



CEADEL
Centro de Apoyo
al Desarrollo Local

CUADERNO N° 22

**LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL ESTADO DE
MALESTAR**

**(acerca de los proyectos que actúan en la
frontera del Primer Mundo)**

Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld. 1991.

LA PARTICIPACION EN EL ESTADO DE MALESTAR¹

Devolviendo la iniciativa a la sociedad y la "autarquía" a los pobres. (Generar sus propios recursos, resolver sus propios problemas).

Introducción:

En la década del 80 comienza a desmontarse el Estado de Bienestar. Se quiebra un modelo de acumulación, distribución y consumo del producto social, que simultáneamente tensiona y pone en crisis el estilo de gestión estatal y transforma la estructura de la sociedad, coincidente con la etapa de democratización del país.

Las políticas de ajuste que vienen implementándose dejan grandes contingentes de población excluidos del producto social y de las decisiones de políticas. Mientras se desdibujan identidades colectivas en el marco de procesos de desintegración social, coexisten respuestas adaptativas, a la vez que innovadoras de los sectores populares, frente a la crisis.

Emergen nuevos actores de la política social, quienes tienen que "hacerse cargo" de su situación de desventaja frente a una oferta pública casi en extinción.

Como se ha visto en el recorrido histórico, la proliferación de proyectos "participativos" fue posible, sobre todo desde el sector público, en un contexto en el que el Estado tenía capacidad distributiva.

En el actual escenario estatal del ajuste, pobreza y participación de los pobres en proyectos, conforman un binomio residual desvinculado de la lógica de la modernización. Los sectores influyentes "negocian", "concertan", "pactan". Para los pobres, la participación puertas adentro de sus comunidades.

El "estilo liberal", unificando ideología y práctica, ignora la importancia de la intervención estatal para asegurar la reproducción de la sociedad en tanto orden colectivo (Flisfisch, A. 1986).

De allí se desprende su postulado básico de privatización de la política social, que obviamente condiciona una "manera de pensar" y proponer estrategias de participación restringida, aún cuando en el plano declarativo pueda exponerse una concepción maximalista.

Aún a riesgo de simplificar el conjunto de ideas que circulan en los ámbitos político - técnicos, que explícita o implícitamente presuponen estilos de pensamiento y operacionalización de la participación social, se han estructurado las siguientes categorías, no sólo no excluyentes sino muchas veces complementarias y mutuamente reforzadoras.

En la parte final del capítulo se exponen algunos mitos-clichés de la Programación Social, que suelen tranquilizar a los programadores y operadores de proyectos,

¹ El término fue acuñado por Eduardo Bustelo en "La Producción de Estado de Malestar: Ajuste y Política Social en América Latina". 1991. Documento de trabajo Nro. 6. UNICEF. Buenos Aires.

sobre todo a la hora de su evaluación.

Se han exagerado ciertos rasgos en la descripción de cada una de las dimensiones que siguen, porque se pretende que esta reconstrucción encienda un foco de atención y reflexión en torno a algunas propuestas, a veces ingenuamente adoptadas por funcionarios, programadores y trabajadores sociales y otras veces no tan ingenuamente por quienes pretenden instalar un "sentido común legitimador" (Hinkelammert, F. 1986).

La participación para la sobrevivencia

Se privilegia la idea de que los grupos en desventaja, sólo o con el apoyo de organizaciones privadas y/o públicas, son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. Subyace la idea de una vuelta al estado subsidiario en su mínima expresión.

A la vez ésta es la lógica de muchas agencias de financiamiento que aportan recursos a ONG,s, mediadoras entre los grupos de base y los fondos donados.

Esta "cadena de la ayuda" (Organismos Internacionales de financiamiento-ONG.s-Grupos Pobres) obtendría su éxito en el logro de la comunidad autogestionaria.

El fenómeno hiperinflacionario desatado a mediados de 1989, cuyas manifestaciones más visibles fueron los saqueos a los supermercados y la proliferación de ollas y comedores populares, generó un doble fenómeno.

Por un lado, frente a los saqueos, quedó expuesta la capacidad de los sectores populares para articular respuestas solidarias que paliaran la crisis, que en algunos casos significaron el surgimiento o la consolidación de modalidades innovadoras de acción colectiva.

