

Resumen

El presente informe fue elaborado en el marco del proyecto de investigación “Sentidos en las Estrategias de comunicación / Educación de las ONGs y el Estado dirigidas a los adolescentes de Viedma”. Aborda los debates en torno a las estrategias de intervención en lo social en trabajo en red, a partir de la experiencia de la Red Adolescencia Viedma. Además, de analizar las formas de participación, control e incidencia de la Sociedad Civil y el rol del Estado en las políticas sociales.

Podemos observar en la actualidad la complejidad de las relaciones sociales en nuestra sociedad y el derrumbe de ciertas certezas existentes en torno al abordaje de las problemáticas sociales. Uno de los ‘territorios’ -como lo nombra Rubén Efrón-, en los cuales estos conflictos se hacen más evidentes, es en ‘lo adolescente’. Las políticas sociales dirigidas a lo denominado ‘adolescencia’ se han modificado a la luz de un nuevo paradigma de intervención. Se ha pasado del paradigma de ‘situación irregular’ al paradigma de ‘protección integral’. Los ‘menores de edad’ pasaron a ser denominados ‘niñas, niños y adolescentes’, diferenciando sujetos y considerando las diferencias de género. Argentina ha comenzado en los últimos años a modificar su legislación con el fin de adaptar las políticas sociales al nuevo paradigma. Sin embargo, algunas prácticas de intervención con adolescentes, y el mismo sistema de exclusión social y pobreza, no permiten que lo legislado transforme la situación concreta de los sujetos de las políticas sociales.

La ‘construcción’ del sujeto de políticas sociales, ha generado nuevas instituciones y legitimado nuevos actores para su atención. Decimos ‘construcción’ de sujetos, porque, como señala Estela Grassi, las políticas no se crean para atender una problemática social dada de antemano, sino que construyen los sujetos y las prácticas de intervención. Es en esta construcción donde se resitúa al Estado y a la Sociedad Civil en relación con ‘los adolescentes’.

En la ciudad de Viedma, Río Negro, la experiencia de la Red Adolescencia Viedma nos permite abordar los debates en torno a las estrategias de intervención en lo social por parte del Estado y la Sociedad Civil en un trabajo en red. Además de analizar las formas de participación, control e incidencia de la Sociedad Civil en las políticas sociales.

Estado y políticas sociales

Para comenzar a analizar las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, incorporamos lo que Norbert Lechner denomina ‘formas de coordinación social’ (1997). El autor distingue tres formas de coordinación, en las cuales se puede observar desde nuestra mirada, un lugar diferente del Estado y la Sociedad Civil en relación con el abordaje de ‘lo adolescente’ –como categoría sociocultural-.

Por Estado, entre tantos aspectos a los que se puede hacer referencia, entendemos el concepto clásico que se basa en la idea de ‘soberanía’. Lechner señala que en la ‘soberanía externa’ el Estado garantiza la unidad nacional respecto a otros estados y en la ‘soberanía interna’ asegura la cohesión al interior de la sociedad. En el tipo de *coordinación* denominada por el autor como *política*, el protagonismo de la coordinación de la vida social pasa por el Estado, que por ser el centro jerárquico de la sociedad, “articula la vida social mediante una coordinación política” (1997: 8). El ‘modelo estado-céntrico’, que en Argentina se realiza hasta la década de los ‘80, se erige ‘expropiando’ de bienes materiales y simbólicos a sectores de la sociedad que podían desafiar un centro de autoridad autónomo (Iazzetta 2003). El mercado y la sociedad civil actúan en lo social, supeditados al Estado.

