociaciones a las que se les transfieren recursos y se les asignan papeles en el esquema de reparto. En el trabajo de campo se ha observado que estas atribuciones legitiman y brindan a grupos y personas (manzanas, coordinadoras, etc.) identidad social, autoestima y una sensación de pertenencia a un sistema de reconocimiento social más amplio y a una red de lealtades.

De esta manera, los modelos de participación que se despliegan en esferas barriales, pueden resultar altamente positivos no sólo en el plano de la satisfacción de ciertas demandas y necesidades (alimentos, vestimenta, etc) sino también en el de la construcción de identidades individuales y colectivas. Asimismo, en algunas ocasiones y a pesar de los objetivos de control

social que animan a los agentes convocantes, estas modalidades acotadas de participación pueden transformarse en acciones colectivas con capacidad de agregar intereses y de demandar espacios decisorios más estratégicos (Cardarelli y Rosenfeld, 1998).

Este último punto es fundamental. Muchos de los análisis sobre participación, la conciben dentro de dos modelos contrapuestos. Por un lado, la participación «real» implica una transformación profunda de las relaciones de poder y, por otro, la participación «simbólica» contracara de la primera, que sería funcional al status quo (Sirvent, 1999). Ahora bien, estos dos modelos pueden dejar algunas cuestiones de lado. Por ello planteamos que si bien la modalidad de participación que se generó a partir del Plan Vida extendida al Plan Más Vida la podríamos encuadrar dentro de una participación controlada por el Estado, percibimos que en la práctica se van generando nuevos aprendizajes y saberes que van marcando una resignificación de parte de los actores de esos roles y tareas planificadas desde el Estado.¹⁵

Muchas de las trabajadoras vecinales de la primera convocatoria (a mediados de la década del noventa) continúan en su rol actualmente. Cabe entonces preguntarnos acerca de sus trayectorias en el marco del Plan para pensar la participación y la modificación que el trabajo comunitario generó en las mujeres.

Según Zarembeg (2002) la red de manzanas cobró relevancia por tres rasgos. El primero se refiere a la permanencia de estas mujeres en sus roles a través del tiempo marcando un alto grado de involucramiento. El segundo rasgo es que dentro del nuevo paradigma de política social las manzanas son convocadas e interpeladas retomando ciertos rasgos de una tradición asociada con el estilo de intervención social del peronismo femenino inspirado, como marca Auyero (1997), en la figura de Eva Perón. El tercer rasgo es la casi exclusiva participación de mujeres como manzanas y como parte de los equipos de gestión que imprimen a esta estructura un estilo particular asociado con el rol materno y la protección.

¹⁵ Desde el Ministerio de Desarrollo Humano se edita una publicación mensual de distribución gratuita, llamada «Revista Más Vida», que apunta a reforzar el rol de las trabajadoras vecinales y contar sus experiencias en torno a su trabajo cotidiano. Asimismo, también se distribuye folletería para las capacitaciones.

En este sentido, a partir del análisis de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo percibimos dos niveles o dimensiones de los efectos de la participación en las trabajadoras vecinales. En algunos casos la participación se desarrolla por motivaciones personales ligadas a la autoestima, al sentido de pertenencia e identidad, al cambio del rol en la familia y en el barrio, etc., vivencias que aparecen desvinculadas de un rol político. Desde otro plano de interpretación también observamos que la participación de algunas mujeres en el Plan refuerza los vínculos sociales y políticos, posicionándolas en interlocutores directos del Estado que reclaman por sus derechos y por los de sus beneficiarios.

A continuación expondremos estas distintas dimensiones de la participación.

Cambio de rol y nuevas «vivencias» de las mujeres. Del hogar al barrio

Un eje central que explica la valoración y la importancia que tiene la participación para la red de mujeres en el Plan Más Vida, se relaciona con el cambio que las mujeres experimentan en el ámbito privado y cotidiano. Su lugar dentro de la familia se transforma, para comenzar a tener un rol diferente dentro del hogar y un reconocimiento tanto en el ámbito privado como en el público. Eva es ama de casa y madre de nueve hijos. Su vida cotidiana estaba centrada en el cuidado de sus hijos y de su marido.

Con el Plan me enganché y empecé a salir un poco porque había pasado mucho tiempo criando los chicos y una de las cosas más lindas que tengo para vivir es el plan Vida. Me ayudó mucho en lo personal porque no dejaba de ser mamá por salir a llenar planillas o juntarme con mis compañeras (Manzanera).

En el relevamiento realizado se percibió, tal como observan también Fournier y Soldano (2001), la implicancia del Plan en la biografía de estas mujeres.

Este punto es central para entender la valoración que tienen de su participación en el Plan Más Vida. Ella se relaciona con la redefinición de su vida personal, con cambios en la subjetividad y en el rol familiar. Las historias son muy variadas pero todas giran en torno a una modificación en sus relaciones sociales y en su lugar en la familia y en el barrio a partir de su incorporación a las tareas del «Vida».

Yo llegué al plan por intermedio de Eva en un momento en que yo estuve muy mal en un matrimonio anterior, encerrada, no quería salir a ningún lado, tenía un trabajo limpiando casas por aquí. Empecé por intermedio de ella que me ofreció ser manzanera. Me hizo muy bien porque fue un momento en que estuve muy mal anímicamente, tuve que dejar mi trabajo en el hospital; trabajé 16 años como enfermera, tuve que dejar y me dediqué a esto cuando estaba tan mal de la cabeza que ni sabía lo que hacía. Y esto me ayudó a conectarme de nuevo con la gente, a salir del pozo depresivo, Cuando me llamó Alicia tenía miedo de salir y esto me ayudó mucho (Manzanera).

Mirta dedicó varios años al cuidado de sus hijos. Su vida era el hogar y salía en casos excepcionales. Sus ámbitos de referencia eran su casa y la de su cuñada ubicada frente a la suya. Su vida cotidiana transcurría en ese espacio geográfico y sus relaciones interpersonales aparecían acotadas a familiares cercanos. Cuando comenzó a trabajar en el Plan Vida rápidamente se puso en contacto con los vecinos, con autoridades y con otros referentes del barrio. Esta modificación de lo cotidiano aparece como una constante en otras trabajadoras vecinales, que a partir de su participación no sólo cambian sus relaciones familiares sino también su lugar dentro del barrio.

Acevedo, Rotondi y Aquín (2001) afirman que la división sexual del trabajo ha ubicado históricamente a las mujeres dentro del ámbito privado, siendo las encargadas de las tareas de reproducción, de la crianza, cuidado y educación de los hijos y ancianos. Este lugar «natural» de la mujer en el ámbito familiar comienza a ser problematizado por algunas trabajadoras vecinales a partir de su participación en el Plan Más Vida.

De esta manera, las mujeres abandonaron un lugar que priorizaba lo doméstico y tomaron un lugar de mayor importancia en el ámbito social.

Estar en el Plan fue muy positivo, por eso que te estoy diciendo de tomar contacto con el otro de una forma más directa, de poder charlar problemas más íntimos o problemas comunitarios como un centro de abuelos, todas cosas que fui conociendo por el trabajo con el Plan Vida. Y encontramos una ocupación también. Dejamos de ser las señoras amas de casa que se dedicaban a atender a sus familias y punto, ahora es como que se nos despertó un sentido más solidario, de ver que hay gente que está peor que uno y que necesita de un montón de cosas (Coordinadora).

El estar en el barrio con la gente me hizo dar cuenta de que no estaba sola, que había otra gente como yo. Que si me quedaba en casa no iba a conseguir nada ni iba a poder ayudar a nadie tampoco. Eso te va haciendo a que te vayas reuniendo con la gente y que te vayas uniendo. Nadie te va a golpear la puerta a ofrecerte cosas. No me importaba que sean radicales, peronistas ni extremistas (Manzanera).

Este acercamiento entre estas mujeres fue dando lugar a un fuerte involucramiento en las cuestiones personales y al rol asignado inicialmente a las trabajadoras vecinales, agregando a las tareas de distribución de alimentos, otras cuestiones que van redimensionando el lugar de estas mujeres en los barrios.

Una vez una mujer charlando llegó un momento que se desahogó conmigo y me contó que el esposo era alcohólico y drogadicto. En las reuniones que hemos tenido con las otras manzaneras cada una expone las situaciones y nosotras hemos oído cosas importantes que si uno pudiera entrar más en esos temas, poder ayudar a esa gente, porque nosotras no somos manzaneras porque nos dan un sueldo, no, nosotras trabajamos ad honorem y lo hacemos porque lo sentimos adentro de ayudar a otro ser humano y ver sus necesidades, sus dolores; este año compartimos con una benefi-

ciaria que le operaron un bebito del corazón y falleció y la apoyamos como mejor supimos; nosotras vivimos las cosas a diario (Manzanera).

Hay en las historias personales una constante referencia al afecto que van cosechando en el desarrollo de sus tareas. El ser valoradas por la gente del barrio es uno de los elementos clave para dimensionar el lugar que las mujeres le otorgan a la participación en el Plan Más Vida.

El reconocimiento por parte de la gente del barrio por un lado y de las estructuras partidarias, Estado y otras asociaciones, por otro, otorgan a las manzaneras, comadres y coordinadoras un lugar de suma importancia. Su labor es valorada desde varios ámbitos barriales.

Entrevistador: ¿Siente que la gente del barrio valora su trabajo y al Plan Más Vida? Respuesta: Sí porque es lo único creíble que le queda a la gente, al barrio porque es lo único que hasta ahora no se paró, porque en las épocas difíciles por ahí nos faltaba mercadería pero siempre te queda algo y uno siempre algo a mano tiene y si no lo tiene trata de conseguirlo y nosotras tenemos la gran suerte de que como el municipio nos tiene confianza manejamos la mercadería y por ahí hay gente que no está en el listado pero mirá que Fulano pasa necesidad y lo mandan o salimos nosotras a llevar la mercadería (Coordinadora).

La anterior cita marca el lugar que obtienen las mujeres en esa red de ayuda social, puesto que son «habilitadas» por el Estado para disponer de recursos. También establecen fuertes lazos con los vecinos puesto que son parte del barrio y de las estrategias de los sectores pobres para conseguir recursos.

En este sentido, las relaciones que la población tiene con estas redes pueden entenderse como parte de sus estrategias de reproducción social en busca de recursos.

Mediaciones y capital social

Las casas de las manzaneras se han convertido, en coincidencia con lo que señalan Fournier y Soldano (2001), en centros de referencia de los vecinos, representado «nudos» o espacios de mediación que proveen información y recursos.

Yo estoy trabajando hace 18 años en lo social y tengo el nexo con el municipio. El nexo es que conozco las áreas sociales del municipio. Cuando tenemos casos muy urgentes para solucionar llamamos a la asistente social, baja, hace el informe y todo el trámite que corresponde. Con el correr del tiempo, los años y el trabajo es donde nos vamos ganando la confianza de la gente y los beneficiarios tienen confianza para plantear cualquier dificultad. Nosotras les decimos con quién tienen que ir a hablar (Ex manzanera y actual coordinadora).

El rol y la importancia que va adquiriendo la red de trabajadoras vecinales indudablemente está ligada a la capacidad de conectar, de dar respuestas, de agilizar, en fin, de poner en juego lo que Bourdieu llama capital social. Este autor lo define como «el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo» (Bourdieu, 1985: 248).

El volumen de capital social que ha logrado acumular un agente particular, no sólo depende de la extensión de la red de relaciones que él puede efectivamente movilizar en un momento determinado, sino también del volumen del capital simbólico, económico o cultural de cada uno de aquellos agentes a quienes está ligado por la pertenencia a esa red (Gutiérrez, 1997:38).

La última idea de la autora es fundamental para comprender el funcionamiento de las redes. Las manzaneras a través de su tarea van consolidando y ampliando una forma de capital, el capital social. Este capital es puesto en juego y depende en gran medida de cada una de las mujeres y de su

capacidad de conectarse y ofrecer ese «plus» a sus beneficiarios, pero también depende de la «calidad» de los vínculos que ellas puedan ir consolidando. Mientras mayor sea el capital social de las mujeres, éstas tendrán mayor reconocimiento de parte de las beneficiarias.

La perspectiva de Gutiérrez (1997) nos brinda la posibilidad de concebir la participación en el Plan como capital de relaciones sociales, de honorabilidad y de respetabilidad, que puede procurar beneficios materiales o simbólicos. La noción de capital simbólico en Bourdieu se trata, según la autora, de una especie de capital que juega como sobreañadido de prestigio, legitimidad, autoridad, reconocimiento a los otros capitales, principios de distinción y diferenciación que se ponen en juego frente a los demás agentes de un campo.

Además, la población suele estar al margen de las reglas de juego que impone el mercado por lo que la circulación por estas redes, es en muchos casos, la principal y a veces única vía de acceso a la satisfacción de sus necesidades.

Su supervivencia depende de su capacidad para crear un sistema de intercambio completamente diferente de las reglas de mercado: un sistema basado en sus recursos de parentesco y amistad. Este sistema seguirá las reglas de reciprocidad, una modalidad de intercambio entre iguales, incrustada en una urdimbre de relaciones sociales que persiste en el tiempo y no es pasajera y causal como el intercambio de mercado (Adler Lomnitz, 1994: 93).

La red de trabajadoras vecinales se articula e integra con otro tipo de redes informales que forman parte del entretejido social de los barrios. Kessler (1998) enfatiza que la importancia de los intercambios no se limita a su aspecto material, sino que cada transacción es computada sobre todo como ayuda o favor recibido, reforzando así su vínculo. Es así que, a menudo, las acciones carecen de valor práctico o monetario, siendo su único objetivo recrear la relación de solidaridad.

Otro aspecto interesante refiere a la cuestión de la perdurabilidad de los vínculos que se establecen entre las redes de ayuda social y la población en ámbitos en los cuales todo es más bien relativo, flexibilizado, inestable y contingente.

La inestabilidad y la falta de regularidades invaden la cotidianidad en estos barrios a niveles que otros sectores sociales no estamos acostumbrados, que son extraños a la experiencia de otras zonas de la ciudad (y mucho más extrañas aún a las de otras sociedades donde las instituciones rigen la vida social de un modo más sistemático) (Merklen, 2005: 110).

Dentro de un contexto de inestabilidad, las trabajadoras vecinales perciben su tarea como la vía de acceso a relaciones estables y consolidadas. María fue manzanera durante varios años. Un día desde la delegación le avisaron que la habían dado de baja por haberse mudado una cuadra. A partir de ese momento María comenzó a «mover» sus contactos en pos de recuperar ese lugar perdido.

E: ¿Qué te pasó cuando dejaste de ser manzanera? R: Me sentí mal, porque para mí el programa Vida era como vivir porque yo tengo hijos grandes, estoy sola todo el día entonces para mí era una distracción; no paraba en mi casa porque llegaba la hora de la leche, la entregaba y agarraba y me iba a campanear casa por casa para ver si estaban bien las beneficiarias, alguna que venía con problemas ya me iba al centro a hacerle los trámites, documentos, de todo. Todos me decían si me pagaban; no, nadie pagaba, lo hacía porque me gustaba, no obligada; siempre me gustó la parte social, siempre trabajé así en eventos de club de fomento, en todos lados. Siempre tuve mucha actividad y de la mañana a la noche te quedás sin nada, te cuesta. A mí me hacía bien aunque a veces a la noche estaba con una taquicardia bárbara porque me asumía todos los problemas de las beneficiarias pero a mí me hacía bien (Ex manzanera).

En el contacto diario y en la relación que la red de trabajadoras voluntarias se desarrolla un acercamiento que va generando una identificación de las manzaneras con la realidad de los beneficiarios.

Sé lo que es que mi hijo pase hambre, sé las puertas que tuve que golpear, entonces es por eso que me gusta tanto la parte social

porque yo ya la pasé; una persona que no pasó hambre, no tuvo que llorar con su hijo porque no tenía un pedazo de pan para darle esto no te lo entiende; sin embargo yo de chica pasé hambre, no tener qué ponerme, no tener calzado para ir a la escuela, no tener una goma, una hoja o un triste papelito así en blanco para llevar a la escuela, no tuve ¿entendés? porque mi madre se sacrificaba. Como también lo pasé como madre saber que mi hijo no tuviera un pedazo de pan duro para desayunar, también la pasé. Sé lo que es ir a la escuela con un cuaderno viejo, sacarle las hojas usadas y mandarlo con eso; también sé lo que es ir a golpear a una iglesia, golpear una puerta a pedir pan para darle a mi hijo, lo sé y por eso entiendo. Si yo toda la vida hubiera tenido de sobra esto no lo entendería o no me importaría. Saber que vos te levantás a la mañana y decís ahora qué hago, mi hijo se despierta y cómo le decís a una criatura hoy no hay para comer, ellos no te entienden. Por eso no me identifico como política sino más bien como una representante barrial preocupada por los demás (Manzanera).

Las anteriores citas marcan que las trabajadoras vecinales se presentan como las representantes de la gente del barrio por tener los mismos problemas y haber pasado las mismas privaciones. Esto último las posiciona, si las pensamos como mediadoras entre la población y los niveles políticos más altos, como mucho más cercanas a la población del barrio y tratando, con las dificultades del contexto, de representar y beneficiar a los propios vecinos.