Por el otro, se instaló en las instituciones públicas y privadas de ayuda la "cultura de la emergencia", que además de consolidar el modelo asistencial, fortaleció la creencia en la autogestión de los pobres en torno a la subsistencia, acompañada, en todo caso por la provisión pública y/o privada de insumos elementales.

La crisis, de esta forma, sería administrada socialmente por los sectores que la padecen en sus aspectos más crudos, nucleados en general en torno a necesidades alimentarias.

Los gobiernos centrales, provinciales y/o locales instrumentaron programas de carácter participativo, a través de la transferencia de recursos (cheques o alimentos). La modalidad participativa se plasma en formas de organización comunitaria de socialización del trabajo (compras, reparto de alimentos, cocina y atención de comedores, etc.).

En la medida que las formas de interacción social que genera la relación entre estas necesidades y respuestas particularistas, sean asumidas y legitimadas como "la participación posible y realista" en el actual contexto socioeconómico, se corren riesgos de desactivar el proceso de demanda social más agregada frente al Estado y a otras instancias de poder.

Otro de los riesgos, es la tendencia a convertir en una suerte de "modelo alternativo" a estrategias de sobrevivencia del sector informal, sin indagar si aquello que aparece como creatividad de los grupos, son respuestas coyunturales defensivas ante una experiencia traumática común.

Esta participación para la sobrevivencia podría comenzar a superar su carácter restringido y marginal en tanto deje de ser idealizada por técnicos y funcionarios, intentando potenciar en algunas de estas experiencias, los gérmenes de relaciones sociales efectivamente novedosas que puedan contener. También aquí se corren

riesgos de generalizaciones apresuradas que nuevamente realimenten el asistencialismo bajo el discurso de la autonomía de los grupos pobres.

La participación localista

En los últimos años y desde vertientes teórico-ideológicas diversas y aún enfrentadas, la dimensión "local", como contrapuesta a su noción correlativa de "lo global" (Arocena, J. 1988), es objeto de numerosas reflexiones y debates, que a su vez generan propuestas de estrategias y políticas vinculadas especialmente al desarrollo y a la acción social territorial.

Asociado a ello, y sustentando una posición crítica al excesivo centralismo propio de las estructuras político - administrativas de los países latinoamericanos, los temas de la descentralización y el rol del Municipio, son visualizados por distintas corrientes como instrumentos e instancias para promover el desarrollo local.

Las más progresistas (Borja, J. 1987, Rondinelli, C. 1981, Filgueira, C. 1985), quizás ante a la pérdida de referentes institucionales globales, al desencanto frente a los modelos totalizantes y a la otrora idea rectora de "proyecto nacional", proponen al espacio local como ámbito de realización de la democracia, en general argumentando las posibilidades que encierra como viabilizador de formas de concertación social y de mecanismos de desburocratización.

Estos autores, asocian la descentralización con un proceso de progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados y con un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas (Borja. J. 1987).

En general estos abordajes se inscriben en la discusión de una reforma del Estado, basada en el aumento de la injerencia y el cambio del estilo de participación de la sociedad en la trama pública (Arocena, J. 1988).

Algunas posiciones críticas en relación a estos supuestos, como las de de Mattos y Coraggio, entre otros, señalan que es cuestionable que la descentralización sea realmente efectiva para lograr estos objetivos, sin desmedro de que pueda ocasionar resultados favorables a ciertas comunidades locales.

El argumento central de ambos, parte del reconocimiento del avance del capitalismo en nuestro países y de la consecuente trans - sectorialización y transregionalización de las inversiones, lo que indica que los procesos relevantes de acumulación en cada ámbito nacional han comenzado a estar protagonizados por grupos económicos que despliegan sus acciones desbordando sus límites sectoriales y/o territoriales iniciales.

Se estaría dando un "proceso de desarraigo territorial" en el cual el capital pierde paulatinamente su sentido de pertenencia local. Este condicionamiento estructural **relativiza** el discurso que sostiene que la descentralización por sí misma, contribuye a que se produzcan "transformaciones socio - económicas de tendencia igualitaria" o "crecimiento con equidad" en las colectividades locales.

