

MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN, RACIONALIDADES EN JUEGO Y RESIGNIFICACIONES PRODUCIDAS. CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN EN UN PLAN SOCIAL

Mauricio Schuttenberg
Universidad Nacional de La Plata - CONICET (Argentina)
mauricioschuttenberg@gmail.com

Resumen

En este artículo se pretende desarrollar los modelos de interpretación de la implementación de planes sociales, caracterizar las relaciones sociales generadas alrededor del Plan Más Vida y las particularidades de su puesta en marcha en tres municipios analizados: La Plata, Berisso y Ensenada. A partir de esa caracterización, intentaremos mostrar que la implementación de la política social es una etapa de conflicto y de negociación en la que los sujetos intervinientes reinterpretan y resignifican las directivas impulsadas desde el Estado.

Cabe destacar, que este trabajo constituye una sección de una investigación más amplia elaborada para la tesis de Maestría en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata con el nombre de "Políticas sociales desde la perspectiva de los actores. Estudio del Plan Más Vida en el Gran La Plata". El presente trabajo formó parte del proyecto: "Evaluación de programas sociales en curso en barrios pobres del Gran La Plata" (2004/5) y actualmente continúa el equipo de trabajo en el proyecto: "Distintas perspectivas para el análisis de la pobreza y las políticas sociales" (2006), ambos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.

Para la realización de esta investigación se utilizó una perspectiva metodológica cualitativa, partiendo del análisis de documentos oficiales (planes, normativas, programas gubernamentales, discursos de los gobernadores) y de un estudio de caso en el Gran La Plata (incluye algunos barrios de La Plata, Berisso y Ensenada) a partir de 40 entrevistas en profundidad a técnicos municipales y trabajadoras vecinales. El trabajo de campo se realizó entre los años 2004 y 2006.

La implementación de las políticas como problema

En este apartado creemos 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" (1).

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 problemas 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, 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, etc.

- 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" (2). 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 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 artículo 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, de supervivencia y de obtención de recursos para satisfacer sus necesidades, cada vez más crecientes en los últimos tiempos.

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. En este punto, interesa analizar el proceso social que se teje alrededor de la política, es decir, la relación entre los distintos actores que intervienen en el tema. 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.

En esta misma línea, para Martínez Nogueira (2004) 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).

El modelo “**bottom up**”

A diferencia del modelo “*top down*” que analiza la implementación de las políticas sociales desde una perspectiva verticalista que observa cómo las decisiones tomadas en las altas esferas del Estado son llevadas a cabo en el nivel micro, consideramos que el modelo “*bottom up*” es más útil a la hora de analizar el proceso de implementación de la política social abordada. Este 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 (Tamayo Sáez, 1997). 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 implementación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública” (3).

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 algunas reflexiones de los casos estudiados.

Algunas comparaciones entre La Plata, Ensenada y Berisso

En esta sección 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.

Antes de comenzar la mirada sobre la puesta en marcha del Plan es preciso recordar que el Plan Más Vida es una política social que se implementa en la actualidad en la provincia de Buenos Aires. Surgió en 1994 como Plan Vida bajo la gobernación de Eduardo Duhalde, para llevarse a cabo 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 que el propio plan propiciaba. Esta forma de implementación, sustentada en la propia organización comunitaria, buscaba consolidar acciones en la población beneficiaria que promoviera la práctica de la autogestión e interrelación barrial. El objetivo era que esa red solidaria construida por mujeres de la comunidad se transforme en un entramado que canalice la llegada de otros programas, agilizando la labor del Estado. De esta manera, se esperaba que mediante la participación de los propios destinatarios se adecuen los recursos a las necesidades reales de la comunidad, trascendiendo lo asistencial y promoviendo el crecimiento organizativo del individuo y de la comunidad.

La red comunitaria se conformó a lo largo de una década a través de la labor de las trabajadoras vecinales y comadres elegidas por la misma comunidad. Las primeras son las encargadas de recepcionar las raciones diarias del Plan en el propio domicilio y de distribuirlo a los beneficiarios, son conocidas popularmente como “manzaneras”.