En algunos casos la participación se desarrolla por motivaciones personales y en otras ocasiones, en los municipios donde el Plan Más Vida está centralizado en los barrios por las coordinadoras (como el de La Plata y Berisso), la red va desplegando tareas y objetivos que incluyen trabajos de desarrollo comunitario de largo plazo que podrían pensarse como una superación del asistencialismo.

Acevedo, Rotondi y Aquín (2001) destacan que desde hace más de una década viene creciendo la pobreza en nuestro país y conjuntamente con ella, la participación de las mujeres en organizaciones barriales ligadas a la lucha por la defensa y mejoramiento de las condiciones de la reproducción

cotidiana de la existencia. Según las autoras, la importancia de la experiencia adquirida en el trabajo colectivo e individual, la posibilidad de articulación con actores diferentes, la adquisición de nuevas capacidades para designar sus problemas y realizar demandas, son los aprendizajes centrales. La incorporación de un nuevo modo de nombrar los fenómenos y las cosas, permite otra representación sobre sí mismas y los otros, y nuevas disposiciones para el quehacer colectivo. Cuando grupalmente se visualiza la consecución de ciertos logros que individualmente no se alcanzaban, se instala una fuerte sensación de aprendizaje y crecimiento.

Estas posibilidades que se despliegan a partir de la participación en políticas sociales tienen que ver con recursos simbólicos obtenidos a través de la experiencia que, articulados con los recursos que atienden las necesidades básicas, han logrado efectos socio-educativos que incrementan notablemente el capital cultural de la población interviniente.

Se da un acercamiento a diversas problemáticas sociales y aparece en la red de trabajadoras vecinales una fuerte necesidad de capacitación para impulsar el trabajo comunitario y que a su vez refuerza la autoestima de las mujeres.

En este sentido, los cursos de capacitación recibidos las han situado en un lugar diferenciado de sus vecinas. «Ellas estudian, se informan, «saben» sobre violencia familiar, sobre prevención de adicciones, sobre cuestiones administrativas tales como el llenado de planillas para altas y bajas de beneficiarias (control de raciones). Las manzaneras consideran que las capacitaciones recibidas tuvieron un fuerte impacto en su crecimiento personal» (Fournier y Soldano, 2001: 15).

Las charlas con los médicos nos ayudaron mucho, más cuando tenés hijos adolescentes, nos ayudó a entender que no todo lo estábamos haciendo bien porque había muchas cosas que aprender para mejor, con las drogas, el sida, se hace un tabú y nosotras sabíamos que se contagiaba de tal manera pero el más allá no lo sabíamos. O había cosas que no las hablábamos con los chicos por prejuicio, yo tengo una nena de 15 años y desde los 12 años estamos charlando temas que en otro tiempo no lo hubiera hecho, pude charlarlo cuando me quedé sola porque estaba en luga-

res donde nos enseñaban, fue fácil explicarle a Rubén que tiene 17 mirá esto es así, cuidate de esta manera (Manzanera).

El trabajo en red y su relación con los beneficiarios fue generando aprendizajes y prácticas innovadoras en la resolución de problemas que acrecientan su capital social y cultural. Asimismo, el acercamiento a diversas problemáticas sociales motivó en estas mujeres la necesidad de capacitación para consolidar y extender el trabajo comunitario. De esta manera las trabajadoras vecinales valoran los espacios de formación e intercambio porque éstos les brindan herramientas para afrontar con mayor confianza su tarea cotidiana.

La participación como interpelación al Estado

Hasta ahora nos hemos ocupado de describir aquellos testimonios que reforzaban los aspectos positivos de la participación ligados a la autoestima, a las motivaciones y a cambios vinculados con el plano personal y familiar y a la formación de capital social y cultural. Hay también otra dimensión que se vincula con la interlocución directa con el Estado para el reclamo de sus derechos y el de los beneficiarios. Por lo tanto, el «ser manzanera» implica ocupar un lugar en el espacio de mediación entre el Estado y la gente (Fournier y Soldano, 2001).

En algunos casos la participación de las trabajadoras vecinales implicó una interpelación a los poderes y autoridades municipales reclamando diversos bienes y servicios.

Antes del Plan Vida mi recorrido era alrededor de mi casa y hasta la parada del micro nada más y cuando empecé con el plan Vida tuve que salir y llegar hasta el fondo de mi cuadra que yo nunca había ido y te encontrás con realidades que te golpean fuerte, yo estaba en mi casa y era todo, pero saber que hay tantas necesidades que te impulsan a ayudar, al principio me desmoronaba, lloraba de ver cómo vivía la gente, me ayudaron las capacitaciones porque hay que salir a hablar con las madres, hacer que se acerquen al centro de salud para cambiar la situación y no quedarte con la lás-

tima, si te cierran la puerta en la nariz tenés que insistir, no quedarte con la negativa, tratar de revertir la situación. (Manzanera)
Yo le dije a x (menciona a un funcionario) traé colchones y dale a los que necesitan no a los que te andan todo el día atrás. Yo busco ayudar a los que peor están. Yo no es por mí porque acá llueve y se inunda todo (señala el techo de chapas agujereadas) me revienta que jueguen con la gente necesitada. No estoy en el PJ, jamás milité y nunca lo haría, sólo me gusta ir a las reuniones para decirles en la cara lo que pienso (Manzanera).

La crítica al asistencialismo está presente en numerosos relatos. Para las trabajadoras vecinales la asistencia es necesaria pero la acción de la red la trasciende; ésta tiende al refuerzo de la autoestima, al desarrollo personal, a la integración social y a la promoción de la búsqueda de reconocimiento de los derechos.

El rol de las manzaneras es de 24 hs. Nosotras coordinamos el trabajo con los chicos, nos gusta hacer otras cosas, talleres, no sólo darle la comida. Para mejorar la estima de los chicos porque hay chicos discriminados y la autoestima es todo para el chico, porque ‘el negro de la otra cuadra’, ‘los negros villeros del fondo’ y te miran por arriba del hombro, te tienen miedo, por uno crucifican a todos. Son 10 cuadras que son los negros villeros, los chorros, los faloperos, tenemos la policía día a día; nos pasó de jóvenes y sigue así. Si no les reforzamos la autoestima les va a costar salir a luchar, integrarse en sociedad. Nos cuesta hoy con 49 años algo mejoré pero antes me costaba hablar, integrarme si no era gente conocida; gracias a la gente de la militancia pude formarme yo como persona pero me costó mucho (Manzanera).

Al margen de la militancia política se dan liderazgos que facilitan la negociación por recursos con niveles políticos, por lo que muchas manzaneras perciben que los vecinos las posicionan como auténticas representantes del barrio.

Muchas veces salgo a recorrer el barrio para ver qué le pasa a la gente, ellos si no vienen y me cuentan porque saben que soy manzanera de la primera hora y que tengo contacto con mucha gente. La otra vez me puse al frente de un reclamo para escriturar los terrenos donde vivimos los vecinos. El tema es que nosotros no tenemos escrituras entonces peleamos para tenerlas. El problema es que yo soy siempre la que doy la cara en el barrio y los políticos son unos chantas que te prometen cosas y después nunca cumplen (Manzanera).

5.3. Los espacios de la participación en el marco del Plan

Restrepo Botero (1997) afirma que existen tres puertas de acceso a la participación: el sistema político, la descentralización de las políticas sociales y el régimen de contratación de la administración pública. Justamente en la descentralización de las políticas sociales la función básica de la participación social es la de ser agente de la ejecución. La participación social encuentra en la descentralización el área más propicia de concreción, puesto que posibilita una mayor cercanía entre el ámbito público y la comunidad.

Este autor se pregunta entonces en qué instancias se da esa participación social. Afirma que la participación podría dividirse en varios niveles como: información, consulta, co-decisión, planeación participativa, control estratégico, control de ejecución y ejecución. Es interesante analizar que los procesos participativos que se abren a partir de las políticas sociales se centran en algunas de las dimensiones anteriormente detalladas, como por ejemplo, en información, consulta, control de la ejecución y ejecución de las políticas, pero al mismo tiempo es baja o nula en otras como planificación. Esta tendencia es la que se percibe justamente en el Plan Más Vida.

Asimismo, creemos importante destacar que muchos estudios abonan la idea de que es el nivel microsocia la unidad básica donde se ubica la participación (Menéndez, 1998). Es decir, siempre hay participación social aunque no la teórica ni la que se impulsa desde organizaciones de distinto tipo. Todo grupo social para reproducirse genera procesos participativos aunque a través de mecanismos no estructurados e «invisibles». El Plan Más Vida

se integra y articula, a partir de la red de distribución de recursos, a otras redes de intercambios materiales y simbólicos que pasan a formar parte de las estrategias que las familias pobres tienen para sobrevivir.

Esta postura es interesante puesto que marca que las relaciones sociales y las redes que se desarrollan a partir del Plan Más Vida tienen que ver también con la dificultad del Estado para llegar a determinados sectores sociales. En este sentido, la apertura de canales de participación, aunque acotados a la implementación del Plan y no al ámbito de decisión política, dan paso a otro tipo de participación y a modificaciones en el entramado social barrial.

Como apuntamos a lo largo de este capítulo el lugar de las mujeres en el ámbito público se modifica y en muchos casos las acciones que generan esas formas de participación pueden tender a la modificación de las condiciones materiales y simbólicas de vida.

Compartimos con Montero (1994) que participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos.

Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Es también ‘un tipo de rebeldía’, en el sentido que supone introducir cambios en la visión naturalizada de la desigualdad y la exclusión. Al participar nos hacemos responsables del presente que construimos con nuestra acción. Y en este sentido es también una forma de subversión, pero una subversión que no conlleva necesariamente el dramatismo de las revoluciones, si bien sus efectos pueden ser equivalentes. Es una subversión de todos los días. Una subversión de la gota a gota (p: 3).

En este sentido, Zaremberg (2002) afirma que la intermediación de intereses y necesidades de sectores desfavorecidos en el área de las políticas sociales no deriva necesariamente en una legitimación automática del orden establecido. La autora considera la relación Estado-sociedad como interactiva, descartando las visiones que centran su atención en uno u otro aspecto. Esto es pensar que el Estado no es monolítico, sino que es un espacio institucional en el que se combinan y enfrentan diferentes estilos,

trayectorias de gestión, identidades políticas y capacidades técnicas, y es en ese espacio donde se pueden llevar adelante reformas que medien los intereses de los sectores más desfavorecidos.

La anterior idea de Montero (1994) invita a pensar la participación que se genera con el Plan Más Vida como un proceso donde no sólo se modifica la relación de las mujeres dentro de su ámbito privado sino que también aparecen nuevas formas de organización en redes no pautadas en los lineamientos del Plan y que escapan a la diáda marcada fundamentalmente por participación real o simbólica (Sirvent, 1999). En este sentido creemos importante rescatar la existencia de estas situaciones intermedias que intentan superar la participación instrumental planificada por el Plan (para la distribución de alimentos y satisfacción de sus necesidades puntuales) y que en algunos casos se canalizan hacia un campo político de la reivindicación de otros derechos.

CAPÍTULO 6

PLAN MÁS VIDA Y CLIENTELISMO

6.1 Una aproximación al concepto de clientelismo

En la introducción marcamos la importancia de profundizar la mirada sobre el funcionamiento de las redes de ayuda social al identificar desde varios análisis la supuesta utilización clientelar de estas redes por parte del partido justicialista.

Consideramos que existe un discurso instalado desde el sentido común sostenido por analistas y medios de comunicación el cual explica cómo el Partido Justicialista se vale de las políticas sociales para construir, a través de un supuesto «chantaje», una masa de clientes que le permiten consolidarse como fuerza hegemónica en la provincia. Esta visión supone dos aspectos cuestionables. Por un lado, aparece la idea de los punteros y manzanas como actores «maquiavélicos» cuya única lógica de acción es la acumulación de capital político a partir del reparto de bienes y, por otro, subyace la idea de que los habitantes de los barrios carenciados y beneficiarios de programas sociales serían seres absolutamente pasivos y calculadores que cambiarían votos por bolsones de comida.

Si nos introducimos en la complejidad de relaciones sociales que se despliegan alrededor del Plan Más Vida podremos observar que éstas no se reducen a una relación de dependencia o de manipulación de los sectores populares, sino que existe una relación donde éstos son actores de sus propias relaciones políticas. Debemos tener en cuenta, además, la variedad de experiencias relacionadas con el clientelismo y cómo la particularidad lo-

cal de los actores políticos intervinientes influye en la organización de la red clientelar.

Como señalamos al comienzo muchos trabajos dan por sentado una relación un tanto simple de intercambio de planes sociales por apoyo político. Ahora bien, en el caso analizado del Plan Más Vida acordamos con la mirada de Soldano y Fournier (2001) quienes afirman que el Plan Vida a seis años de funcionamiento, tuvo un efecto de institucionalización que pone en tela de juicio algunos de los tópicos relevantes que caracterizan a las relaciones políticas clientelares. El análisis de las autoras pretende discutir la afirmación que vincula mecánicamente a la manzanera con el rol de mediador clientelar clásico, y por ende, que subordina totalmente la red de los recursos de los programas sociales a la lógica de funcionamiento de las redes clientelares.

De este modo, entendemos que el funcionamiento de las redes clientelares se articula con las redes de ayuda social impulsadas desde el Estado dando lugar a nuevas relaciones sociales y liderazgos al interior de los barrios. No obstante, pensar estas relaciones clientelares como intercambios objetivos no permite ver el entramado más profundo de relaciones que producen las acciones sistemáticas de ayuda a través de las políticas sociales como el Plan Más Vida.

En la misma línea, Zarembeg (2002) se propone discutir una imagen reduccionista del rol asumido por las manzaneras (generalmente asociado al clientelismo) y exponer la heterogeneidad de estilos de intermediación entre sociedad y Estado que pueden asumir.

Antes de avanzar en el análisis específico del Plan Más Vida caben realizar algunas consideraciones teóricas previas sobre el tema del clientelismo.

El concepto de clientelismo presenta una fuerte carga negativa. En efecto, Lazzari (1993), destaca que el clientelismo y las relaciones personalizadas que éste entraña, fueron históricamente estudiados como ilustraciones negativas de los principios de organización de las macrosociedades. O era un fenómeno desviado de las corporaciones de parentesco, o bien era irreconciliable con los armazones institucionales y burocráticos del Estado moderno. Se describía en términos de disfuncionalidad del sistema y se suponía entonces, que el patronazgo desaparecería con la ampliación del dominio administrativo, militar e ideológico del Estado por sobre los cau-

dillos que aún conservaban cierta autonomía. Esta perspectiva se enmarca dentro del paradigma modernizador, donde el clientelismo era visualizado como lo viejo, lo antiguo.

Es interesante el enfoque de Soprano (2003) en cuanto a que el clientelismo ha permanecido indisolublemente adherido a un discurso moralizante que lo presupone una práctica pre-moderna, ajena al ideal moderno de la política.

Sin embargo, el clientelismo que siempre fue visto como la antítesis de la modernidad política, demostró no ser una institución o forma residual, sino una forma de socialización o de relación social entre personas en determinados contextos. Es por ello que proponemos el análisis de estas relaciones en el marco de los barrios carenciados asistidos por el Estado.

En este sentido, Gunes Ayata (1997), afirma que la persistencia de las relaciones clientelares sorprendió a muchos analistas y trajo como consecuencia el surgimiento de dos puntos de vista:

- 1) Por un lado se argumentó que el clientelismo era un paso adelante en términos de desarrollo político. Era un medio para conectar el centro con la periferia, ayudando a desarrollar la conciencia política cuando la participación política era limitada. De igual forma podía reducir el impacto que los gobiernos centrales rapaces tenían en las comunidades locales.
- 2) Frente a esta alternativa, estaban los que sostenían que el clientelismo no conducía ni a la democracia ni a la modernización. Por el contrario, condicionaba la puesta en práctica de políticas universalistas y desalentaba el desarrollo de la participación y apoyo ciudadanos. Es más, la participación de los ciudadanos es fragmentada, personalizada y dirigida hacia el mantenimiento del status quo. En esta línea se inscriben las corrientes marxistas quienes consideraban al clientelismo como una clara relación de dominación política.

En esta misma línea, Jelin (1994) plantea que las prácticas clientelares pueden ser abordadas desde diversas perspectivas. Algunos analistas ven en estas formas cómo la elite dominante no sólo se asegura el control sobre las clases subalternas sino también cómo rompe y desarticula toda posibilidad de construcción de un movimiento clasista de lucha. Otros ven en el

clientelismo la articulación horizontal de relaciones sociales que dan lugar a una solidaridad que surge como respuesta al modelo de acumulación capitalista. En otras palabras, el clientelismo aparecería como una respuesta coyuntural ante el crecimiento de la marginación. Desde esta última perspectiva, se afirma que las formas constitucionales no satisfacen todas las necesidades de la comunidad y de sus miembros. Por lo tanto, las relaciones diádicas, patrón-cliente proveen el marco adicional necesario para satisfacer las necesidades individuales, bajo la forma de relaciones cargadas de afecto, que a su vez son voluntarias y selectivas (Gunes Ayata, 1997). Esta perspectiva será retomada más adelante a partir del testimonio de nuestros entrevistados.