"La dinámica socio - económica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder" (De Mattos, C. 1989).

Estos planteos alertan también sobre el peligro de la idealización de la vida cotidiana y comunitaria.

Es irreal considerar las relaciones interpersonales sin mediaciones del mercado y de la

política y separadas de la totalidad social, en un mundo donde los medios nos homogenizan a escala intercontinental y las tecnologías no son resultado de procesos controlables por los actores locales y las fuerzas económicas y políticas que condicionan nuestra vida cotidiana no son locales sino mundiales o por lo menos nacionales (Coraggio, J.L. 1988).

Dentro del encuadre neo-liberal dominante que cuestiona al Estado nacional, la bandera del "localismo" aparece recubierta por un discurso que también apela a la democracia y en el que la participación social tiene su lugar destacado. Hoy surge con fuerza la necesidad de la reforma del Estado, apuntando más a su desmantelamiento y en particular a la eliminación de los remanentes del Estado de bienestar.

La descentralización en la receta neo-liberal se encuadra, entonces, en una estrategia de "modernización" del aparato estatal, acompañada de los componentes de desregulación y privatización.

Bajo esta perspectiva, compartida por muchos defensores de la autonomía municipal, la participación es entendida como una sumatoria de intereses, recursos y voluntades individuales. (¿Tal vez una colecta?).

Siguiendo el razonamiento que esquemáticamente, asocia al Municipio o Gobierno local con la relación "cara a cara" con los vecinos, se postula que un contacto más directo con la comunidad local supondría la factibilidad para la captación de recursos de la población, que harían más eficiente y eficaz la dotación de servicios.

Se ha instalado una modalidad bastante generalizada en los decisores municipales de promover la creación y el fortalecimiento de organizaciones intermedias, que entrarían en una suerte de sociedad con el gobierno local, regida por criterios cuasiempresariales, para la provisión de bienes de consumo colectivo.

Se establece una relación particularista Municipio-Organización, que institucionaliza acuerdos sobre el nivel de aportes de cada "socio".

Quedan así afuera de los acuerdos aquellos sectores sociales que no tienen recursos para aportar y cuyas reivindicaciones poco interesan a los sectores más solventes. En todo caso ellos pondrán su mano de obra para el mejoramiento del barrio y así el proyecto adquirirá su carácter participativo.

Esta propuesta se asocia con el criterio de "devolver la iniciativa a la sociedad local", que le fuera expropiada supuestamente por un estado burocrático e ineficiente y hoy, sobre todo, carente de recursos.

Bajo este razonamiento, muchas de estas iniciativas que propugnan la descentralización y revitalizan el vecinalismo asociado al poder público e invocan el autogobierno local, en realidad promueven una participación restringida en la gestión de los remanentes del ajuste.

Esta forma de concebir "lo local" desvirtúa las reales potencialidades que contiene el espacio local, aún reconociendo que existen diferencias importantes en los distintos escenarios.

La dimensión local constituye una escala de planificación particularmente viable y adecuada, siempre que se institucionalice un estilo de planeamiento sociogubernamental a través de mecanismos que instauren formas directas y activas

de participación en la elaboración de diagnósticos y en la preparación y gestión de proyectos de acción específica.

La escala local hace más factible el establecimiento de prácticas de control de la gestión de gobierno. Favorece la emergencia de nuevos actores sociales políticos que pueden acceder al poder local, tales como los partidos vecinalistas (aunque también pueden ser desactivadores de la participación).

En la Argentina, el interés por investigar y desarrollar intervenciones sociales innovadoras con base en la realidad municipal no debe quedar subsumida en las argumentaciones que nos propone el ajuste.

Es bueno recuperar en la memoria que la actual gravitación de los temas relacionados con el municipio y el poder local, también se origina a partir del surgimiento de movimientos reivindicativos barriales, su crecimiento en capacidad de convocatoria y el posterior desarrollo de nuevos conflictos asociados a la cuestión urbana.

"En el marco de una continuada crisis económica y del paulatino deterioro de las condiciones de vida, el gobierno local queda identificado como ámbito donde se condensa un importante número de contradicciones sociales, exacerbadas por la debilidad del Estado para darles respuesta" (García Delgado, D., Garay A. 1989).