El modelo desarrollista como momento de *coordinación política*, regula todos los aspectos de la vida social, y mediante sus instituciones, le da un lugar a cada sujeto social. La categoría ‘adolescente’ en esta etapa en Argentina, no existía como destinataria de políticas sociales. Podemos decir que las políticas de ‘minoridad’ integraban a los menores de 21 años, por lo que no existía la necesidad de construir una categoría que representara lo ‘adolescente’. Los ‘menores de edad’ en este modelo eran atendidos principalmente por la escuela y la familia, y quienes no eran ‘disciplinados’ en estas instituciones modernas, eran derivados a otras instituciones como orfanatos y correccionales. Existen supuestos en los cuales se basa el ‘paradigma de la planificación racional’ (Lechner 1997), como institución más conocida de las prácticas de coordinación política. Estos supuestos son: que existen metas y medios inequívocos y claramente atribuidos a una causalidad también inequívoca; criterios claros para evaluar el cumplimiento de las metas; y el supuesto de que distintas acciones racionales individuales se agregan sin fisuras a un

resultado final también racional y óptimo (Messner cit. en Lechner 1997).

Visto desde las políticas sociales implementadas, podemos decir que este modelo se traduce en instituciones legitimadas socialmente, que responden a lo que se denominó 'modelo de situación irregular'. Existían instituciones que atendían a los menores que, por distintos motivos, no eran contenidos por sus familias o grupos de crianza; sin embargo, esto no ponía en cuestión las relaciones sociales vigentes ni sus instituciones. La República Argentina fue el primer país de América Latina que aprobó una ley específica de protección para "menores" a principios de siglo, la llamada Ley de Patronato de Menores. El tema de la protección a la infancia desvalida y pobre no era la preocupación central de las políticas para el futuro Estado argentino. Se organizó, como señalamos, a partir de lo que se denomina "modelo de la situación irregular", relacionada con el asistencialismo y la tutela de los menores de edad.

Contradicciones de la coordinación mediante el mercado

Este modelo de coordinación estado-céntrico se agota, o mejor dicho es agotado, y reemplazado por una nueva forma de *coordinación social mediante el mercado*, como dice Lechner, 'propuesta e impuesta' por el contexto neoliberal. La 'soberanía interna y externa' del Estado, que mencionábamos al comienzo, fue debilitándose, acompañada por la ruptura de las certezas modernas y sus instituciones. Si miramos hacia las políticas sociales, podemos observar en esta crisis, la aparición del concepto 'adolescente' para nombrar un nuevo sujeto social.

Álvarez Uría habla de un 'estatuto de la infancia' que sienta las bases de lo que se considera el 'universo de la niñez'. Otros autores provenientes del campo de la Comunicación / Educación, Jorge Huergo y Belén Fernández (2000), señalan el 'desborde del estatuto de la infancia' para dar cuenta de las transformaciones en la educación, como consecuencia de la total depredación y precariedad sociocultural producida por los modelos neoliberales. Este concepto puede trasladarse a nuestro análisis para señalar que las políticas sociales asistenciales, que antes estaban dirigidas a los niños, quedan obsoletas frente a nuevas problemáticas que exceden lo que en otro momento se consideraba el universo de la niñez. Vemos que en las nuevas políticas sociales dirigidas a los niños, niñas y adolescentes aparecen problemáticas como: embarazo adolescente, adicciones, trabajo infantil, entre otras. De esta manera se establece una nueva relación Estado / niño: de políticas sociales que vinculan a los niños con las instituciones del Estado como la escuela, el orfanato o los correccionales; a una concepción de protección integral-social (familia, estado, comunidad).

En Argentina la reforma constitucional del '94 incorpora la Convención de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, y desde ese momento las provincias han comenzado a modificar sus legislaciones para integrar este nuevo paradigma de protección integral.

Continuando con los tipos de coordinación social, las décadas de los '80 y '90 en Argentina significaron el avance del mercado como centro de coordinación social. En este tipo de coordinación –en sus aspectos teóricos, un orden autoorganizado y autorregulado-, el rol del Estado es asistencial, motor de la descentralización y focalización de las políticas sociales. En este tipo de coordinación social, se pretende eliminar todo tipo de 'interferencia política' que distorsione las 'leyes del mercado' como mecanismo automático de equilibrio (Lechner 1997).