Las relaciones clientelares, son relaciones asimétricas, que implican desigualdad de poder; tienden a tomar un sistema amplio; a extenderse en el tiempo, o por lo menos a no limitarse a una transacción única y aislada; a poseer un ethos particular; y aunque no necesariamente sea ilegal o inmoral, a situarse fuera de la moral formal oficialmente proclamada por la sociedad en cuestión. Este tipo de relación caracterizada como de patronazgo, tiende a generar una moralidad particular que no puede ser abordada desde marcos interpretativos descontextualizados (Gellner, 1985).

Cada individuo organiza sus contactos sociales fuera de la familia nuclear, por medio de una forma especial de relación contractual. Estos contratos son informales o implícitos ya que carecen de base legal. No se basan en ninguna idea de ley y no se los puede forzar a través de la autoridad: existen únicamente por voluntad de los contratantes. Los contratos son diádicos, pues se realizan sólo entre dos individuos: nunca entran en relación tres o más personas (Foster, 1972).

En este sentido, Wolf (1980) señala que hay dos tipos de amistades:

La emocional y la instrumental. En la segunda, aunque el acceso a los recursos no constituye su objetivo primordial, la búsqueda de tal acceso es un elemento consustancial a la misma. En contraste con la amistad emocional en la que la relación se limita a la diada en ella involucrada, en la amistad instrumental cada uno de los componentes de la misma actúa como potencial eslabón de conexión con otras personas del exterior. Cada uno de los ami-

gos es promotor del otro. A diferencia de la amistad emocional, que va acompañada del círculo social, la amistad instrumental sobrepasa los límites de los grupos ya existentes e intenta establecer cabezas de puente en nuevos grupos (p: 30).

El autor afirma que cuando la amistad instrumental alcanza el punto máximo de desequilibrio y una de las partes dispone de posibilidades claramente superiores para conceder bienes y servicios, se llega al momento crítico en que la amistad se convierte en un vínculo de patronazgo en el que intervienen un patrono y un cliente. Sin embargo, en este tipo de relaciones la carga afectiva y la confianza garantizan la certeza del apoyo mutuo. Al igual que la amistad y el parentesco, la relación de patronazgo abarca múltiples facetas de las personas que intervienen y no se reduce meramente a cubrir las fragmentarias necesidades del momento.

No obstante, las dos partes del contrato de patronazgo no intercambian ya bienes y servicios equivalentes. Los dones del patrón son más inmediatamente tangibles; consisten en ayuda económica y protección contra los abusos de autoridad legal o ilegal. El cliente, por su parte, otorga pago en bienes más intangibles que consisten en primer lugar, en una demostración de estima y tiene un gran sentido de lealtad hacia su patrono que pregona al exterior.

Por otra parte, Gunes Ayata (1997), señala que las principales características de la relación patrón-cliente están dadas por la capacidad que el primero tiene para usar vínculos que se dirijan más allá del nivel local, a los efectos de obtener acceso a los centros de poder y posiciones de control sobre la distribución de recursos y servicios. También importa la voluntad del patrón para compartir dichos recursos como recompensas a sus seguidores. En muchos casos las relaciones clientelares están sostenidas y reforzadas por la pertenencia compartida del patrón y del cliente a marcos primordiales, como ser grupos religiosos, redes de parentesco, etc. En el caso analizado, las relaciones entre patronos y clientes se visualiza en el poder que tienen los coordinadores barriales del Plan Más Vida de conectar el barrio con el centro y también en la posibilidad de conseguir recursos extras con los cuales recompensar a «su gente».

Este punto es central para Soprano (2003) que destaca que al abordar el intercambio de obligaciones recíprocas entre patrón y cliente, los estudios

sobre clientelismo político han tendido a concentrarse en los bienes y servicios intercambiados antes que en los sentidos atribuidos por los actores a esa particular relación social. El autor sostiene que quien haya sido receptivo en el trabajo de campo a las voces de sus informantes, seguramente estará dispuesto a afirmar que los clientes no suelen significar su relación con el patrón político como un acto de intercambio recíproco de obligaciones sino como un compromiso por amistad y lealtad. Esta perspectiva que propone Soprano (2003) corre el eje del análisis que enfatiza que los patrones perciben la entrega de un bien a un cliente como una estrategia de dominación o chantaje y agrega que en muchos casos esta relación se vivencia como un acto de servicio a los pobres.

Esta idea es fundamental para comprender y abordar el clientelismo en el marco del plan objeto de este estudio. Desde esta mirada se contempla que los actores no siempre piensan en términos de obligaciones sino que lo hacen *«por sentimiento»* o *«porque siempre les interesó el trabajo social»*. En tanto los «clientes» construyen una relación con las manzanas y el coordinador puesto que son los agentes que les pueden facilitar algunos recursos vitales o los pueden vincular con algún sector del gobierno municipal capaz de dar respuesta.

Este proceso subjetivo también es desarrollado por Auyero (2001), quien afirma que el clientelismo es una práctica social significativa y no se puede acotar tan sólo a un simple intercambio de bienes por votos, de lo contrario, los beneficiarios obtendrían los productos y votarían a cualquier candidato. La relación entre los punteros y la gente aparece ligada a la protección, pero no desde un punto de vista estatal sino como un compromiso individual, una causa que los mediadores abrazan.

6.2. Plan Más Vida y redes clientelares

En el capítulo 4 se describió la complejidad de las relaciones que rodean la implementación del Plan Más Vida en los distintos municipios. Ahora bien, habíamos visto que la implementación a nivel barrial quedaba, en la mayoría de los casos, en manos de los coordinadores que son lo que en la jerga se denominan «punteros». Estos «punteros» y «punteras» tienen a su

cargo no sólo el Plan Más Vida sino que en muchos casos administran otro tipo de planes y distribuyen otros recursos.

Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano (2002) remarcan que el Plan Vida en sus orígenes fue catalogado como clientelar por la opinión pública. Se decía que las manzanas respondían incondicionalmente al Partido Justicialista y que la distribución de alimentos constituía parte de una red de intercambios que dejaba en una situación de deuda al beneficiario quien debía responder con apoyo político.

La posibilidad de obtener recursos y gestionar los programas sociales transforma a los miembros de las redes de asistencia social en personas reconocidas al interior de los barrios. Ellos reciben gran cantidad de pedidos, no sólo de beneficiarios del Plan Más Vida, a los que buscan dar respuesta.

También ayudamos a otras personas. Yo les pregunto a las manzanas quién está en la lona y lo ayudamos. La gente nos viene a ver por numerosas inquietudes como ser trabajo, remedios, chapas, etc. Cuando viene la gente a pedirnos ayuda con estos temas a veces lo llamo al coordinador general y vemos juntos a quién podemos ir a ver para intentar solucionarle el tema a la gente. Otras yo voy directamente a ver a alguien del partido (Coordinador).

Esa relación construida con los beneficiarios y con otra gente del barrio los posiciona como sus representantes; ellos son los que negocian y consiguen recursos. Ahora bien, esa tarea es sentida -en muchos casos- por los coordinadores, como un deber y no aparece presente la exigencia de una contraprestación a cambio de esos servicios.

No soy un puntero, soy un referente barrial. No junto a la gente para ir a los actos políticos, estoy en otra cosa que es ayudar y como te dije antes manguear para otros. A veces viene la gente y me dice: ¿Che, x a quién voto? Y les digo: ¿Vos querés ayudarme y ayudar al barrio? En ese caso les doy la boleta del PJ, pero sino, no corro a nadie para que vaya a votar (Coordinador de La Plata).

La cita marca claramente cómo la figura del coordinador percibe esa representación de la gente como algo construido a lo largo del tiempo sin la necesidad de apelar a contraprestaciones por parte de los beneficiarios.

Sin embargo, esa relación aparece siempre como inestable puesto que el coordinador debe demostrar constantemente su poder a los beneficiarios a través del interés por los problemas del barrio y el desinterés por el voto u otro tipo de apoyo. Debe mostrar que su capacidad de conectar el barrio con el afuera sigue vigente y que él es una figura central.

Las investigaciones de Geertz (1994) sobre el carisma y los rituales políticos pueden ser útiles a la hora de pensar el movimiento de los coordinadores y punteros. El autor afirma que en todas las sociedades hay una elite gobernante y también un conjunto de formas simbólicas que visualizan el hecho de que se es gobernante. Este centro justifica su existencia y ordena sus acciones en base a una colección de historias, ceremonias, insignias y formalidades.

Este antropólogo propone analizar los rituales políticos para ver cómo se construye el poder.

En particular, los desfiles reales (entre los cuales, allí donde se da la monarquía, el de la coronación es el principal) establecen el centro de la sociedad y afirman su conexión con las cosas trascendentes al imprimir los signos rituales de su dominio sobre un territorio. Cuando los reyes viajan a lo largo del territorio haciendo apariciones, asistiendo a fiestas, confiriendo honores, intercambiando obsequios o desafiando a rivales, lo señalan, como algún lobo o tigre que extendiera su olor a través de su territorio, casi como si formase físicamente parte de ellos. (Geertz, 1994: 150).

El autor analiza tres casos donde la puesta en escena del poder es muy distinta, sin embargo, lo central es justamente esa manifestación y demostración del poder.

En esta misma línea Auyero (1997) remarca que:

Los referentes o punteros hacen lo imposible por enseñar una lección esencial a su público: no importa lo grave de la situación, ellos son los únicos que pueden garantizar la continuación del flujo de servicios bajo la forma de programas de asistencia social [...] implícitamente, tanto funcionarios como referentes van a ‘chantajear’ a sus beneficiarios: ‘si dejamos nuestro cargo, pueden perder el acceso a los bienes y servicios que el intendente y yo les damos (p: 182).

Este punto es central para entender los movimientos de los actores. El coordinador recorre el barrio, charla con los vecinos, cuida cada detalle de sus beneficiarios y de su red de manzanas. Él mismo se ocupa de que todos los beneficiarios lo sientan como la puerta hacia el exterior, el punto de contacto con el municipio o con los niveles más altos capaces de obtener recursos que solucionen los problemas.

Y sí, yo lo que ofrezco es dedicación. Mirá hace treinta años que milito en el Partido Justicialista y siempre me ocupé de la parte social. Para que te des una idea, antes de las elecciones hicimos un asado con los coordinadores de todos los barrios y habíamos invitado al mismísimo intendente Julio Alak. Todos me decían no va a venir y yo sabía que sí porque había hablado con él. En esa reunión le volcamos todas nuestras inquietudes y sirvió como para dejar bien en claro las cosas que están pasando en el barrio. También te demuestra que tenemos acceso al máximo nivel municipal para presionar y hacer que se cumplan las promesas de los políticos (Coordinador de La Plata).

No se me ocurriría cambiar comida nunca, las manzanas me quieren acompañar a mí porque saben que yo tengo una militancia política. Les digo si quieren venir a la reunión pero a los beneficiarios cambiar comida por subirse a un micro, nunca. Yo sé que se hace pero conmigo no lo hacen, si a mi me dan un micro para llevar gente, no es precisamente la gente a la que yo le doy de comer, ni se me ocurriría semejante barbaridad (Coordinadora La Plata).

Los párrafos anteriores marcan dos cuestiones centrales. Por un lado, la necesidad de mostrar el poder de vincular el barrio y poner en escena ese poder ante todos los habitantes. Como hemos señalado anteriormente, usar los vínculos políticos para obtener acceso a los centros de poder donde se consiguen los recursos (Gunes Ayata, 1997).

Por otro, que estos «patrones» se perciben como responsables de su «clientela». La coordinadora de La Plata asegura que ella «no lleva a los actos a la gente a la cual le da de comer». En esa frase está contenida la visión de que ella es la responsable de sus «beneficiarios» y el Estado no aparece allí, es decir que la relación despersonalizada que se pretende a partir de las políticas estatales se repersonaliza en la práctica cotidiana.

Merklen (2005) describe una caravana justicialista:

Los dirigentes interpretaban así ese deseo, ese sentimiento, entre su gente. Y tenían en claro algo más. El dirigente pondría así su condición de tal en acto: poder unir lo separado, comunicar las partes aisladas, conectar a la gente con el gobernante y a éste con la gente. Tan separado parece un mundo de otro, tan encerrado parece cada cual en su mundo, que hacen falta mediadores. Ésta es una de las razones de ser un dirigente barrial: entre los políticos él es el vecino de un barrio, y entre los vecinos, él es un político. En cierta medida no es plenamente lo uno ni lo otro, pues ni los vecinos ni los políticos lo reconocen como un igual. Así, no habla bien de ninguno de los dos idiomas, pero tiene la rara capacidad de hacerse entender en ambos y de decir en cada lugar lo que allí se quiere oír. Por eso el día que logra reunir al político con los vecinos actualiza la fuente de su poder. Es el día en el que puede probar con los vecinos que actualiza la fuente de su poder. Es el día en el que puede probar a unos y a otros que es un buen dirigente. El político espera que él sea capaz de juntar a sus vecinos, y los vecinos, que sea capaz de obtener algo del gobernante. Si dirige bien obtendrá recompensas de los dos lados (p: 84).

El párrafo anterior describe los sentidos que los actores le otorgan a la política en los barrios carenciados. Estos lugares sin vías de salida consi-

guen en estos mediadores un canal de contacto con el «exterior», adquiriendo un lugar de prestigio dentro de la comunidad.

Sin embargo, en este barrio faltan bares, lugares de entretenimiento, almacenes. La mayoría de sus habitantes padecen diversas restricciones y severas privaciones vinculadas a la situación de pobreza individual, familiar y comunitaria. Cuando no hay dinero para pagar un boleto de colectivo ni una bicicleta disponible en el grupo familiar, el radio en el que es posible buscar trabajo se reduce drásticamente. Y lo que aún es más grave, se cortan las redes que posibilitan el acceso al trabajo que pueda haber. El no poder salir en busca de recursos, transforma el espacio barrial en lo familiar y conocido ‘aquí conozco a todos, se a quién recurrir’, produciéndose cierto efecto de insularización. Este proceso de segregación territorial refuerza la figura del mediador ya que éste es el que cuenta con mayores posibilidades de «salir» en busca de recursos, de establecer vínculos estratégicos, de acceder a información clave (Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano, 2002: 73).

En este sentido, Roniger (1997) profundiza el análisis de la relación patrón cliente y destaca que se espera que el cliente no sólo provea a su patrón con recursos específicos sino que también acepte el control que el patrón ejerce respecto de su acceso –y el de sus otros clientes- a los mercados y a los bienes públicos. De igual manera, la posición del patrón no es tan sólida como puede parecer, ni siquiera está garantizada por el parentesco. Por el contrario, a pesar de que los patrones invierten mucho tiempo en ganar y retener el control sobre sus clientes, éste nunca está completamente legitimado; es vulnerable al ataque por parte de fuerzas sociales comprometidas con principios de organización e intercambio social formales y universalistas, por parte de otros patrones y de otras fuerzas. A cambio, el cliente es protegido de la inseguridad social o material.

Sin embargo, para el autor el patronazgo es un mecanismo importante para obtener beneficios transaccionales, tanto dentro del marco de la periferia-dependencia como en el marco del acceso a los bienes públicos y a la distribución pública de bienes privados. En este contexto, se sostiene que

en la medida que los intercambios entre patrón y cliente mantengan cierto balance de reciprocidad y beneficio mutuo, la participación del patrón en los mercados políticos y económicos más amplios –sea éste un mediador, un patrón- constituye un medio por el cual los individuos en su entorno pueden influenciar las decisiones en la arena que conecta la vida pública y privada. De esta forma puede ver al patronazgo como un conciliador de la autoridad pública y de la autoridad privada, de las reglas de juego formal e informal.

Los coordinadores proveen a sus «clientes» de recursos y de posibilidades futuras de recursos, «*si apoyamos a fulano tendremos mejores posibilidades*», pero sin embargo, y siguiendo a Roniger (1997), su relación con sus clientes es siempre inestable, ellos constantemente deben renovar esos vínculos. Es por ello, que viven como un «*premio político*» la coordinación del Plan Más Vida en los barrios. Eso les permite estar en contacto diario y establecer vínculos más sólidos con sus vecinos, otorgándoles mayor estabilidad. La red de trabajadoras vecinales conocen todas las problemáticas del lugar y a las personas, dando la posibilidad de tener un trato personal con cada una de las beneficiarias. Además, la coordinación del Plan los provee de una clara delimitación geográfica de su influencia que difícilmente otro puntero pudiera disputarle.

Para Merklen (2005) la descentralización y la focalización de las políticas sociales contribuyeron a territorializar el acceso a la ayuda reforzando la dependencia respecto a los sistemas políticos locales. El carácter irregular de la distribución de bienes y servicios promueve una visión constante en la búsqueda de distintos tipos de recursos sobre el sistema político. Para la obtención de estos resultados este autor explica que los habitantes actúan colectivamente sobre la arena pública mediante modalidades más o menos tradicionales o modernas de resistencia. Lo que el autor destaca es que ante la nueva organización de la ayuda social, los grupos, en este caso las redes de ayuda social, se organizan y reclaman por recursos ante instancias superiores dando lugar a relaciones ancladas fundamentalmente en lo territorial y barrial.

El Plan Más Vida, como expusimos anteriormente, se montó sobre la base del Plan Vida. Muchas «viejas» militantes barriales fueron puestas a cargo de los barrios a través de la elección de los vecinos.

Acá ninguna está por casualidad, a mí me eligieron las mujeres del barrio porque me conocían haciendo trabajo social, todas las otras coordinadoras tienen un referente político detrás (Coordinadora barrial).