Los municipios son, finalmente, los últimos eslabones del ajuste. Bajo la panacea de la descentralización se les transfiere responsabilidades en mayor medida que recursos.

Neobeneficencia participativa

A partir de argumentos que ponen el acento en la actual crisis fiscal del estado, de la cual se desprende la necesidad de reducir el gasto social, surge el nuevo paradigma de la focalización (targetting). La propuesta de políticas y programas orientados a grupos focales se asocia en general, a una crítica a la prestación universal de servicios.

Básicamente la perspectiva de la focalización supone concentrar los recursos de la política social en los grupos caracterizados como "vulnerables".

Si bien tiene legitimidad la preocupación por refinar los diagnósticos y la caracterización de las poblaciones que requieren mayor urgencia en la atención (niños 0-5 años, mujeres embarazadas, barrios carenciados), la construcción de estos grupos objetivos desde los espacios técnico-institucionales conlleva algunas limitaciones.

Por un lado, esta identificación de categorías técnicas cristaliza situaciones de pobreza que son en realidad muy complejas y de fronteras difusas.

Convierte así a los supuestos beneficiarios en "objetos pasivos" de los programas sociales que declaman la participación como eje de la intervención.

Por otra parte, las propuestas de focalización parecen ignorar la multicausalidad del fenómeno de la pobreza. No se articulan con dimensiones que contemplen la necesidad de tomar medidas en el campo de la política económica (ingreso, empleo, estructura de la propiedad, estructura tributaria) y del mercado (fijación de algunos precios), para combatir sus causas (Sojo, A. 1990).

El sujeto de la focalización es percibido desde su situación de **grupo carente** de servicios, más que desde su posición en las relaciones económicas y políticas.

En este caso, la construcción técnica de los "target groups", ligada a la relación carencia - provisión de servicios, refuerza un estilo de participación "en la emergencia" diseñada "desde arriba" (Wolfe, M. 1982).

Un diagnóstico que no exprese dinámicamente el cuadro de interacciones sociales, económicas y políticas de los grupos focales, no permite definir con precisión ni las metas, ni los recursos, ni los programas en que se expresan las políticas públicas (Franco, C. 1988).

El uso del término "neobeneficencia" (Isuani, A. 1990) hace referencia al criterio residual y claramente restringido que la propuesta conservadora actual sostiene para la atención de los más pobres, reflejado en el exiguo presupuesto que el estado asigna a los programas asistenciales. De ahí que el autor citado exprese que las políticas de focalización "atienden con muy poquito a pocos".

El riesgo actual es que se desmantelen las políticas universalistas y se reduzca la política social sólo a la atención de los grupos vulnerables, implementándolas a través de Fondos de Desarrollo o programas similares con financiamiento externo, que en general operan al margen de las estructuras sectoriales clásicas.

Sin duda, deben definirse criterios de selectividad para cubrir algunas necesidades básicas que hacen a la sobrevivencia. "Mientras que, por ejemplo, las políticas alimentarias pueden y deben ser focalizadas en aquella población que precisa los alimentos, la atención a la salud debe ser para todos e implica trabajar sobre la estructura de la salud pública y la seguridad social" (Bustelo, E. e Isuani, A. 1991).

Sumado a ello y al estilo de construcción de los "beneficiarios" ya expuesto, la participación de los mismos en este revival asistencialista, sería sólo un instrumento que quizá garantice un reparto más equitativo de lo "poquito entre los mismos pobres", creando una dependencia de éstos con el estado.

Difícilmente un encuadre de políticas con estas características pueda propiciar más que declarativamente, la promoción de organizaciones populares.

Los nuevos mitos de la programación social

La literatura actual sobre programación social, especialmente aquella referida a propuestas sobre modalidades de abordaje a la pobreza, suele emitir recomendaciones y sugerir experimentación de tecnologías sociales en torno a la implementación de **programas integrales** y **proyectos piloto**.