La política social a lo largo de los noventa, se fue construyendo en un contexto donde el empobrecimiento y el desempleo se erigieron en los discursos como fenómenos amenazantes a la estabilidad y la modernización económica del país, antes que situaciones perjudiciales para la vida de esos grupos sociales (Grassi, 2003). Los sectores que no podían ser integrados al sistema por el mercado, serían asistidos, compensados, por el Estado. Sin embargo, el déficit de eficiencia de las políticas compensatorias de la pobreza extrema implementadas por el entonces presidente Carlos Menem, eran para los organismos internacionales de crédito un problema de gestión, en el marco de un modelo correcto. En los '90 la no integración de sectores no restó éxito al modelo, porque quienes fracasaban eran los particulares, de quienes tenía que hacerse cargo el Estado sin alterar las condiciones macroeconómicas. Es en la segunda mitad de la década cuando se instala con mayor fuerza la participación de las organizaciones sociales de la sociedad civil en las políticas públicas, sustentadas por financiamiento internacional, argumentando que el Estado era una fuente de corrupción y que las organizaciones garantizarían una mayor transparencia en la utilización de estos recursos.

Teniendo en cuenta las condiciones y lógicas de la planificación de las políticas sociales dirigidas a adolescentes, éstos se constituyen como "grupo-meta" de las políticas sociales implementadas, a partir también de condiciones que son establecidas por los organismos internacionales de crédito que las financian. Las organizaciones de la sociedad civil ocupan un rol protagónico en la ejecución de políticas dirigidas a adolescentes y son éstas ONGs las que trabajan con grupos desde distintos programas. El paso de las políticas sociales "universalistas", a las de "grupos-meta", (Daniel Pelúas) debe enmarcarse en las políticas sociales "de amortiguación" que vinieron de la mano de la implementación del neoliberalismo en América Latina.

Por un lado, se observa la constitución de los adolescentes como sujetos de políticas sociales específicas, el reconocimiento de sus derechos ciudadanos; y por otro lado, la exclusión de aquellos jóvenes que no son consumidores y el empobrecimiento de sus familias y comunidades. Es en este conjunto de actores sociales donde se hacen más notorias las contradicciones de este modelo:

- Un Estado que legisla, pero que no puede garantizar los derechos que dice defender.
- Un mercado que participa en las identificaciones juveniles, pero también en la estigmatización como posibles delincuentes de quienes no acceden al consumo.
- Una sociedad civil que comienza a ser más protagonista en la ejecución de fondos internacionales, pero que no puede paliar una pobreza que explota por distintos frentes.

Búsquedas de nuevas estrategias

Las definiciones en torno al concepto de Sociedad Civil nos permitirán abordar la forma en que organizaciones de este sector participan en la Red Adolescencia Viedma, como estrategia de trabajo en lo social. Antonio Camou (2004) define a la Sociedad Civil (desde ahora SC) como “un espacio social de actores vinculados por relaciones sociales horizontales de cooperación o reciprocidad y orientados a la búsqueda de objetivos comunes” (70). Marca también tres focos de irradiación de la problemática: la SC como espacio surgido contra las dictaduras y totalitarismos en América Latina y Europa; otro foco sería en relación con la caída del Estado de Bienestar y la ocupación de los espacios dejados por el Estado; y el tercero, se refiere a los movimientos sociales y la nueva ‘pluralidad de la sociedad’ surgida en los '70 en Europa y después de los '80 en América Latina.

Cohen y Arato, ([1992] 2000) postulan desde la visión posmarxista –se ubican dentro de la teoría crítica en vez de la relativista de la “deconstrucción”- que el resurgimiento del “discurso de la sociedad civil” se encuentra en el centro de una marea de cambios en la cultura política contemporánea. Se abre así el debate en torno a la democratización de las sociedades y el grado de participación de la SC y su relación con el Estado.

Otro concepto, lo ‘público’, también aparece en este debate ya que la SC hace referencia a lo público no-estatal. Iazzetta señala que la creciente relevancia de estas expresiones –lo ‘público no estatal’, lo ‘privado social’- reconoce como correlato a un Estado que ha dejado de garantizar ciertas tareas. Pero advierte que no se puede confundir la tarea que cumplen estas organizaciones de la SC desde una ‘solidaridad horizontal’, con el deber del Estado de resolver los problemas sociales.