El Plan Más Vida es una herramienta que puede ser política, de donde se armó, quién lo implementó, es una política. Por ahí en su momento lo que yo no acepté es que la palabra política o que no perteneciera a una institución era una mala palabra para el Consejo cuando arrancamos; fue un error ya que todo programa es política social y van de la mano, pero tenés que saber hacerlo. Yo lo veo así, yo hago mi política pero sé diferenciar los tantos. Quizás hago más política que muchos políticos porque yo estoy todos los días, los 365 días del año y no sólo asistiendo al que más necesita sino también viendo al otro, que no está haciendo nada, la gente común, la clase media, la clase media alta que lo notan (Coordinadora barrial).

Otra de las coordinadoras es una antigua militante peronista. Desde siempre estuvo ligada al partido y al trabajo social y político en el barrio. Su marido fue varias veces concejal por el mismo partido y ella siempre continuó con la labor social. Hace unos años fue «*recompensada*» por su labor con una coordinación de uno de los barrios más importantes. Este rol, a pesar de no ser rentado, le da la posibilidad de establecer fronteras de delimitación política con otros punteros. Permite a su vez ser, para la gente del barrio, la persona con poder de conseguir recursos y con ello consolidar una relación con los beneficiarios.

El puesto de coordinadora es un puesto político, no pago pero la mayoría son personas que llevan el trabajo político en el barrio, es un pago político, no remunerativo sino un reconocimiento. Te abre muchas puertas porque tenés posibilidad de conocer la gente del barrio porque si sos militante por ahí conocés a la gente de dos o tres manzanas en cambio con el plan Vida tenés acceso a todo el barrio, es como que ampliás tu radio porque con cada manzanera que vos tenés te trae los problemas de la gente de ese

barrio y tenés como buscarle solución y te abre diferentes puertas y la gente te va conociendo más (Coordinadora).

El Plan Más Vida en este caso es la puerta de entrada a un sinnúmero de problemáticas que estas mujeres procurarán resolver. Es el acceso a un grupo importante de beneficiarios y de vecinos lo que otorga valor al rol de coordinación puesto que de su capacidad de conseguir ayuda podrá construir un lugar de importancia en el barrio, aspecto desarrollado en el capítulo que abordó la temática de la participación comunitaria.

La coordinadora se reúne con un grupo de manzaneras de confianza que monitorean constantemente los barrios estableciendo una relación cercana con toda la población. Es en esa relación donde se asienta el apoyo político y no solamente en la entrega de bienes. Esto es central para entender las relaciones que se van tejiendo en torno al acceso y reparto de bienes a través del Plan Más Vida.

La coordinación te sirve para que todo el barrio te conozca; vos hacés una reunión de manzaneras y vienen de la otra punta y ya te conocen; las reuniones se hacen aunque no haya problemas para saber cómo les va, también con los beneficiarios para ver el tema del horario, cómo está llegando la mercadería y de esa forma los beneficiarios se acercan y así la gente te conoce (Coordinadora barrial).

La coordinadora busca darle una continuidad al contacto con los beneficiarios, de alguna manera busca «institucionalizar» su lugar como referente de las cuestiones sociales, es por ello que constantemente busca afirmar ese débil lazo que la une con los beneficiarios. Por lazos débiles entendemos una relación momentánea que para poder estabilizarse debe ser constantemente renovada. La coordinadora deberá estar siempre a mano de los beneficiarios de forma de lograr ser reconocida como la puerta de acceso a la resolución de los problemas.

Esos lazos débiles que unen a las coordinadoras con los beneficiarios son la base del capital político que las mujeres buscan afirmar para tejer las relaciones de alianza con las líneas superiores del Partido Justicialista.

El término alianza no es menor puesto que refiere a una negociación desde abajo e invita a pensar las relaciones clientelares como instancias de lucha donde los líderes locales logran imponer condiciones en esos «tratos» momentáneos, contingentes y débiles que los dirigentes de los estratos más altos deben constantemente renovar en busca de consolidar su poder en determinados territorios.

Auyero (1997) señala que en los barrios pobres, villas y asentamientos, las Unidades Básicas constituyen uno de los lugares más importantes en los cuales las necesidades básicas son satisfechas y los problemas más acuciantes, resueltos. Estas unidades básicas le dan una increíble fuerza organizacional al Partido Justicialista y son uno de los lugares en los cuales se encuentran los mediadores.

El autor explica que las Unidades Básicas del PJ le dan una increíble fuerza organizacional y son uno de los lugares donde se encuentran los «brokers», mediadores o punteros. Estos referentes peronistas construyen y defienden su territorio sobre el cual dicen ser gobernantes. Los mediadores usualmente hacen favores (distribuyen comida, medicamentos, etc) a sus potenciales votantes y casi siempre tienen un círculo íntimo de seguidores con los cuales se relacionan a través de lazos de amistad o de parentesco. El círculo externo, formado por los beneficiarios, está ligado mediante lazos débiles.

Y después la gente te puede apoyar con avales para apoyar alguna candidatura, antes salíamos hablábamos con la gente, la gente respalda a la persona que conoce, a la que le tendió una mano, la gente se acuerda del que estuvo en el barrio y a través de él llega el de arriba, el que se candidatea. El lazo de confianza es con la persona que está cerca. Claro, el que llega arriba llega por mérito de los que vienen abajo que son los que pelean con la gente común porque siempre ha pasado que el que se postula a intendente viene, hace una reunión, camina el barrio y una vez que asumió, chau, no viene más por ahí alguna vez por un acto, pero uno queda en el barrio. Si estoy haciendo un trabajo político te puedo decir voy a ver si puede ayudar pero decir o prometer que mañana te lo soluciono es el peor error porque yo mañana tengo que seguir caminando en el barrio y a la gente la sigo viendo, a mí no

me sirve así, es la peor forma de hacer política y de quemarte con la gente porque mañana vos le tenés que volver a pedir a esa persona y si no le diste respuestas con qué cara vas (Coordinadora barrial).

Desde la óptica política, las casas de las manzaneras son centros que permiten el acceso directo a los beneficiarios y gente del barrio. En períodos preeleccionarios las manzaneras suelen ofrecer boletas y buscar apoyo a los candidatos justicialistas dentro del contexto, anteriormente explicado, de reagrupaciones y alianzas contingentes que las mujeres van tejiendo con los niveles superiores en la estructura del Partido Justicialista.

Si te dan una boleta uno la recibe por respeto, por educación, por amistad, pero no me ofende. La gente del barrio no sé si entra en el juego ese porque cuando uno va a votar el voto es secreto, pero si marca tendencias (Militante justicialista y beneficiario).

Sin embargo, no todas las manzaneras responden a las jerarquías establecidas por el partido. Algunas claramente se corren de la estructura del partido Justicialista desempeñando el rol de representantes de la gente.

Yo nunca movilicé a las chicas del plan ni tampoco me gusta repartir boletas. A veces la gente del partido te empieza a conversar y te dicen que por qué no estás con nosotros. Ellos quieren comprar los votos con bolsas de comida pero nosotros en eso no nos metemos, de política nada. Con la leche del Plan no se jode (Manzanera).

Esta relación conflictiva entre lo político y la política social es relativizada por algunos actores que perciben lo político ligado a una identidad construida históricamente y no enmarcada en relaciones clientelares (sobre este tema volveremos en el último capítulo).

El criterio de selección de las manzaneras más que nada con la historia de ellas, que la comunidad la identificara como referente y realmente, desde la experiencia que viví, en la gran mayoría de

los casos, lo político, no se ..., por supuesto que lo político se colaba, y no está mal que se colara. Pero esto de que las manzanas eran las punteras no es tan así, podía serlo la coordinadora, pero esto de la puntera, es lógico que era la mujer que más tiempo tenía en el barrio de trabajo comunal, social. Y convengamos que el trabajo social en los barrios populares, los hizo el peronismo históricamente, entonces que fuera punteras peronistas no era nuevo, era lógico que sucediera de esa manera, no había de la UCeDe haciendo trabajo barrial (Ex técnico provincial).

Muchas de las mujeres afirman sentirse defraudadas por la política y la confianza que depositaron en algún momento de su historia en el partido o en las redes políticas parece haberse quebrado. Ante la falta de respuesta las manzanas se apoyan en los vecinos y van construyendo un rol más centrado en la representación de la gente.

Sí, viste como es la política, como ellos llegaron otros políticos a mi casa para entrar al vecindario porque a mí me seguía mucho la gente, me buscaron y me usaron, venían, prometían y no cumplían y yo tenía a la gente del barrio golpeándome la puerta. Entonces tuve que dejar porque a mí que se burlen de la gente no me gusta y jugar con la gente por un voto tampoco (Manzanera).

De esta forma percibimos que muchas manzanas separan su labor en el marco del Plan Más Vida con su tarea política, de hecho muchas de ellas no son militantes.

La separación tajante que existe (para los actores involucrados en la implementación del Plan Más Vida) entre la política social y la política tiene una raíz histórica. Desde el comienzo de los planes asistenciales de alimentos como fue el Plan Alimentario Nacional (PAN) se desarrolló, ante el temor de que se tilden a estos planes de clientelares, una capacitación «técnica» de los «agentes efectores» de los planes en donde predominó y fue tomando cuerpo esta separación entre la tarea del plan social y la política que muchos de estos actores despliegan en los barrios. Esta lógica se trasladó a otros programas que le siguieron con el Plan Vida y el ahora Plan Más Vida.

Masson (2004) señala que el Plan Vida y la conformación de la red de trabajadoras vecinales siempre se montaron sobre el supuesto apartidismo. Duhalde declaró públicamente que ninguna manzanera tenía derecho a hacer uso político del Plan y, sin embargo, esa concepción del trabajo social separado del político fue cuestionado fuertemente ante la derrota electoral de 1997. La autora destaca que muchas manzaneras fueron amenazadas con ser separadas de sus tareas por lo que la idea de la separación tajante entre política y labor social aparece, en la práctica, en forma difusa.

En las reuniones municipales se tocaban temas del programa y electorales. Yo siempre a mis beneficiarias les decía: miren, ahora vienen las elecciones y cada cual tienen voz y voto por cada una. Yo no ponía el auto, no me pagaban nada por eso; lo primero que te preguntan es si vas a tener auto para llevar a las beneficiarias a votar; yo jamás lo hice porque no me interesaba (...) a mí nadie me dio nada, jamás la política me dio nada y mirá que trabajé en política (Manzanera).

Ahora bien, desde el sentido común la idea de clientelismo supone una relación verticalista con sujetos pasivos subordinados en un polo de la relación. En realidad vemos los actores que son patrones y clientes en distintas instancias y esas relaciones son inestables y necesitan consolidarse constantemente.

Dentro de los campos se dan luchas permanentes de acumulación de capital. En este sentido, en los campos se producen constantes definiciones y redefiniciones dinámicas de las relaciones de fuerza entre los agentes y las instituciones comprometidos en ese juego. (Gutiérrez, 1997)

Como ejemplo, la coordinadora también es clienta de la red del Justicialismo y, como plantea Wolf (1980) es la eventual competencia entre patrones la que da al cliente su poder, su capacidad de obtener apoyo y de insistir en su continuidad. La relación conserva su reciprocidad y cada una de las partes aporta algo a la otra. Ella trabaja todo el año para afirmar su capital político para luego ponerlo en juego en competencias tales como internas partidarias dando lugar a relaciones de alianzas contingentes con liderazgos superiores. De la misma forma las manzaneras tienen posibilidades de obtener mayores recursos en momentos de discusión al interior del partido.

Si nosotros les podemos sacar algo a los políticos se lo vamos a sacar. Antes de las elecciones vienen los punteros y abren una unidad básica y te prometen cosas y ahí nos escuchan más los reclamamos que nosotras podemos hacer (Manzanera).

El político lucha para ganar votos y llegar a seguir en su mandato, si pierden la intendencia ya tienen una banca en diputados, ellos siguen creciendo. Van escalando hasta llegar a gobernador. Nosotras no hacemos política, que nos usan sí, pero no la hacemos. Nos usan para llegar a su objetivo porque a través de nosotras dan ayuda a los más necesitados, entonces con la ayuda hacen política (Manzanera).

Son los que manejan el presupuesto y conocen a la gente de arriba. Siempre tiene que haber un político para salir adelante porque los políticos son los que conocen a la gente que puede dar cosas. Después de las elecciones desaparecen y antes los podés aprovechar en el sentido de ayudar con algún comedor. Ese es el momento justo para contactarlo. Nosotros hacemos como de mediadoras entre la gente y los políticos (Manzanera).

Las manzaneras y coordinadoras se perciben a sí mismas como parte del barrio y juegan la lógica política pero siempre atendiendo los intereses de sus beneficiarios. Representan la parte más esforzada y la única que representa a la gente.

Habíamos señalado anteriormente que las coordinadoras eran a su vez también «clientas» de una instancia superior de organización política. Ahora bien, la posibilidad de negociar mejores condiciones y mayores recursos, que a su vez redundarán en un mejor posicionamiento personal dentro de los barrios, tiene que ver con la capacidad de «mostrar» el reconocimiento de los beneficiarios. Esta posibilidad se suele dar en los actos partidarios. Allí es «medida» la cantidad de gente que lleva cada una. De esta forma en los actos partidarios se ponen en escena las competencias entre punteros, la búsqueda de reconocimiento de éstos por parte de instancias superiores de la estructura partidaria. Es el lugar donde se abre el juego de la negociación política.

Vos los convocás, el que quiere ir va y el que no, no va pero no por eso te vas a tomar revancha, yo jamás necesité apretar a nadie, por ahí las impulsás, hay chicas que no conocían Buenos Aires y lo conocieron de ir a los actos yo siempre los tomé como un paseo y la responsabilidad era mía, subo al micro voy y vuelvo parada, descanso y me relajo cuando llego a mi casa. Yo creo que eso lo miramos nosotros nada más, yo creo que los de arriba eso no lo miran porque está mejor pago políticamente el que va y grita que el que anda caminando el barrio y habla con la gente. Sí, a mi me gusta ir, no me gusta llevar el micro vacío porque yo sé que hay quien mira. Te sentís presionada por llevar el micro lleno por los otros compañeros y generalmente al que le apuntan es a Eda ¿Y Eda, con cuánta gente fue? Uno se siente presionada porque vivís en el barrio y las chicas mismas te dicen ‘Mirá dijeron tal cosa de vos’ y te duele porque está dicho a veces por propios compañeros que estamos militando juntos (Coordinadora).

Para entender esta competencia entre los punteros por «mostrar» quién puede llevar más gente, que se traduce en quién podrá asegurar más votos en un futuro, es necesario recuperar dos modelos explicativos de las relaciones clientelares. Uno de esos modelos es el de Auyero (1997, 2001) para quien las relaciones clientelares son triádicas: patrón-mediador-cliente. Aplicando esta idea podríamos observar que la coordinadora y sus manzanas serían las intermediarias entre los niveles políticos y la población. Soprano (2003) critica esta visión triádica y afirma que las relaciones clientelares se basan en relaciones diádicas, es decir patrón-cliente. Los punteros tienen sus clientes y a su vez son clientes de una línea jerárquica superior de la estructura del partido.

Sí en los actos se ve la respuesta de la gente, el reconocimiento, ellos (por los políticos) cometen el error de creer que la gente les responde a ellos y la gente les responde a las manzanas que son las que están siempre con ellos (Coordinadora).

Y cuando Fulana abre el local, la unidad básica, la abrimos en lo que es el centro x siempre tratamos de irnos para el lado del fon-

do, cada una de nosotros se lleva para sus beneficiarios, sus amigos y todas trabajamos para esa unidad básica (Manzanera).

En las anteriores citas se pueden observar claramente las relaciones diádicas. La coordinadora establece lazos con los beneficiarios y gente del barrio que mantienen una relación de cercanía con ella. La respuesta y el seguimiento son «a esa figura» y no a algún político. Es la coordinadora quién acumula «sus puntos» y a partir de éstos «negocia» con otros niveles superiores estableciendo relaciones de alianza temporales y contingentes. Tiene claro que «su gente» les responderá a ellos y a sus decisiones posteriores. Ella inclinará «su gente», y activará su capacidad de influencia barrial, hacia algún candidato o línea interna del partido, por eso la capacidad de mostrar su predicamento hacia los barrios en los actos la hará tener una capacidad negociadora mayor.

Esta capacidad de negociación con los niveles superiores es lo que marca el poder que se construye desde abajo, cuestionando, como decíamos anteriormente la visión de las relaciones clientelares como relaciones puramente verticalistas. Un ejemplo es que muchas de las redes de mujeres (coordinadoras, manzaneras y comadres) que históricamente habían adherido al Duhaldismo en la disputa de las internas de cara a las elecciones de 2005 estaban trabajando para la línea de Kirchner. Esto demuestra justamente la cuestión de la inestabilidad y la fragilidad de los lazos, no sólo de las coordinadoras y manzaneras con sus beneficiarios, sino también la contingencia de los vínculos entre los estratos altos del Partido Justicialista y la red de ayuda social.

Nosotras con X en las últimas elecciones estuvimos en la mesa, presidente, vocal, siempre y esta vez decidimos estar afuera, ir a buscar a la gente y es verdad porque nosotras veíamos que eran las tres de la tarde pasaban los autos y la gente nos esperaba a nosotras, las llevaba porque sabía que estaban esperándome para ir a votar más allá que como siempre decimos dentro del cuarto oscuro hacés lo que querés, la gente te sigue. De última nadie puede comprobar por quién votaron. La relación se teje con nosotras y aprovechamos en época de internas ese apoyo de la gente para nego-

ciar un poco más. Ellos se creen que la gente es de ellos y no es así porque ellos bajan a los barrios en época de elecciones con algún proyecto y después no aparecen más (Manzanera).