Creemos que estos conceptos han adquirido hoy en día el status de **mitos**, en el sentido de conformar estructuras de pensamiento sedimentadas (Abós, A. 1991.), que actúan como referentes legitimados y no expuestos a cuestionamientos, para fundamentar y desarrollar programas que involucran en su definición a la participación social.

En este punto se pretende poner en evidencia las contradicciones que encierran estos modelos, explicitando las tensiones subyacentes entre los elementos teóricos y las lecciones de la práctica.

El mito de los programas integrales

La propuesta de integralidad de los programas sociales está vinculada a una fuerte crítica a la sectorialización de las políticas sociales públicas, y a su ineficacia para alcanzar a las poblaciones que más lo requieren. Se sustentó teóricamente en la noción de Desarrollo como satisfactor sinérgico de las necesidades del hombre (Maslow, A. 1982, Weinstein, L. 1986, Fundación Dag Hammarskjöld. 1986, Varsavsky, O. 1982).

Esta noción aportó una visión superadora frente a modelos segmentadores de las necesidades humanas, que operan siempre orientando proyectos e intervenciones puntuales para la resolución de complejos problemas sociales.

Contribuyó, asimismo, al replanteo de metodologías de planificación y gestión participativa de proyectos, que ponen el acento en la interdependencia de la problemática socioeconómica y político institucional.

Desde la programación social el concepto Integral es equívoco. ¿Supone el diseño de programas que den respuesta a todos los problemas que enfrenta una comunidad o grupo beneficiario?; ¿Supone la convergencia de varias áreas del Estado?; ¿Incluye a otros actores no estatales y extracomunitarios?; ¿Supone una coordinación compartida?, etc.

Se propone el ejercicio de "poner en capilla" a los programas integrales, especialmente en cuanto a su diseño, cuestionando algunos de los presupuestos en los que éstos se sostienen.

a) El supuesto de la capacidad de convocatoria de un área del Estado a otras (Intersectorialidad):

Generalmente estos programas se originan y diseñan en un área determinada del Estado, cuyas misiones y funciones y recursos financieros son restringidos al campo de su competencia. Se presupone que ante el surgimiento de demandas específicas (sean del área convocante o del territorio beneficiado), los sectores sociales pertinentes (Vivienda, Salud, Educación) convergerán con asistencia técnica y recursos financieros a la satisfacción de esas demandas.

Generalmente se establecen acuerdos intersectoriales más o menos formales que institucionalizan la coordinación.

La falta de concreción de estos acuerdos se origina en una prefiguración ilusoria del comportamiento de las instituciones, cuya lógica, en general, se vincula más al mantenimiento de sus espacios de poder y a la sobrevivencia de su identidad sectorial, que al reconocimiento de la eficacia de una acción articulada.

Esto no significa que especialmente a nivel de los gobiernos locales no puedan efectivizarse acciones coordinadas de distintos sectores, en general surgidas por la presión de organizaciones populares con poder de negociación, acompañadas por aliados de diferentes áreas del aparato público.

Lo que no es viable es proponer el criterio intersectorial como **soporte de partida** de un programa, ni aún cuando medien convenios u otros instrumentos legales que intentan convalidar acuerdos entre instituciones, pero que difícilmente dejan de ser formalidades sin ejecución real.

Las coordinaciones más efectivas suelen ser entre actores "con nombre y apellido" que trabajan con representación institucional en una misma área geográfica, y que sólo algunas veces pueden legitimar sus acuerdos en terreno en el plano estructural de sus lugares de pertenencia.

Por ello suele suceder que la brecha entre lo declarado y lo realmente realizado es significativa, aunque los técnicos atribuyan estas discrepancias al comportamiento "irracional" de las instituciones y los grupos participantes.

b) El supuesto de la integralidad como **sumatoria** de proyectos y demandas.

El diseño de los programas integrales intenta prever el comportamiento de la población-objetivo, presumiendo la existencia de mecánicas y espontáneas identificaciones entre necesidades y demandas, no incorporando la asociación de éstas con **intereses** que tienen los sectores beneficiarios en función de su historia, sus luchas políticas y su contexto específico.