El *modelo de coordinación mediante redes* que menciona Lechner ubica a la SC mediante sus organizaciones –que pasaremos a denominar Organizaciones No Gubernamentales –ONGs- - en el rol de participación, control e incidencia en las políticas públicas. Sin volver a un Estado que lo controlaba todo desde ciertas certezas respecto de las causas y las vías de resolución de los problemas sociales, en este modelo el Estado vuelve a ser el eje de la coordinación social. Sin embargo, las ONGs participan en las distintas etapas de planificación, control y gestión de estas políticas.

En Viedma, como estrategia de trabajo en red, señalaremos algunos aspectos de la Red Adolescencia que comenzó a funcionar a fines del 2003.

Participan de la Red las siguientes ONGs:

- Obispado de Viedma: Centro para la Adolescente Embarazada y Madre (CADEM).
- Fundación Proyecto Sur: Entre Todos.
- Fundación Alternativa Popular en Comunicación Social: Centro de Expresión Juvenil Encuentro.
- Mutual para el Discapacitado: VIVIR.
- Asociación Taller Protegido Viedma: Defender la Alegría (ATAP).
- Junta Vecinal Barrio Lavalle: Entre la Escuela y la Vida.
- Fundación Creando Futuro.
- Red de Redes (De Carmen de Patagones).

Todas las ONGs mencionadas, menos la última, se implementan en el marco de los proyectos PROAME –Programa Nacional de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes-. Dependen del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y son financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo. La sigla era Programa de Atención a Menores en Riesgo, y fue modificada en el 2002 por la mencionada anteriormente.

Además la Red está constituida por los siguientes organismos estatales:

- Área Adolescencia del hospital público Zatti.
- Área de Salud Mental del hospital público Zatti.
- El Galpón (Unidad de Tratamiento de Enfermedades de Transmisión Sexual) del hospital público Zatti.
- Dirección de Promoción Familiar del Municipio de Viedma.

- Instituto de Libertad Asistida de Río Negro.
- Ministerio de Familia de Río Negro.

Coordinación mediante redes y nuevos interrogantes

Como objetivo, la Red expresa: *“Generar, junto a la comunidad y sus adolescentes, propuestas integrales desde el trabajo en red, con eje en acciones participativas y de promoción, con la intención de participar e incidir en el diseño de políticas públicas”*.

En los objetivos específicos señala lograr un “abordaje integral” de la adolescencia y sus problemáticas. Crear para eso un *“espacio interinstitucional, interdisciplinario y comunitario que permita analizar, diagnosticar, y planificar estrategias preventivas y promocionales, orientadas a facilitar y fortalecer los factores protectores sociales, familiares e individuales en el que crecen y se desarrollan nuestros adolescentes”*.

Comparando lo señalado, con lo denominado por Messner (cit. en Lechner 1997), como los aspectos a tener en cuenta en un enfoque de la coordinación social mediante redes, podemos decir que el trabajo de la Red Adolescencia se consolida en Viedma como una búsqueda de participación en incidencia en las definiciones de la problemática adolescente. Existe por un lado el reconocimiento de lo complejo que resulta definir ‘lo adolescente’ como problemática social, y lo difícil que es establecer las políticas para su abordaje. Como se señala en los objetivos específicos, ya no son sólo la familia y las instituciones las que intervienen en una problemática social, sino que aparecen otros actores –comunidad, grupo de pares, otras disciplinas-. Se reconoce que es necesaria la presencia del Estado en la coordinación de las políticas sociales, pero también la participación de la SC en diálogo con ese Estado.