Como se observa en el relato anterior, las manzaneras que están todo el año junto a los beneficiarios los pasan a buscar a la hora de votar lo que afirma el peso de la cotidianeidad y la confianza entre beneficiarios y población en general y las manzaneras. Desde la mirada de la red de trabajadoras vecinales esa confianza construida en la cotidianeidad es la que permite que del tema político no se hable y los beneficiarios perciben que lo mejor para el grupo de mujeres que trabaja todo el año en el barrio es también lo mejor para ellos.

Habíamos marcado al comienzo de este apartado que la noción de clientelismo aparece con una carga negativa y que las relaciones personalizadas que se desarrollan al interior de los barrios entre manzaneras, coordinadores y beneficiarios, son usualmente descritas como clientelares.

Sin embargo, estas miradas no toman en cuenta el contexto y la propia realidad de los actores. Las manzaneras durante todo el año realizan reuniones, organizan salidas y festejos (día del niño, fechas patrias, etc) y en muchas ocasiones este tipo de actividades resultan ser la primera salida al exterior de muchos niños o adultos. Para la comprensión de las relaciones sociales es necesario captar la importancia que para los sectores pobres pueden tener estas redes en tanto permiten apropiarse de otros bienes no ligados únicamente a las necesidades básicas.

Sí, pero más para el barrio, nosotras una vuelta planeamos llevar los chicos, una vez nos llevaron a City Bell a un lugar que podíamos acceder a llevar chicos a pasar todo el día, les daban de comer, con la señora Chiche Duhalde. Ese era un lugar para chicos, llegábamos en micros, les daban el desayuno, salían a hacer un recorrido por La Plata, a la Catedral, al Bosque, pasábamos por el estadio, después almorzábamos, a la tarde la merienda y los traían de vuelta. Era todo un paseo, nosotras lo habíamos planeado hace dos años de llevar a los hijos de los beneficiarios mayores de 6 años, el resto no. Hay chicos de veintipico de años que se acuerdan todavía de ese paseo (Manzanera).

De la misma forma, desde el imaginario social se da por descontado que todas las manzanas adscriben al partido justicialista pero, no obstante, la militancia tiene en la perspectiva de los actores diversos usos y diversas motivaciones que no siempre se centran en la obtención de capital político sino que están ligadas a cuestiones más subjetivas. Muchas mujeres buscan en el rol de manzanas y en las redes de ayuda social un lugar de pertenencia, un grupo afín en el cual poder ser partícipe de actividades.

Rodríguez (2001) en su trabajo sobre organizaciones de mujeres en Misiones se pregunta sobre los motivos por los cuales estas mujeres permanecían dentro de esas redes clientelares.

Para explicarlo retoma a Wolf (1980), quien afirma que la relación patrón cliente no se reduce meramente a cubrir las fragmentarias necesidades del momento, sino que hay una lucha contra el anonimato y una búsqueda de relaciones sociales cercanas. La actividad de estas mujeres las ayudaba a diferenciarse de sus familiares y a entrar en el mercado de trabajo, por lo tanto, estas relaciones tienden a satisfacer necesidades simbólicas pero también materiales.

Este punto es central para entender el funcionamiento de las redes de ayuda social de trabajadoras vecinales. El trabajo en dichas redes actúa como forma de diferenciación social hacia adentro del barrio, valoriza a las mujeres, genera nuevas relaciones sociales.

Sin embargo, es evidente que la relación, más allá de que no es vista por los actores como un intercambio de bienes y recursos por apoyos y lealtades, tiene una base desigual puesto que algunos tienen mayor poder que otros. Los beneficiarios reconocen que no son exigidos a ninguna prestación pero el lugar de estar necesitado de alguna forma los hace dependientes de estas redes. En general varias de las familias tenían algún tipo de empleo pero en los últimos años de la década de los noventa lo perdieron y quedaron sólo con alguna «changa» esporádica.

A mí me ayuda, no te digo que es mucho pero algo es algo. No te piden que hagas nada a cambio. Lo que pasa es que yo siempre trabajé y mientras lo tuve nunca pedí nada y dejé siempre para los demás que en ese momento estaban peor. Después cuando me quedé sin trabajo empecé a tener que necesitar esa ayuda.

Trato de arreglarme yo como puedo, si no queda otra voy a la Delegación pero siempre trato primero de arreglarme yo. Está acentuando la dependencia por la sencilla razón de que cada vez da menos cosas y les dan menos posibilidades a aquellos que realmente lo necesitan. De esta manera acentúan la problemática en lugar de solucionarla (Beneficiario).

Según Andrenacci (2001) el clientelismo, a pesar de su eficacia relativa, se basa desafortunadamente en un sistema de intercambio asimétrico que corroe el sistema del derecho ciudadano, sustituyéndolo por un sistema anclado en lealtades personalizadas. La descentralización de la política social argentina y su intensificación como política asistencial focalizada, lejos de sustituir la ineficacia del Estado nacional por un conjunto de intervenciones certeras apoyadas en la participación comunitaria, contribuye así a la consolidación de estructuras neoclientelares territorializadas.

Desde los técnicos y empleados administrativos de los municipios estas redes son vistas como complementarias del Estado y cumplen la función de acercar recursos a lugares de difícil acceso. Además, las relaciones clientelares tienen que ver con la propia historia de la cultura política de los barrios, por ende aparece como algo fuertemente instalado.

Yo creo que las redes clientelares son imposibles de romper porque los punteros políticos existen y son parte de la historia política y son una herramienta para el Estado, donde el Estado no puede mirar está llegando el puntero, es como un agente del Estado (Técnica municipal).

Las relaciones que establecen los habitantes de los barrios pobres con estas redes son parte sustantiva de sus estrategias de reproducción social. Serían el «conjunto de prácticas, fenoménicamente muy diferentes, por medio de las cuales los individuos o las familias tienden, de manera consciente o inconsciente a conservar o a aumentar su patrimonio, y correlativamente, a mantener o mejorar su posición en la estructura de las relaciones de clase» (Bourdieu, 1988: 122).

Esto nos lleva a pensar a las relaciones clientelares como parte de las estrategias de reproducción.

Éstas dependen, en primer lugar del volumen y de la estructura del capital que hay que reproducir. Una estructura determinada del capital tiende a imponer un modo de reproducción particular; es decir, el conjunto de las estrategias de reproducción estarían adaptadas a las particularidades de la especie de capital que se trata de reproducir. Las estrategias de reproducción también dependen del estado del sistema de los instrumentos de reproducción, es decir, de las distintas opciones objetivas que los grupos tienen para implementar estrategias (Gutiérrez, 1997: 89).

Es interesante retomar la idea de intermediación de Zaremborg (2002). La autora entiende por ella a los procesos que se registran al nivel de la vida cotidiana y que tienen por objetivo resolver intereses y necesidades puntuales y concretas de la población, apelando a actores que tienen algún poder de influir en las agendas públicas. También explica la intermediación entre el Estado (área destinada a las políticas sociales) y sociedad (sectores desfavorecidos).

Esta autora observa dos grupos de variables que condicionan la intermediación llevada a cabo por manzanas y comadres. El primero se relaciona con elementos existentes en el nivel social como el capital social, individual y contextual. El segundo grupo se relaciona con la gestión política y programática y su relación con las instancias municipales.

El primer grupo de variables tiene que ver con la aptitud de las manzanas y comadres para obtener recursos (reales o potenciales) mediante la vinculación con redes de relaciones sociales de conocimiento y reconocimiento mutuo. Esta perspectiva, considera como capital social contextual a la existencia de redes extra familiares no íntimas en las que se registre reciprocidad y confianza social.

En cuanto a las variables políticas destaca que la relación con la red clientelar está definida en función del grado de diferenciación existente entre el rol de la manzana y el de referentes políticos locales denominados comúnmente como punteros. Allí la autora afirma que hay varias for-

mas de entender esta relación, siendo las dos primeras las típicamente ligadas al clientelismo:

- Una relación similar dependiente que comprende al modo de relación en que las manzanas y comadres han sido seleccionadas por un puntero o referente político, asumiendo su rol en el Plan Vida como parte de una cadena de deudas y favores con él, reforzando el rol de los referentes.
- Una relación similar imitativa que tiende a establecer un tipo de relación partidaria con los beneficiarios imitando el estilo de relación clientelar y que puede transformarse en competitiva para el sistema clientelar local.
- Por diferencial integrada nos habla de una acción conjunta pero en la que cada uno mantiene una función diferenciada.
- Por diferencial conflictiva entiende la disputa del liderazgo sin imitar el estilo de intermediación clientelar.
- Finalmente, la autora marca la relación diferencial independiente donde aparece la ausencia de relación con punteros y referentes políticos.

Esta tipología de relaciones que realiza Zaremborg entre la red de trabajadoras vecinales, los beneficiarios y los coordinadores y punteros nos da la pauta que las relaciones que se establecen entre los actores barriales no tienen una única dirección e invita a pensar el clientelismo también como una relación conflictiva.

En esta misma línea y, desde la visión de los técnicos y administrativos, el clientelismo aparece como una forma de organización y como un lugar de negociación de los sectores menos favorecidos. De la misma manera, estos sectores toman estas relaciones como oportunidades para conseguir recursos teniendo de esta forma una mirada crítica.

El clientelismo me parece muy complejo porque en un sentido sería el pobre que es el último eslabón de la cadena pero también es parte de las estrategias de supervivencia. La gente ha crecido mucho en eso de ser sujeto de la política clientelar, se ha ido acomodando y se ha ido instrumentando el querer ser parte de otra manera, en la interna la gente venía y me decía, che la gente de... me ofrece tanta plata para esto ¿qué hago? Y yo le decía si

la plata te la dan antes agarrala y después en el cuarto oscuro hacé lo que te parezca. Se da por sentada esa relación de que si yo te doy algo vos me votás pero no es así. Tal cual no es así la gente ha aprendido y ha tomado las redes clientelares. A veces se hace una lectura muy lineal pero la red clientelar es un recurso más de sobrevivencia, la gente la tiene re clara. Yo creo que el Plan Más Vida el inconveniente que tuvo fue una utilización, una iniciación como red clientelar como se puso en marcha en muchos municipios, muchas de las manzaneras son ex punteras pero si uno lo piensa desde otro lugar es un muy buen plan, son muchos los beneficiarios y mucha la gente que trabaja (Técnica municipal).

Finalmente, consideramos oportuno cerrar este capítulo retomando un interrogante que plantea Gellner (1985) ¿qué es lo que propicia la emergencia del patronazgo? La respuesta que encuentra el autor es la forma del poder. Allí donde el poder se halla fuertemente centralizado o, por el contrario, muy difuso, el patronazgo es consecuentemente menos común. Por lo tanto, las sociedades segmentadas con poderes muy dispersos, las burocracias eficazmente centralizadas, las economías de mercado con Estado liberal controlado son tierras poco fecundas para el patronazgo. Son el Estado escasamente centralizado, el mercado defectuoso o la burocracia ineficaz los que parecen favorecerlo.

Aquí estaríamos frente a una respuesta que entendería al clientelismo como una forma «desviada» de la política favorecida por ciertas insuficiencias del Estado. Si bien, en parte la escasa presencia estatal en ciertos sectores podría favorecer el surgimiento de liderazgos, a través de este trabajo intentamos mostrar como el clientelismo está estructurado por relaciones personalizadas que pueden surgir en diversos contextos sociales y tiene que ver también con la historia y las formas de participación aprehendidas a lo largo de las experiencias sociales.

La interpretación que los actores realizan de la ayuda social, del rol femenino y de la forma en que luchan contra el contexto de pobreza, se manifiestan en decenas de actos cotidianos donde se ponen en juego los aprendizajes y la historia sedimentada.

Numerosos trabajos hacen referencia al clientelismo como una realidad independiente de los contextos culturales, circunscripta a fenómenos electorales y, fundamentalmente, como la simple negación de la ciudadanía, desatendiendo de alguna manera los procesos de sedimentación de la historia en las vidas y prácticas de los sujetos (Semán, 2006: 162).

Además, las lógicas de acción estatal en el campo de las políticas sociales se entremezclan juntamente con otras lógicas de acción como son las del campo político. Es en esa lógica política donde los actores barriales vuelcan su cultura política aprendida históricamente dando lugar a resignificaciones de la política social y a nuevas formas de relaciones sociales.

CAPÍTULO 7

POLÍTICAS SOCIALES E IDENTIDADES POLÍTICAS

En el último capítulo de esta tesis se propone reflexionar sobre cómo las prácticas ligadas y generadas desde el Estado a propósito de la implementación de las políticas sociales, sumadas a la propia historia de los actores y de sus contextos sociales, reconfiguran las identidades políticas.

Los testimonios de las manzaneras, comadres y coordinadores ligan su presente político con un pasado asociado al peronismo. La mayoría de estas mujeres tiene una larga trayectoria en ese partido y su participación en el ámbito social y político estuvo ligada a ese movimiento.

En este sentido, es interesante pensar el concepto de identidad como

el conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido que establecen, a través de un mismo proceso de diferenciación externa y de homogeneización interna, solidaridades estables capaces de definir, a través de unidades de nominación, orientaciones gregarias de la acción en relación a la definición de asuntos públicos (Aboy Carlés, 2001: 54).

Toda identidad se constituye y transforma en el marco de la doble dimensión de una competencia entre las alteridades que componen el sistema y de la tensión con la tradición de la propia unidad de referencia, en donde la apelación a un sistema temporal en el que la interpretación del pasado y

la construcción del futuro deseado se conjugan para dotar de sentido a la acción presente.

El autor propone establecer tres dimensiones analíticas de las identidades. Estas son alteridad, representación y la perspectiva de la tradición. No hay identidad si no hay límites que la definan, no hay identidad fuera de un sistema de diferencias, las identidades se constituyen a través del antagonismo: éste es el exterior constitutivo de toda identidad en un sistema de conformación de identidades, único ambiente posible de la constitución de cualquier identidad particular. No hay identidad sin representación de esa misma identidad y tampoco la podemos pensar sin la refundación constante del pasado.

En este sentido, otro elemento central que aporta Aboy Carlés (2001) es que toda identidad se constituye en referencia a un sistema temporal en el que la interpretación del pasado y la construcción del futuro deseado se conjugan para dotar de sentido a la acción presente.

Para una sociología de las identidades políticas la identidad de historia y política queda de manifiesto en el hecho que el pasado, siempre abierto, puede ser reconstruido en función de un presente y un porvenir. Los hechos no hablan por sí mismos, son significantes flotantes que podrán siempre ser rearticulados conforme al devenir de una identidad. En la medida en que los conflictos actuales pueden ser concebidos como la materialización presente de confrontaciones históricas, los actores políticos pueden asociarse a la figura de un actor imaginario, capaz de atravesar el tiempo idéntico a sí mismo. De esta forma, no sólo se dota de un sentido a la acción inmediata sino que se contribuye a cimentar una identidad colectiva a partir de una herencia común en la reactualización de una tarea (Aboy Carlés, 2001: 69).

En este sentido, las reconstrucciones épicas del pasado constituyen una fuente sustancial para la investigación en la medida en que permiten observar cómo los grupos construyen sus tradiciones e identidades.

Ahora bien, a la hora de adentrarnos en la construcción de las tradiciones e identidades, el concepto de representaciones sociales puede ayudarnos puesto que éstas son parte constitutivas de las mismas. Sirvent (1999)

afirma que tanto el sistema de necesidades como el conjunto de representaciones sociales compartidas por un grupo social son componentes de la cultura de dicho grupo y reflejan la internalización de un sistema de valores, normas, creencias, etc.

La autora entiende por representaciones sociales al conjunto de conceptos, percepciones, significados y actitudes que los individuos de un grupo comparten en relación a ellos mismos y a los fenómenos del mundo circundante.

Podríamos afirmar que las representaciones sociales son fenómenos culturales que condicionan el reconocimiento colectivo de necesidades, la selección de satisfactores y las prácticas culturales de la vida cotidiana de un grupo social. Una representación social es una construcción en torno a determinados aspectos del mundo circundante que estructura una amplia gama de percepciones, prácticas, creencias y actitudes vigentes en un sistema social determinado.

Estas representaciones tienen dos funciones: primero permiten el establecimiento de un orden que posibilita a los individuos orientarse en el mundo material y social y, segundo, facilitan que se establezca una comunicación entre los miembros de un grupo en la medida en que proveen códigos de intercambio social.

Asimismo, acordamos con Souza Minayo (1999) en que las representaciones sociales son una categoría de análisis válida para comprender la conducta de las personas a través del análisis de sus expresiones. De este modo, Laplacet y Sotelo (2000) consideran que las mismas son las versiones de la realidad que expresan los actores sociales, a través de los que éstos se organizan y orientan sus comportamientos cotidianos. Para las autoras, esto se expresa a través del lenguaje, lo que permite «analizar el discurso de los distintos actores sociales encuadrándolo en su contexto histórico social y comprender el significado de su comportamiento». (p: 154)

Este concepto al estar vinculado a los intereses de los distintos grupos sociales refleja a su vez componentes de resistencia y transformación en la forma de concebir la realidad. En este sentido, la visión del mundo de los diferentes sectores sociales expresan no sólo los acuerdos que hay en una sociedad sino las contradicciones y conflictos presentes en las condiciones en que fueron engendradas.