Es preciso señalar además que 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, para la asignación de alimentos específicos se establece que son beneficiarias del Plan aquellas familias que entre sus integrantes comprendan a: mujeres embarazadas, mamás que amamantan niños hasta los 6 meses de edad (mamás en período de lactancia), niños de 6 a 12 meses de edad, niños de 12 a 24 meses de edad y niños mayores de 2 años hasta el ingreso escolar (5 ó 6 años de edad cumplidos).

Otra de las características es que a partir de la descentralización cada municipio aporta sus propios equipos de implementación de la política. Allí la principal diferencia que aparece en los municipios es la presencia o no de los coordinadores barriales que son las figuras encargadas de solucionar las problemáticas relacionadas a la puesta en marcha del Plan y a vincular el nivel barrial con el municipal.

Elmore (1993) analiza el proceso de implementación de políticas criticando al modelo jerárquico (“*top down*”), 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 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.

En esta línea, 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.

Justamente, 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, no en Ensenada.
- mayor autonomía de las manzanas en Ensenada por la ausencia de coordinadores barriales.
- equipo técnico exclusivo para la ejecución del Plan sólo en La Plata.
- equipos comunitarios (4) sólo en Berisso.

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 (manzanas) les transmiten a partir de su contacto diario con los beneficiarios. En el municipio de La Plata la relación entre los técnicos y coordinadores 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 manzanas y más aun a las comadres. Ahora bien, esta relación de las manzanas 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 manzanas 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 manzanas 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 cabe 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 conformación 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 necesitados 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 manzaneras.
- 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.

Conclusiones

En la introducción del trabajo nos habíamos propuesto mostrar que la implementación de una política social es una etapa de conflicto y de negociación en la que los sujetos intervinientes reinterpretan y resignifican las directivas impulsadas desde el Estado. En este sentido, Majone (1993) plantea que más allá de cuál sea la causa de la 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.

Esas consecuencias no previstas resultan de sumo interés para el análisis de las políticas sociales. 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 (manzaneras, 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).

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 (Pagani y Schuttenberg, 2006).

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.

Zaremborg (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 invita a pensar la resignificación que los actores realizan de una política social 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. 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.

Notas

(1) Oszlak y O'Donnell, 1984: 112.

(2) Bardach, 1998: 31.

(3) Tamayo Sáez, 1997: 305.

(4) El objetivo del subprograma Aprendizaje en Acción es formar una red ampliada de protección social consolidada y capacitada para la promoción del cuidado y desarrollo familiar a partir del trabajo de "Manzaneras, Comadres, Familias y agentes comunitarios formados en conocimientos y saberes para contribuir al fortalecimiento de la comunidad". Se busca entonces conformar "familias fortalecidas en sus conocimientos y saberes para contribuir al desarrollo físico, emocional, relacional, cognitivo y social de sus miembros".

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de las Políticas Públicas* (Estudio introductorio), Vol. 4, México, Miguel Ángel Porrúa. 1993.

BARDACH, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Cide-Porrúa, México DF. 1998.

CARDARELLI, Graciela y Rosenfeld, Mónica, *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Bs. As., Paidós, 1988.

DÍAZ, Cristina, "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, 1998.

ELMORE, Richard, "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, 1993.

LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública, 1991.

MAJONE, Giandoménico, "La factibilidad de las políticas sociales", en *La hechura de la política*, Vol. 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto "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*, Bs. As., Prometeo, 2002.

MASSON, Laura, *La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires*, Bs. As., IDES, 2004.

NIREMBERG, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta, *Evaluar para la transformación*, Bs. As., Paidós, 2000.

OFFE, Claus, *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema, 1988.

PAGANI, María Laura y Schuttenberg, Mauricio, "Participación e identidad. Experiencia de las trabajadoras vecinales del Plan Más Vida en el Gran La Plata", en *Revista Question*, otoño 2006 n° 10, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, UNLP, 2006.

SIRVENT, María Teresa, *Cultura Popular y participación social. Una investigación en el barrio de Mataderos*, Bs. As., UBA-Miño y Dávila Editores, 1999.

TAMAYO SÁEZ, Manuel, "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.

ZAREMBERG, Gisela, "Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzaneras y comadres en el conurbano bonaerense" en *Revista Socialis*, vol. 5, 2002.