La Red no surgió desde una planificación estratégica de un sector jerárquico del Estado provincial. Se crea como un espacio estratégico frente a las distintas actividades que se realizaban en la localidad para los/as adolescentes. El concepto de ‘capital social’ utilizado por Robert Putnam (2001) nos aporta al análisis de la conformación de este espacio. Dice el autor que el ‘capital social’ –diferente al concepto de Pierre Bourdieu- se refiere a las características de la organización social que facilitan la cooperación y la coordinación en beneficio mutuo. Deberíamos rastrear en las historias de las organizaciones y en la conformación de la comunidad de Viedma para encontrar quizá, las raíces de las posibilidades de este trabajo en red, que no tiene otra experiencia en la provincia. El ‘capital social’ según Putnam es, a diferencia del capital convencional, un bien público que no es propiedad privada de aquellos que se benefician de él y consiste normalmente en lazos sociales, normas y confianza mutua.

Una aproximación a los actores que componen la Red, nos lleva al planteo de las nuevas formas de participación política. Quienes impulsaron y son los actores con mayor protagonismo de la Red, vuelcan en este espacio debates que consideran, entran en un plano de discusión política por un modelo de sociedad y con objetivos de transformación de prácticas concretas de intervención. No poseen una pertenencia a un partido político determinado, pero provienen de experiencias militantes en distintos campos gremiales, culturales y sociales. Se puede decir que las identidades partidarias dieron paso a otro tipo de identidades, lo que Lechner y otros autores nombran como la ‘informalización de la política’. Por ejemplo en el ámbito de la salud, la mayoría de los integrantes se identifican con: un modelo que prioriza la prevención de enfermedades, la educación en la salud, no hablan de ‘pacientes’, sino que le asignan un rol activo, entre otras características. Se percibe la idea de que se está participando de un ámbito público, que sobrepasa el Estado y se encuentra estrechamente vinculado a la comunidad.

El protagonismo de las ONGs en esta Red se encuentra dado por los financiamientos externos que reciben por parte de los organismos internacionales. Estos subsidios tienen fecha de vencimiento a fines del 2006 y estas organizaciones se encuentran buscando nuevas formas de financiamiento. De no encontrar formas de financiar la continuidad de las actividades, se planean reducir servicios, personal y actividades. Se abren a fines de agosto de este año -2006- otros interrogantes: ¿Qué sucederá con las poblaciones que atienden estas organizaciones? ¿Debe el Estado absorber los espacios que dejarán las organizaciones?

Sin duda, el único que puede responder a estos interrogantes es el Estado, ya que no se le puede exigir a las ONGs que garanticen la asistencia y la promoción. Puede el Estado brindar su apoyo financiero y de coordinación para la continuidad de la Red, o acaparar el control político de tal cuestión. La estrategia del trabajo en red en el abordaje de ‘lo adolescente’ permite pensar la complejidad del campo social desde una mirada descentrada, de interrogantes que ponen en discusión toda la trama social, y especialmente, que le otorgan un lugar importante a la búsqueda de diálogos con los mismos adolescentes.

Bibliografía

ALVAREZ URIA, F Y VARELA. *Arqueología de la escuela*. Editorial de la Piqueta. 1992.

CAMOU, Antonio. “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para

su discusión". En *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo Local. Segundo seminario nacional*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Gobierno de la República Argentina. González Bombal, Inés (compiladora). Libros del Zorzal. 2003.

COHEN, J y ARATO, A *Sociedad Civil y Teoría Política*. Fondo de Cultura Económica. México. [1992] 2000.

GRASSI, Estela. *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires. Espacio Editorial, 2003.

HUERGO, Jorge; FERNANDEZ, María Belén. *Cultura Escolar, Cultura Mediática /Intersecciones*. Bogotá. Publicaciones de la Universidad Pedagógica Nacional. 2000.

IAZZETTA, Osvaldo M. "La democracia y los vaivenes de lo público-estatal" en Rev. SAAP. Volumen I, Nº 2, Octubre. 2003.

LECHNER, Norbert. "Tres formas de coordinación social". En Rev. de la CEPAL. Abril de 1997. Naciones Unidas. 1997.

PUTNAM, Robert D. "La Comunidad Próspera. El capital social y la vida pública". En Rev. Zona Abierta 94/95. 2001.