En este sentido, podemos relacionar el concepto de representación social con el de habitus, puesto que para Bourdieu (1988) el habitus permite articular lo individual y lo social, las estructuras sociales internas y externas, y comprender que tanto éstas como aquéllas, lejos de ser extrañas por naturaleza y de excluirse recíprocamente son, al contrario, dos estados de la misma realidad, de la misma historia colectiva que se deposita y se inscribe a la vez e indisolublemente en los cuerpos y en las cosas.

Bourdieu (1988) define el habitus como los sistemas de disposiciones durables y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda conciente de fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente regladas y regulares sin ser nada el producto de la obediencia a reglas.

Gutiérrez (1997) afirma que como interiorización de la exterioridad, el habitus hace posible la producción libre de todos los pensamientos, acciones, percepciones, expresiones, que están inscriptas en las condiciones particulares –histórica y socialmente situadas- de su producción.

Al rescatar las estructuras sociales internas y al considerar al habitus como principio de estructuración de prácticas (además de la posición que se ocupa en los diferentes campos) y con ello de la trayectoria del agente social, esta perspectiva teórica supone análisis diferentes de aquéllos que se sustentan más bien en la libre iniciativa de un actor social cuyas estrategias estarían sometidas esencialmente a las coerciones de las estructuras externas. Hablar de habitus entonces, es también recordar la historicidad del agente, es plantear que lo individual, lo subjetivo, lo personal, es social, es producto de la misma historia colectiva que se deposita en los cuerpos y en las cosas (Gutiérrez, 1997: 69).

Los conceptos de representaciones sociales y habitus intentan articular las visiones subjetivas que los actores poseen con el marco más am-

plio constituido por lo social y lo histórico a partir del cual los actores construyen sus identidades. Interesa entonces poner en juego estas dimensiones en la construcción de identidades políticas, es decir poner en juego la historicidad del campo y de los propios actores y a la vez recuperar lo subjetivo.

Hablar de la identidad social implica referirse al tema del universo simbólico compartido. La identidad, para Kuasñosky y Szulik (1996) incluye los procesos a través de los cuales los sujetos construyen su visión del mundo. Estos procesos aparecen condicionados por la posición que todo individuo tiene en el espacio social. La construcción de identidad se consolida a través del vínculo que los une y que se expresa en un estar juntos comunitario que encierra un fuerte componente de sentimientos vividos en común en un mismo territorio «real o simbólico». En el caso de la identidad política el territorio simbólico compartido por las trabajadoras vecinales se relaciona con sus representaciones acerca del peronismo y de sus figuras centrales.

En este sentido, Auyero (1997, 2001) a partir de su trabajo de campo sobre el clientelismo en sectores pobres desarrolla la idea de que las mujeres de los barrios carenciados que actúan en política aparecen siempre como unas amas de casa barriales por vocación. Bajo este marco, la idea de este autor es que en general en los sectores pobres surge una representación casi mística de la figura de Eva Perón. Las representaciones aparecen asociadas a la idea de que Eva no sabía nada de política, se acerca por pasión y aplica, como mujer, su instinto maternal. Cuida de los pobres y se preocupa desde una postura instintiva. De esta manera, la política vivida desde la mujer tiene un rol marcadamente distinto al del hombre. Este piensa y actúa racionalmente, la mujer actúa por sentimiento, por amor a los desposeídos, pero de política no entiende nada.

En el transcurso de nuestro trabajo de campo Eva Perón fue mencionada por casi todas las mujeres y ellas marcaban cómo su figura fue fundamental a la hora de decidir su inclusión en la asistencia social.

Yo amo a Eva Perón. Que me digan lo que me digan. Yo soy yo porque no me identifico con nadie pero Evita fue maravillosa, a mí me ayudó mucho cuando ella estaba en el gobierno. Noso-

tros los pobres teníamos la sidra, el pan dulce para fin de año. Venía el cartero a tu puerta y decía: ‘¿señora cuantos chicos tiene?’ Y te daban juguetes, etc. Y además había trabajo, ella venía a ver si te daban lo que ella había prometido. ¿Vos te pensás que ella se quedaba durmiendo? Por eso murió tan joven. Ella hizo mucho por el país, fue la única que trabajó (Manzanera).

A mí me gustan Eva y Chiche. La pareja de Perón era bárbara. Ella me gustaba mucho y él la ayudaba. Eva le dio una gran mano a los pobres y Chiche tiene firmeza que no muchas mujeres tienen. Ahora cuando escucho la palabra Eva el corazón me late más fuerte (se emociona) es otro el sentido, es algo que me impacta. Lo mismo cuando escucho la marcha peronista me shockea. Ella fue tan buena con la gente necesitada que nos marcó un poco a todas (Manzanera).

En este sentido, surgen del análisis del discurso de las trabajadoras vecinales una construcción de Eva Perón anclada en diversas representaciones sociales, surgidas desde la experiencia de lo cotidiano, compartidas socialmente por un colectivo.

Svampa y Martucelli (1997), en la misma línea de Auyero, explican que la evocación de Evita, constante en casi todas las entrevistas de su trabajo, se expresa estereotipadamente y con una devoción dogmática. Pero a pesar de esta permanencia, en la actualidad se percibe una variación importante, producto del desapasionamiento progresivo de la vida política e ilustrado por la pacificación de los debates o de las actitudes hacia la persona de Evita.

Lo central que marcan estos autores es que en estos tiempos de «*desapasionamiento*», las representaciones sociales en torno a la figura de Eva Perón que en otro momento movilizaban a los sujetos en una dirección política, ahora son reemplazadas por representaciones ancladas en el rol maternal de la política.

Ahora bien, esta construcción sobre la imagen de Eva Perón tiene distintas lecturas. Taylor (1979) describe la visión de *Eva como dama benefactora* y además aporta otras representaciones ancladas en la figura de *Eva como revolucionaria* presentes en la juventud de los años setenta.

Estas representaciones son centrales para comprender las motivaciones y las lógicas de acción, pues las representaciones sociales acerca de procesos y figuras históricas van configurando una manera de actuar.

Este punto es destacado por Soprano (2003) que explica que la relación que establece Auyero entre las redes de clientela política y las redes de resolución de problemas en los barrios carenciados da cuenta de la «*manera peronista*» de resolver los problemas, es decir el conjunto de prácticas materiales y construcciones simbólicas relacionadas con dirigentes y militantes políticos peronistas.

Según este autor, Auyero (1997; 2001) registró la presentación de las punteras peronistas y concluye que fundan su actuar en la figura de Eva. Una mujer peronista en política se comporta de manera maternal con los pobres, hace trabajo social antes que política (dos categorías antagónicas en el sentido de los actores) y colabora con el hombre, el político que es quien toma las decisiones.

Soprano (2003) critica esta mirada y afirma que «performar» a Eva no es la única alternativa que tienen las mujeres peronistas de hacer política con éxito. Según su mirada, el análisis de Auyero se apega demasiado a la perspectiva que el actor (en el caso que analizamos podríamos pensar en las trabajadoras vecinales) le representa en cierto escenario.

De esta forma, coincidimos en que el discurso que reivindica la apoliticidad de la red de trabajadoras vecinales es una construcción social en un determinado contexto. Como desarrollamos en los capítulos anteriores la acción de estas mujeres no podría explicarse sólo desde esta mirada. Estas mujeres no sólo son mediadoras sino que lideran redes que se conectan con otras redes, muchas de ellas compiten políticamente y luchan por campos de poder dentro de la propia estructura barrial e incluso dentro del propio partido justicialista.

Asimismo, la construcción de las identidades y el posicionamiento de las manzanas también son influidas por las representaciones de las entrevistadas sobre el lugar del investigador y de lo que suponen que «la sociedad» espera de ellas: mujeres desinteresadas políticamente, que trabajan por el bien del prójimo y del barrio, con una actitud maternal.¹⁶

¹⁶ Esta misma visión se refleja en los discursos de los funcionarios y documentos oficiales que hemos citado en capítulos anteriores.

Las manzaneras son un ejemplo de cómo una determinada imagen de mujer, producida desde la legitimidad de la ley, la burocracia estatal y la propaganda política encuentra su implementación concreta y su reinterpretación práctica [...] pero sí fue la primera vez que las mujeres se incorporaron en forma masiva a la implementación de políticas sociales del gobierno, tuvieron un reconocimiento social explícito a través de la construcción de una identidad femenina legítima de participación (Masson, 2004: 134).

Unos párrafos antes se expusieron algunos de los tantos testimonios en los que las manzaneras se presentaron ante mí de la misma manera que aparecen en casi todas las etnografías sobre mujeres peronistas. Ahora bien, y siguiendo el análisis de Soprano (2003), estos testimonios eran una presentación ante un «*periodista, historiador o politólogo*», pero ahondando en sus prácticas sociales en otros contextos su accionar no se basaba solamente en esas máximas por ellas expuestas.

Más allá de las representaciones estereotipadas, algunas manzaneras disputaban espacios dentro de la estructura del partido justicialista, reunían personas para asistir a actos políticos y también establecían fuertes liderazgos a niveles barriales con los cuales «*negociaban*» en las internas partidarias.

Sin embargo, las figuras míticas del peronismo histórico aparecen constantemente en los relatos y dan sentido a su actuación, les marcan el rumbo, es decir que su conducta está influenciada por esa historia política y barrial.

En este punto es importante recuperar el concepto de *habitus* puesto que «no sólo es importante considerar las estructuras sociales externas a los agentes. Es decir, no basta solamente con construir el sistema de relaciones objetivas en el que se inserta la práctica que se pretende explicar: lo social, la historia, se deposita a la vez, en las cosas y en los cuerpos. Por ello es necesario también rescatar las estructuras sociales incorporadas por el agente que produce las prácticas; es decir los *habitus*, en tanto principios de generación y estructuración, de percepción y apreciación de dichas prácticas» (Gutiérrez, 1997: 95).

En este sentido, Svampa y Martucelli (1997) retoman la idea de estructuras del sentir de Raymond Williams que alude sobre todo a la manera en

que los significados son vividos y sentidos activamente en términos personales. Las relaciones entre estas estructuras del sentir y las formas fijas son muy variables pudiendo ir desde una identificación hasta un distanciamiento extremo, donde se combinan de manera aleatoria las creencias seleccionadas y las experiencias efectuadas.

Los autores intentan interpretar la vigencia de ese sentimiento a pesar de las transformaciones operadas en el peronismo en tanto estructura del sentir. Desde muchos puntos de vista la situación actual es muy diferente de la del peronismo en sus orígenes. La fórmula del peronismo debió su éxito a la capacidad de dotar de un sentimiento de protagonismo social y político a las clases trabajadoras, al asociarlas entre otras, a la representación de una Argentina industrial.

Entre los sectores populares, el peronismo aparece en primer lugar como un conjunto de referentes que estructuran la memoria y que insertan la identidad personal dentro de una colectividad. Esto es, el peronismo es indisociablemente una memoria y una identidad: doble realidad que hacen de él una ‘comunidad afectiva’ en la cual se combinan una carga emocional, una dimensión simbólica y una afirmación identitaria (Svampa y Martucelli, 1997: 319).

A continuación se exponen algunos fragmentos de entrevistas que dan cuenta de cómo sus recuerdos familiares y las representaciones sociales en torno a estas figuras las impulsaron a la militancia y al trabajo social.

Mirá yo lo vivo como una cosa natural como una obligación moral para con los demás. Yo concibo la política como el mangar para los demás ¿Para mí? No, para mí nada todo para los demás. Pensá que yo recibí mi primer juguete en el año 48 cuando funcionaba la Fundación Eva Perón. Eso me marcó para siempre, es imposible de olvidar. Recuerdo cuando llegaba un telegrama y había que ir a buscar los juguetes al correo. Eso nos quedó grabado de la infancia y francamente nos marcó a fuego en el rumbo político que tomamos. Por eso es que para nosotros el tema social se maneja así, para los demás todo, si podemos ir a ver a un político

para sacarle alguna chapa o colchones, etc. lo hacemos siempre para la gente que no tiene, nunca para cosas personales nuestras. Si se necesitan remedios y son caros, bueno hacemos lo imposible y contactamos a quien haya que contactar para dar una solución. Los peronistas somos así cumplimos con el deber moral de ayudar al otro así como alguna vez alguien nos ayudó a nosotros. Eso pasó con Perón y Eva que ayudaron a los más necesitados y ahora nosotros nos debemos a esa gente (Coordinador).

Yo siempre me identifiqué con Eva Perón. Nos marcó muy a fuego toda la acción de Eva en esa época, pensá que millones de chicos conocieron los juguetes gracias a ella, había un gran amor y preocupación por los demás» (Comadre).

Mi mamá era dirigente gremial en el año 40, era docente rural, quedó viuda y se vino a trabajar a una fábrica textil, trabajó de operaria y se hizo dirigente gremial y mi abuelo tuvo que venir corriendo desde Chascomús porque la habían metido presa por comunista. Entonces mi madre funda con otros compañeros la Unión Obrera Textil que después deviene en la Asociación Obrera Textil, el 17 de octubre del 45 yo vine acompañándola a ella de Berisso a La Plata y de vuelta caminando, yo tenía 12 años. Vinimos caminando hasta el edificio de la Universidad que nos tiraban piedras. Yo vivía en Chascomús y me traían los fines de semana de paseo y a veces en verano jueves y viernes; mi mamá me llevó al frigorífico Swift a la mañana a ver cómo era la cosa. Me quiso mostrar como trataban a la gente para que viera que el mundo no era como yo vivía con mi abuelo y mi abuela. Ahí vi que cuando tomaban a los obreros que les hacían falta y al resto los bomberos les tiraban agua con una manguera de presión para que se fueran. Era antes del 45, los corrían con el agua, los trataban como animales. Yo tendría 7 años y mi mamá me mostraba lo que pasaba. Siempre estuve en el trabajo social. Antes en las unidades básicas, a los 14 años tenía carnet de adherente o sea que ya hacía la mía. Con mi mamá iba a reuniones, la alegría que tenía mi mamá por las vacaciones y el aguinaldo o sea que se les respetó al ser humano como tal, no como burro de carga, los inmigran-

tes de aquellos años en los frigoríficos, la ropa de abrigo en las cámaras frías apareció después de Perón, el relevo en las cámaras frías igual los hombres se orinaban y se les congelaba la orina encima porque no les dejaban salir al baño a hacer sus necesidades, todo cambió, no hay como no ser peronista. (Coordinadora)

Yo vivía en Los Hornos y tenía un vecino que cuando cumplías los 18 te traía la ficha de afiliación y él siempre nos hablaba de Perón y como yo por respeto lo escuchaba me trajo libros de Perón, después mi suegra me regaló «La Razón de mi vida de Evita» que es mi libro de cabecera y de ahí me empezó a gustar y empecé a ver los proyectos y los trabajos que hacían y me enganché y ahí me quedé. (Coordinadora)

Históricamente Perón, yo lo sé por mi mamá que tiene ahora 83 años, yo me crié oyendo hablar de Perón y Evita, lo que hicieron por los chicos que fue un gobierno bueno. Esa imagen me llevó a militar en el PJ. Eva Perón por su trabajo fue la mejor, no seremos Eva pero llevamos las banderas de ella». (Manzanera)

Los testimonios anteriores marcan la historia personal y barrial ligada al peronismo, que, actualizada en las prácticas cotidianas, refuerza su identidad.

Sin embargo, la identidad de estas trabajadoras vecinales también está asentada en la construcción de un colectivo fuerte, que aparece recurrentemente en los relatos: «*nosotras, las manzaneras*», surge como una expresión que las ayuda a presentarse e influir tanto frente a «*los de abajo*» (gente del barrio) como a los «*de arriba*» (los políticos).

Dicha categoría identitaria denota una fuerte identificación con el espacio barrial. En un contexto de transformaciones sociales y económicas, de retirada del Estado, de pérdida del lugar del mundo del trabajo, las grandes mediaciones con anclajes de clase y de carácter político-partidario son reemplazadas por acciones colectivas de base territorial o temática. En este sentido, Merklen (2005) analiza la territorialización de las movilizaciones sociales y el lugar que recobra lo barrial como espacio de socialización política y como fuente de identificación de los sectores populares.

Soy comadre y coordinadora de la zona del barrio X. Este es un puesto para mejorar el trabajo en el barrio (...) El barrio es nuestra casa (Coordinadora de Berisso).

Tratamos de cambiar la realidad del barrio (...) yo no quiero llegar allá arriba yo me conformo con tener un lugar acá donde pueda trabajar la problemática social del barrio (Manzanera de Berisso).

Finalmente, también son relevantes para este análisis los argumentos de Acevedo, Rotondi y Aquín (2001) quienes se plantean que la identidad colectiva se constituye generalmente desde una doble dimensión: identidad sectorial e identidad genérica. Las mujeres que participan se sienten parte de un colectivo y a la vez sienten que forman parte no de cualquier sector, sino de un sector particular: las mujeres pobres. Detrás de esto subyace la aparición de un fuerte sentimiento de pertenencia acompañado de la creación de identidad, seguridad y autoestima. La participación en experiencias colectivas, brinda la potencialidad de operar como espacios de contención afectiva y social -en términos de clase o sectores de clase- como un lugar en el que referenciarse.

Esta situación se pudo percibir claramente en las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo. Pertenecer a ese colectivo les daba también una sensación de seguridad reforzada en el hecho del apoyo mutuo que la red se dispensa no sólo entre sí sino ampliada al resto de la familia. Los testimonios abundaban en ejemplos de mujeres que habían perdido algún hijo, problemas familiares, separaciones, etc todas eran circunstancias en las cuales las mujeres recurrían a esa contención de sus compañeras.

Esto no implica la ausencia de diferencias de estilos y conflictos entre ellas, éstos parecen resolverse ‘para adentro’ estipulándose cierta división de tareas a partir de los distintos temperamentos.

Asimismo, el «ser manzanera» involucra una serie de elementos polisémicos y hasta contradictorios (honestas, realistas, boconas, ejemplificadoras, trabajadoras, quejasas, brujas, solidarias, justas, peleadoras, esforzadas, intermediarias, entrometidas, prag-

máticas, pícaras) cuya combinatoria resulta de un juego relacional con otros actores (receptores, otros agentes del espacio de mediación, funcionarios del Plan Vida, políticos del municipio) (Fournier y Soldano, 2001: 18).

Para muchos de estos mediadores las actividades que realizan forman parte de «una forma de vida», de una «visión del mundo y de su lugar en él», «de un proyecto político ideológico» que vienen construyendo a lo largo de sus trayectorias biográficas, no reductibles a la racionalidad instrumental de agentes maximizadores.

CONCLUSIONES

A partir de la información obtenida en el trabajo de campo, cuyos resultados se presentaron a lo largo de la tesis, se intentó recuperar el eje central de esta investigación que consistió en la indagación de las relaciones sociales que se conforman en distintos barrios del Gran La Plata alrededor de la implementación de un plan provincial: el Plan Más Vida. Los interrogantes que acompañaron este proceso estuvieron vinculados con el análisis del tipo de relaciones que se establecen entre los actores que intervienen en la ejecución de esta política en los niveles municipal y barrial, cómo perciben y significan los roles que les son asignados desde el Estado, cómo se conforman las identidades de los actores barriales, qué naturaleza adquieren los procesos participativos de los mismos, cuáles son las características que asumen las redes de ayuda social y cuál es su relación con las instancias políticas.

En este sentido, la comprensión de los roles propiciados desde el diseño del Plan y de las relaciones que se establecen con base en ellos, requirió recuperar los conceptos de participación, clientelismo y la conformación de identidades. Ahora bien, luego de haberlos problematizado en el cuerpo de esta tesis, caben realizar algunos comentarios y exponer algunas reflexiones finales.

En la primera parte se describió el marco social y político en el que surge el Plan analizado, contextualizando los principales cambios en la relación entre el Estado y la sociedad para ver de qué forma el Plan Más Vida está inserto dentro de las concepciones neoliberales de las políticas sociales cuya principal característica es la focalización, dejando de lado el uni-

versalismo presente en el Estado de Bienestar. Otro de los aspectos destacados es la descentralización cuya principal característica es el traspaso a la esfera provincial y/o municipal de las responsabilidades de la puesta en marcha de las políticas, sean nacionales o provinciales.

Tal como caracteriza Martínez Nogueira (2004) la ejecución de las políticas en ámbitos municipales podría promover la adaptación a las problemáticas locales, facilitar el control social, lograr mayor eficiencia en la ejecución, etc. Sin embargo, coincidimos con este autor en que la diversidad de las situaciones sociales, políticas y administrativas locales, sumadas a la escasa capacidad de las unidades centrales para la coordinación de la acción, hace difícil el seguimiento de la implementación generando una gestión parcializada, con énfasis en el cumplimiento de plazos y rutinizada en las actividades planificadas. En este sentido, hemos observado que en el caso del Plan Más Vida, el acento en la entrega de alimentos relega el desarrollo de otros componentes sustantivos del Plan.

Las diferentes formas de implementación del Plan Más Vida en los tres municipios analizados (La Plata, Ensenada y Berisso) se relacionan con los distintos grados de autonomía y matices en las relaciones que se generan entre los actores barriales y locales. Las tres localidades presentan estructuras organizativas diferentes y la puesta en marcha también lo es. Tal diferenciación en el nivel municipal se acompaña de distintas perspectivas sobre los roles de quienes implementan el plan en los barrios: coordinadores, manzaneras y comadres.

Podríamos señalar, como característica central de los municipios analizados, que en La Plata aparece la implementación del Plan bajo una estructura fuertemente centralizada y verticalista. Su «cúspide» está representada por la Subsecretaría de Desarrollo Social que se conecta con los coordinadores barriales y éstos a su vez con los agentes barriales (manzaneras y comadres). La implementación del Plan Más Vida está restringida a la asistencia alimentaria y los componentes del Plan relacionados con el desarrollo de la organización comunitaria basada en la conformación de grupos multifamiliares todavía no fueron puestos en marcha visualizándose resistencias a su implementación.

En Ensenada, la característica fundamental es la escasa centralización. Manzaneras (titulares y suplentes) y comadres aparecen desconectadas en

muchos casos del nivel municipal asumiendo mayores responsabilidades en el funcionamiento del Plan. Ahora bien, esta situación refuerza sus roles y cobran mayor autonomía con respecto al equipo municipal.

En Berisso la estructura del Plan Más Vida es, como en el caso de La Plata, centralizada. Sin embargo, se observa mayor independencia de los coordinadores barriales respecto de la dirección técnica municipal. Las coordinadoras de los barrios analizados son las que dan las directivas más importantes e imprimen particularidades en las modalidades de gestión. A diferencia de La Plata, en donde la dirección municipal tiene preponderancia sobre los coordinadores barriales, en Berisso ésta relación se invierte.

En el municipio de La Plata se observa que la división de los roles es marcada y eso permite para el equipo una mejor organización y mayor control de las actividades realizadas por cada uno de los actores barriales. En Berisso ocurre algo similar pero la red compuesta por las coordinadoras y las manzanas impiden el afianzamiento de una organización estable fijado por la estructura municipal, la que resulta más flexible a la luz de la influencia de la red. En Ensenada, el protagonismo de las trabajadoras vecinales es mayor en tanto carecen de una estructura de gestión específica que las dirija y monitoree.

De este modo la implementación del Plan se acerca al modelo «*bottom up*» que hemos expuesto en el capítulo 4 que enfatiza, en el nivel local de ejecución y en los actores implementadores, la capacidad de adecuar lo programático a las circunstancias particulares.

En los tres municipios analizados es fundamental el rol que juegan las trabajadoras vecinales. Desde la óptica de las manzanas, la cotidianeidad de su contacto con los beneficiarios y el compartir, en la mayoría de los casos, los mismos problemas, va consolidando una relación sumamente estrecha.

Otro aspecto considerado fue el de la mirada de los actores sobre el nuevo Plan Más Vida, su evaluación y percepción acerca de las modificaciones que plantea con relación al antiguo Plan Vida. En dicho punto, hay coincidencias en la apreciación de los informantes de La Plata, Berisso y Ensenada: no observan modificaciones sustanciales y opinan que los cambios se reducen a los alimentos entregados.

Si bien la modificación del Plan, en el momento del trabajo de campo, llevaba poco tiempo de desarrollo, se registró un divorcio entre los linea-

mientos de la planificación central y lo que los sujetos percibían en el nivel de implementación barrial. Allí los componentes de trabajo comunitario y participación encuentran resistencia en los actores encargados de llevar adelante la política y, además, los beneficiarios tampoco están al tanto de las modificaciones que se pretendieron establecer con el Plan Más Vida.

Como habíamos planteado en el análisis de las políticas sociales, la instancia de la implementación aparece como un espacio donde se disputan roles, poderes e intereses. De este modo, la dinámica política y social en el plano local condiciona el diseño inicial de las mismas. Esta dinámica resulta de un juego de fuerzas entre múltiples actores y redes comunitarias que intentan influir en las acciones y decisiones según sus propios intereses.

Para aprehender esta trama de relaciones y significaciones que los sujetos elaboran a partir del rol que se les asigna y del rol que construyen en la cotidianeidad, es fundamental utilizar el enfoque relacional y la perspectiva del actor. Esta mirada nos permitió apreciar cómo el «ser manzanera» fue consolidando un rol y un lugar de prestigio en el contexto barrial.

Los casos analizados marcan la resignificación de roles, interviniendo en ello la historia del barrio, la de los propios actores y el contexto en el que se desarrolla la política social. El Plan Más Vida genera e institucionaliza una red de intercambios materiales y simbólicos que se articula con otras redes ya existentes y pasan a formar parte de las estrategias de reproducción social que disponen las familias pobres.

Como apuntamos en el capítulo 5, con la participación en el Plan Más Vida el lugar de las mujeres en el ámbito doméstico y público se resignifica y, en muchos casos, las acciones que generan esas formas de participación tienden a la modificación de las condiciones de vida propias y del barrio.

En este sentido, coincidimos con Zarembeg (2002) en que la intermediación de intereses y necesidades de sectores desfavorecidos en el área de las políticas sociales no deriva necesariamente en una legitimación automática del orden establecido. Las relaciones sociales que se desprenden y la modalidad de participación que los sujetos van construyendo puede transformar ese campo en un espacio donde se lleven adelante reformas que medien los intereses de los sectores más desfavorecidos. De esta manera, el Estado no aparece como una entidad monolítica, sino como un espacio ins-

titucional en el que se combinan y enfrentan diferentes intereses, trayectorias de gestión, capacidades técnicas y voluntades políticas.

Con relación a la participación social, se distinguieron dos concepciones sobre la misma. Una hace hincapié en la participación como «cuestionar lo dado, oponerse a lo institucionalizado, a la dominación en términos de cohesión y/o de consenso, la inclusión participativa supondría cuestionar la manipulación y la cooptación.» (Menéndez, 1998: 12). La segunda concepción de participación denominada «simbólica» (Sirvent, 1999) refiere a acciones que ejercen poca o ninguna influencia sobre la política y gestión institucional y generan una ilusión de poder inexistente.

Estas dos concepciones para el análisis de experiencias concretas, aunque útiles con fines heurísticos y para reconocer estilos participatorios, no dan cuenta cabal de las experiencias de la red de trabajadoras vecinales. Si bien los canales de participación que se abren en el marco del Plan Más Vida son acotados a la implementación y propician un trabajo comunitario no remunerado ligado al trabajo doméstico «maternal» (distribución de alimentos, cuidado de la salud, acompañamiento de la embarazada, etc) y no al diseño y evaluación de la política, la labor que desarrollan las trabajadoras vecinales genera cuestionamientos al lugar de la mujer en el barrio y en el hogar.

Las experiencias dan cuenta de la modificación del rol de las mujeres en el ámbito doméstico y su crecimiento en el espacio barrial, por ello, estas formas de participación en algunos casos se canalizan hacia un campo político de la reivindicación de los derechos, trascendiendo el rol asignado por el Estado. En este sentido, coincidimos con Cardarelli y Rosenfeld (1998) en que a partir de algunas experiencias, se desarrolla en ciertos contextos el traspaso de un tipo de participación social a una proyección de la ciudadanía política, en tanto se constituye una posibilidad de ejercer los derechos propios y el de reivindicar el derecho de los «otros», de los vecinos del barrio que viven sus mismas situaciones de carencia y vulnerabilidad.

Sin embargo, para que el paso hacia una participación reivindicativa de derechos no se limite a experiencias puntuales, deben generarse institucionalmente canales legitimados que permitan la construcción progresiva de una estructura que contemple la respuesta de las demandas surgidas.

Por otra parte, las relaciones sociales que se desprenden de esta política social son cuestionadas, desde el sentido común, desde los massmedia y des-

de investigaciones académicas, por su carácter «clientelar». En este trabajo percibimos que las relaciones que se construyen a partir del Plan Más Vida no se agotan en relaciones clientelares verticales y asimétricas, sino que se trata más bien de relaciones contingentes formadas por alianzas que deben ser renovadas. En efecto, las relaciones que se establecen entre la red de trabajadoras vecinales, los beneficiarios y los coordinadores y punteros no tienen una única dirección, por ello, vemos al clientelismo como una relación conflictiva y dinámica, no sólo unidireccional. Al hablar de alianza estamos poniendo el énfasis en que las relaciones clientelares son también lugares de negociación de los sectores menos favorecidos. Son espacios de poder, aunque subordinados, que se abren en determinadas circunstancias y dan la posibilidad a los sectores pobres de conseguir recursos.

Asimismo, esto nos lleva a pensar las relaciones clientelares como parte de un conjunto de prácticas que los agentes implementan para su reproducción social a fin de mantener o mejorar su posición social.

Otro de los aspectos que nos interesa resaltar es que estas relaciones que se desarrollan en los barrios «insularizados» (Fournier y Soldano, 2001) marcan que el Estado tiene un control parcial sobre ellos. La delegación de poder en individuos que en teoría son «representantes suyos», pero que de hecho poseen una base local de poder, hace que éstos actúen como intermediarios entre las exigencias del poder central y los intereses locales adquiriendo y reforzando ese poder anclado territorialmente. De esta manera, los habitantes de los barrios actúan sobre la arena pública local para la obtención de recursos.

Esta situación se profundiza a partir de la descentralización y la focalización de las políticas sociales que contribuyeron a territorializar el acceso a la ayuda y a reforzar la dependencia de la población respecto a los sistemas políticos locales (Merklen, 2005).

Desde esta perspectiva, el espacio municipal como ámbito de análisis cobra importancia ya que se tiende a transferir en este nivel no sólo los llamados «costos sociales» de estas transformaciones (mientras se mantienen centralizados los recursos y las decisiones), sino también la necesidad de encarar problemas de legitimación de políticas sociales. Los sectores pobres se ven en la necesidad de asumir de manera creciente la responsabilidad sobre la producción y reproducción de sus condiciones de vida, a partir de lo cual los

frentes de conflicto tanto como los intentos de resolución y de institucionalización tienden a «territorializarse», cobrando nuevos sentidos el espacio barrial y la trama de organizaciones sociales y dispositivos estatales que operan en él. En este marco, como hemos señalado en el capítulo 6, es que el barrio adquiere una dimensión identitaria particular.

Sin embargo, esta representación del Estado que se canaliza a través de los efectores de las políticas sociales es fragmentada y difusa y, por ende, las relaciones que allí se establecen toman un tinte más personalizado, dando lugar al surgimiento de relaciones asimétricas y a liderazgos.

Ahora bien, el hecho que impere una lógica política, es decir, que los actores deban legitimarse diariamente con los beneficiarios, contribuye a que los alimentos u otros recursos, lleguen en tiempo y forma o al menos se tiende a ello.

Al analizar la problemática del clientelismo, consideramos importante tener en cuenta que la identificación que los sectores de bajos recursos tienen con el peronismo difícilmente pueda ser explicado en términos de racionalidad instrumental de agentes maximizadores que buscan acrecentar el capital político a cambio de recursos. La centralidad de esta identidad política en la vida de estos sectores tiene una raíz construida históricamente.

El lugar y las representaciones del peronismo establecen formas de solidaridad. «Ser peronista» en la mirada de los militantes es sentir y vivir lo social de una determinada manera. Asimismo, centran sus acciones en reconstrucciones de las figuras míticas del movimiento. Estas representaciones acerca de la historia moldean y configuran la cultura política de estos sectores.

De esta forma, el peronismo sigue aglutinando y siendo una fuente de socialización para estos sectores. El rastreo de historias de vida y de trayectorias políticas, posibilitan comprender las representaciones sociales que los habitantes construyen hoy día y qué resignifican de su pasado, el lugar central que tuvo y tiene ese movimiento político en la población de bajos recursos, dejando de lado las explicaciones de sentido común que nos habla del peronismo como una «maquinaria electoral» que utiliza a los pasivos y acrílicos pobres para sostenerse en el poder.

Como habíamos marcado en el primer capítulo el sujeto y objetivo de la política social del Estado pos-intervencionista son los pobres y el mejora-

miento de los índices de necesidades básicas. Para algunos se trata del resurgimiento de la asistencia pública que había sido superada por las instituciones de la seguridad social y de prestación de servicios sociales del Estado de Bienestar. Para otros autores estamos ante un nuevo tipo de asistencialismo, el neoliberal.

El carácter neoliberal proviene de la voluntad de no realizar una transferencia incondicional a los pobres. Por el contrario, se exige de estos una responsabilidad empresarial y política. Las nuevas políticas sociales pretenden crear un sujeto para mercantil y para público. Para mercantil porque los programas para pobres exigen de estos la coparticipación en los costos de diversas maneras y con diferente intensidad. Para público porque mediante los diversos mecanismos e instancias de participación social las comunidades adquieren de diversa manera y con diferente intensidad responsabilidades públicas (Restrepo Botero, 1997: 10).

Según Isuani (1998), ante la situación de marginación estructural la responsabilidad pasa por satisfacer un nivel básico de necesidades. Los programas que intentan ofrecer servicios o ingresos a los pobres a través de estrategias de focalización tienen grandes desventajas como la imposibilidad de brindar no más que servicios pobres.

Este enfoque de Isuani es muy interesante. Las políticas focalizadas podrían ser eficaces en otros ámbitos, pero ¿cómo focalizar las políticas cuando gran parte de la población está por debajo de la línea de pobreza? Es sin dudas un contrasentido. Ahora bien, la universalización de la acción social sólo podrá darse en el marco de una nueva concepción sobre el rol del Estado.

No obstante, es importante reconocer el lugar que el Plan Más Vida fue logrando en sus años de trayectoria. Es entonces necesario capitalizar como marcan Eguía y Ortale (2005) la historia de un programa que ha subsistido a pesar de los avatares políticos y que ha conseguido institucionalizar una red de ayuda social a partir de la formación de equipos de trabajo profundamente comprometidos con los problemas sociales y que, a su vez, ha consolidado unas figuras comunitarias valoradas en los barrios que han forjado una identidad, un «nosotras las manzaneras».

El desafío consiste en potenciar los componentes del Plan que contribuyan a reforzar nuevas formas de ciudadanía y, por otro lado, fortalecer las acciones que apunten a una transformación de la subjetividad desde un rol de «cuidadora voluntaria y solidaria» a un rol activo de reivindicación de derechos y búsqueda de una transformación en sus condiciones de vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Patricia; Rotondi, Gabriela y Aquín, Nora (2002), «La participación comunitaria como espacio de constitución de ciudadanía», *Primeras Jornadas Australes Interdisciplinarias sobre mujeres y desarrollo*, Universidad Austral de Chile, Valdivia.
- Acuña, Carlos y Smith, William (1996), «La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales», en *Desarrollo Económico* N° 141 abril-junio.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993), *La implementación de las Políticas Públicas* (Estudio introductorio). Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arditi, Benjamín (1997), «La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política», en *Nueva sociedad* N° 150, julio-agosto.
- Alfaro, María Inés (1997), «La evaluación cualitativa de los programas sociales: la cara oculta de las intervenciones». Trabajo presentado en las Segundas Jornadas Internacionales sobre Estado y Sociedad: las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. Universidad Nacional de Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados.
- Alonso, Luis Enrique (1998), *La mirada cualitativa en sociología*, Madrid, Editorial Fundamentos.
- Andrenacci, Luciano (2001), *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*. Caracas: CLAD.
- Andrenacci, Luciano (2002), «Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea» en *Cuestión social y política social en el*

- Gran Buenos Aires*, Luciano Andrenacci (org), UNGS, Ediciones al Margen.
- Auyero, Javier (1997), «Evita como performance. Mediación y resolución» en *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Javier Auyero (comp.), Editorial Losada, Bs As.
- Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Cide-Porrúa, México DF.
- Belmartino, Susana, Levín, Silvia y Repetto, Fabián (2002), «Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: Breve historia de un retroceso», en *Socialis*, vol. 5, Buenos Aires.
- Bertaux, Daniel (1996), «Historias de casos de familias como método para la investigación de la pobreza» en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*, Vol 1, N° 1, Buenos Aires.
- Blanco, Mercedes y Pacheco, Edith (2001), «Trayectorias laborales en la ciudad de México: un acercamiento exploratorio a la articulación de las perspectivas cualitativa y cuantitativa», *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Vol 7, N° 13, Buenos Aires.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Barcelona.
- Bourdieu, Pierre (1985), «Espacio social y génesis de las ‘clases’», *Espacios*, N° 2, Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo (2000), «Reflexiones acerca de los modelos de Política Social» en *Hechos y Derechos. Derechos económicos, sociales y culturales*, N° 7, Editado por Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires.
- Canales, Miguel y Peinado, Anselmo (1994), «Grupos de discusión», en Delgado, Juan Manuel y Gutiérrez, Juan (coords), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Síntesis, Madrid.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (1998), *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- Cartaya, Vanesa (1993), «Regulación del bienestar en una economía abierta. Redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y familia», en *Las instituciones laborales frente a los cambios en América Latina*, OIT, Chile.

- Cavarozzi, Marcelo (1997), *Autoritarismo y democracia, 1955-1996*, Ariel, Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis (1999), *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila Editores y Universidad de General Sarmiento.
- Cravino, María Cristina; Fournier, Marisa; Neufeld, María Rosa y Soldano, Daniela (2001), «Vida cotidiana e implementación de políticas sociales: receptores y mediadores en un barrio del Conurbano Bonaerense» en <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc>.
- Coffey, Amanda y Atkinson, Paul (1996), *Making Sense of Qualitative Data*. Traducción realizada Graciela Canal. Proyecto UNLP-IPAP, Material de circulación interna, La Plata, marzo de 2005.
- Cortazzo, Inés (1996), «Participación comunitaria ¿Real o ilusoria?», en *Revista Escenarios*, Año 1, N° 1, Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1993), «Política social y regulación de la fuerza de trabajo», en *Cuadernos Médicos Sociales* N° 65/6, Rosario.
- Cortés, Rosalía (1996), «Argentina: reestructuración económica e impacto en el mercado de trabajo», en *Informe Coyuntura*, CEB, año VI, N° 57/58, Buenos Aires.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano para el desarrollo (CLAD), Caracas.
- De Souza Minayo, María Cecilia (1997), *El desafío del conocimiento. Investigación cualitativa en salud*, Lugar, Buenos Aires.
- Díaz, Cristina (1998), «El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción», en Juan Carlos VENESIA (coord.), *Políticas Públicas y desarrollo local*, Rosario, FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- Draibe, Sonia (1994), «Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias Latinamericanas», en *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 134.
- Eco, Humberto (1999), *Cómo se hace una tesis*, Ed. Gedisa, Buenos Aires.
- Eguía, Amalia y Weingast, Diana (2004), «Informe de Programas de la Subsecretaría de Organización Comunitaria del Ministerio de Salud y Ac-

- ción Social (1992-1994), Consejo Provincial de la Mujer (1994-1995); Consejo de Desarrollo Humano y Familia (1995-2002) y Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (a partir de 2002)» *Informe del Programa de Incentivos a la Investigación: Evaluación de programas sociales en barrios del Gran la Plata*, Dpto. de Sociología, Fac. de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Eguía, Amalia, Piovani, Juan Ignacio y colaboradores (2001) «Evolución de la situación laboral del Gran La Plata en la última década», en el 5º *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.
- Eguía, Amalia; Ortale, Susana y colaboradores (2005), «Programas alimentarios y de empleo transitorio desde la perspectiva de los beneficiarios. Estudios de caso -1988/2005- en barrios pobres del Gran La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina)», Departamento de Sociología de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP/CONICET/CIC, La Plata.
- Eguía, Amalia; Ortale, Susana (2005), «Participación y género. A propósito del Programa Social Co-madres de la Provincia de Buenos Aires», en *VI Reunión de Antropología del Mercosur*, Montevideo, Uruguay.
- Elmore, Richard (1993), «Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales», en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las Políticas Públicas*, Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Escudero, Eduardo y Diloretto, Graciela (1997), «La salud en la caída: el proceso de pauperización y la adaptación a la Pobreza en el área de la salud», *Ponencia en Congreso ALAMES*, Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Esping-Andersen, Gosta (1996), «Después de la Edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial», en *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 142.
- Forni, Gallart, Ma. Antonia y Varsilachis de Gialdino, Irene, *Métodos cualitativos II*, CEAL, Buenos Aires, 1992.
- Foster, George (1972), *El contrato diádico: un modelo para la estructura social de una aldea de campesinos mexicanos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- Fournier, Marisa y Soldano, Daniela (20019, «*Los espacios en insularización en el conurbano bonaerense: una mirada al lugar de las manzanas*», Tercer Jornada Anual de Investigación de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Fraser, Ronald (1989), «La formación de un entrevistador», en *Historia y fuente oral*, n° 3, Barcelona.
- Franco, Rolando (1996), «Los Paradigmas de la Política Social en América Latina», *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago.
- Gallart, María Antonia (1993), «La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de investigación» en Forni, Floreal, Gallart, María Antonia y Varsilachis de Gialdino, Irene, *Métodos cualitativos II: la práctica de la investigación*, Buenos Aires, CEAL.
- García Delgado, Daniel (1994), *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Bs As, FLACSO, Norma, Buenos Aires.
- Garretón, Manuel (1995), *Hacia una Nueva Era de la Política. Estudio sobre las Democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Garretón, Manuel (2001), «Democratización política pendiente y transformaciones societales. Las consecuencias para la acción colectiva y la cultura política», en Labastida Martín del Campo, Julio y Camou, Antonio (coords), *Globalización, identidad y democracia*, Siglo XXI, México .
- Gellner, Ernest (1986), *Patrones y Clientes*, Juncar Universidad, Barcelona.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos (1996), «La política de liberalización económica en la administración de Menem» en *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 143.
- Geertz, Clifford (1994), «Centros, reyes y carisma. Una reflexión sobre el simbolismo del poder», en *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Ediciones Paidós, Barcelona.
- Guber, Rosana (1991), *El salvaje metropolitano*, Legasa, Buenos Aires.
- Guber, Rosana (2001), *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Norma, Bogotá.
- Gunes Ayata, Ayse (1997), «Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno» en *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Auyero, Javier (comp.), Editorial Losada, Buenos Aires.
- Gutiérrez, Alicia (1997), *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*, Editorial universitaria UNM y Dirección general de Publicaciones UNC. Córdoba.

- Heller, Agnes (1985), *Historia y vida cotidiana, aportación a la sociología socialista*, Colección Enlace, Grijalbo.
- Jelin, Elizabeth (1994), «¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa», en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, N° 4.
- Ilari Sergio (2004), *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del «Plan Vida» al «Más Vida»*. Provincia de Buenos Aires, Argentina. Instituto Interamericano para el desarrollo social (INDES/BID). Estudio de caso N° 3, Washington.
- Isuani, Aldo (1998), «Una nueva etapa histórica», en Isuani, Aldo y Filmus, Daniel, *La Argentina que viene*, Norma, Buenos Aires.
- Kalinsky, Beatriz, Wille, Arrúe y Rossi, Diana (1993), *La salud y los caminos de la participación social: marcas institucionales e históricas*, CEAL, Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel (1998), *Lazo social, don y principios de justicia: sobre el uso del capital social en sectores medios empobrecidos*, en de Ipola, Emilio (comp.), *La crisis del lazo social. Durkheim, cien años después*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Kessler, Gabriel (2002), «De proveedores, amigos, vecinos y 'barderós': acerca de trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del gran Buenos Aires», en AA.VV. *Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90. Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento-Biblos.
- Kuasñosky, Silvia y Szulik, Dalia (1996), «Desde los márgenes de la juventud» en Margulis, Mario (Editor) *La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud*, Biblos, Buenos Aires.
- Llach, Juan (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- Laplacette, Graciela y Sotelo, Romelia (2000), Actitudes y creencias sobre la sexualidad y el SIDA, en AAVV *La Salud en crisis*, Editorial Dunken.
- Lazzari, Axel (1993), «Panoramas de la antropología política del clientelismo», Cuadernos de Antropología Social, N° 7, Buenos Aires.
- Lechner, Norberto (1981), *El Estado en América Latina*, Siglo XXI, México.
- Lechner, Norberto, «Tres formas de coordinación social. Un esquema», en *Revista de la CEPAL* N° 61, Naciones Unidas, 1997.
- Lerner, Bertha (1996), *América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza*, Miguel Ángel Porrúa, México.

- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998), *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Niño y Dávila Editores-CIEPP, Buenos Aires.
- Majone, Giandoménico (1993), «La factibilidad de las políticas sociales», en *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Nogueira, Roberto (2002), «Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente», en Bertranou, Julian Palacio, Juan Manuel Serrano, Gerardo, *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- Masson, Laura (2004), *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*, IDES, Buenos Aires.
- Menéndez, Eduardo (1995), «Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social», en *Dimensión Antropológica*, año 2, vol. 5, México.
- Menéndez, Eduardo (1997), «El punto de vista del actor. Homogeneidad, diferencia e historicidad», en *Relaciones* N° 69.
- Menéndez, Eduardo (1998), «Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado» en *Cuadernos Médicos Sociales*, N° 73, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.
- Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- Montero, Maritza (1994), *Psicología Social Comunitaria*, Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara (Disponible en la Página web del IPAP: www.ipap.sg.gba.gov.ar/doc/mmar.doc).
- Nelson, Joan (2002), «Las políticas de reforma del sector social: fases, dimensiones y estrategias», en *Socilis*, vol 5, Buenos Aires.
- Niremborg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta (2000), *Evaluar para la transformación*, Paidós, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1988), *Partidos políticos y movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid.

- Ortale, Susana (2003), *Transferencia metodológica para la evaluación de efectos durante la ejecución del Plan Más Vida. Evaluación en diez distritos de la Pcia. de Buenos Aires*, Ceren/CIC - Informe de circulación restringida elevado al Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo Pcia. de Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1984), «Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal» en Oszlak, Oscar (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Pagani, María Laura (2005), *Naturaleza, alcances y limitaciones de la participación comunitaria en municipios de la provincia de Bs As (1990-2004)*. Tesis de la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO.
- Pagani, María Laura y Schuttenberg, Mauricio (2005), «Participación comunitaria y políticas sociales. Una mirada desde los actores barriales del Plan Más Vida en el Gran La Plata», en *IV Jornadas de Sociología*, Dpto de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Paramio, Ludolfo (1999), «Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina», en *Zona Abierta* N° 88/89.
- Portes, Alejandro (1999), «Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna», en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (comps.) *De Igual a Igual, El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Fondo de Cultura Económica – FLACSO SIEMPRO, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2000), «Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90'», en *Desarrollo Económico* vol. 39, N° 156, Buenos Aires.
- Restrepo Botero, Darío (1997), Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 7, Caracas.
- Rivera, Marcia (2000), *Tejiendo Futuro. Los caminos posibles del desarrollo social*, Ediciones Puertos, San Juan.
- Rodríguez, Laura (2001), «De patronas y clientas. Etnografía de una organización de mujeres», en *Revista de Antropología Avá*, N° 3.
- Roniger, Luis (1997), Sociedad civil, patronazgo y democracia», en *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Auyero, Javier (comp.), Editorial Losada, Buenos Aires.

- Ruiz Olabuénaga, José Ignacio (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Santamarina, Cristina y Marinas, José María (1994), «Historias de vida e historia oral», en Delgado, Juan M. y Gutiérrez, Juan (Eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Síntesis, Madrid.
- Sautu, Ruth (1999) «Estilos y prácticas de la investigación biográfica», en Sautu, Ruth (comp.). *El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir de los testimonios de los actores sociales.*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Sen, Amartya (1992), *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editorial, Madrid.
- SIEMPRO (1999), *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas sociales*, Buenos Aires, Coedición del FCE y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, UNESCO.
- Sirvent, María Teresa (1999), *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, UBA-Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Soprano, Germán (2003), «A favor de una etnografía sobre el clientelismo político y peronismo», *Desarrollo económico*, vol 42. N° 167.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), «El análisis de las políticas públicas», en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- Taylor, Julie (1979), *Eva Perón. The myths of a woman*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Taylor, Steven y Bodgan, Robert (1992), *Métodos cualitativos de investigación*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Trincheri, Marcela (1996), «Modelos de participación comunitaria de programas sociales», *Revista Escenarios*, La Plata, Año 1, N° 2, Escuela Superior de Trabajo Social, UNLP.
- Ugalde, Antonio (1987), «Las dimensiones ideológicas de la participación comunitaria en los programas de salud en Latinoamérica», en *Cuadernos Médicos Sociales* N° 41, Rosario, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Asociación Médica de Rosario.

- Valles, Miguel (1997), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Síntesis, Madrid.
- Wolf, Eric (1980), «Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas», en Banton, Michael (comp), *Antropología social de las sociedades complejas*, Alianza, Madrid.
- Woods, Marcela (1998)»Redes clientelares en el Conurbano Bonaerense: usos del espacio y formas de estructuración del poder local», *Terceras Jornadas Internacionales Estado y Sociedad: la reconstrucción de la esfera pública*, Centro de Estudios Avanzados, UBA.
- Zarembeg, Gisela (2002), «Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzanas y comadres en el conurbano bonaerense» en *Revista Socialis*, vol.5.

Documentación institucional

- Cámara de Senadores, «Discurso del gobernador Carlos Ruckauf», en Diarios de sesiones. Apertura del 126° Período Legislativo -1/3/98-, disponible en <http://www.senado-ba.gov.ar>.
- Cámara de Senadores, «Discurso del gobernador Eduardo Duhalde», en Diarios de sesiones. Apertura del 129° Período Legislativo -1/3/01-, disponible en <http://www.senado-ba.gov.ar>.
- Jefatura de Gabinete (2003), *Balance de Gestión: 2002-2003*, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires, La Plata.
- Jefatura de Gabinete (2005), *Documento Síntesis de Gestión 2004/5*, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires, La Plata.
- Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (1999), *Informe Plan Vida (Período 1994-1999)*, Elaborado por el Área de Evaluación y Sistematización del Plan Vida, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (2002), *Resumen Ejecutivo y Síntesis Narrativa del Plan Más Vida*, Gobierno de la Pcia. de Bs As.
- Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (2003), *Documento Base: Informe Técnico del Plan Más Vida*, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Humano / Ministerios de Salud / Dirección General de Cultura y Educación (2004), *Documento: Plan Más vida*, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires.

Secretaría para la Modernización del Estado (2001), *Modernizar el Estado y Reformar la Política*, Gobierno de la Pcia. de Buenos Aires.