Por ello, aunque los vecinos y sus organizaciones sean capaces de percibir claramente la multiplicidad e interdependencia de sus necesidades y objetivarlas como problemas, sólo algunas necesidades y bajo un cálculo racional, son procesadas por la gente como demandas al sistema institucional y por lo tanto capaces de ser estructuradas como proyectos consensuados.

Este complejo y conflictivo proceso de satisfacción de necesidades no se contempla en el diseño e implementación de los Programas Integrales, imaginados, más bien, como una sumatoria de proyectos que, como respuestas a aquellas demandas elaboradas en los escritorios, caerían como el "maná" sobre la población.

Por otra parte, la experiencia ha enseñado, acerca de que las "puertas de entrada" para el trabajo de promoción social, son la mayoría de las veces, pequeñas demandas (para el agente externo), puntuales y postergadas (un comedor infantil, una calle de acceso), pero con una potencial carga transformadora de las relaciones sociales.

Esta potencialidad es muchas veces minimizada por los "integralistas", al pretender que la población coloque en un mismo rango de prioridades y simultaneidades temporales a la alimentación, la salud, la vivienda, y todas aquellas problemáticas para las que se cree que el programa diseñado tiene posibilidades de aportar recursos y respuestas.

El desafío presente es promover y acompañar técnica y políticamente un proceso creciente de satisfacción de necesidades de la población, contribuyendo a la agregación de demandas y a la consolidación de organizaciones menos particularistas y con mayor poder de negociación social.

La cuestión no es refutar la necesidad de coordinación intersectorial, que obviamente entra en el plano del "deber ser", en especial del Estado en materia de política social. Constatamos permanentemente la presencia de un Estado atomizado, con recursos a veces escasos y a veces malgastados, impermeabilizado frente a las reivindicaciones de los sectores populares, a las que muchas veces percibe como amenazas para la gobernabilidad.

Por ello solamente un cambio profundo en el diseño institucional de las políticas públicas puede concretar grados de intersectorialidad.

Las consideraciones antes esbozadas pretenden llamar la atención a los denominados "agentes externos" y convocarlos a una reflexión en torno a las metodologías participativas que se asocian a estos mitos.

El carácter integral de las intervenciones sociales es una **construcción** que debe

modelar la direccionalidad de los procesos transformadores y no un prerrequisito adjudicado a la estructuración de la vida cotidiana de los grupos pobres.

La **integralidad** sería así, un resultado a lograr a partir de la interacción de las prácticas colectivas con la dimensión institucional y no se mediría por la cantidad de proyectos que se lleven a cabo en una comunidad, a veces sin conocimiento recíproco.

Ligado a ello, la intersectorialidad es también una batalla a librar pero no indiscriminadamente, ya que deben tenerse en cuenta áreas - problema, situaciones específicas y niveles de intervención en donde es realmente adecuado establecer las articulaciones pertinentes.

Asimismo, debe señalarse que la prédica intersectorial se olvida usualmente de otros actores centrales para la política social: el poder legislativo, los partidos políticos, a los que se atribuye, no sin razón, un comportamiento clientelista y pragmático orientado a la seducción electoral (Custode, V. 1987).

Pero la política partidaria, más allá de la ilusión tecnocrática, está siempre presente en el campo de actuación de los programas. Nada hace suponer que el Estado o algunas Organizaciones No Gubernamentales no se manejen con la misma lógica clientelar.

La participación es un proceso complejo desencadenado por quienes comparten y priorizan necesidades constituídas como demandas, que se encamina a influir en rediseños institucionales, en definición de políticas, en definitiva en cambios en la estructura del poder.

Quizá estas sean las dimensiones constitutivas de la integralidad, más ligadas a la calidad del estilo de articulaciones que a la cantidad de proyectos, personas o instituciones involucradas en un predefinido "programa integral".

El mito del proyecto piloto

Entre los técnicos y no pocos funcionarios gubernamentales y no gubernamentales está instalado el mito del proyecto piloto.

Los supuestos que están en su base son: dada un área geográfica y/o temática definida, establecer "modelos" de gestión de proyectos para la prueba de tecnologías, sobre todo sociales, metodologías y técnicas de programación participativa, formas de articulación de actores e intereses que tienen significación en el desarrollo y sostén del proyecto, etc.

A partir de ello se sentarían las bases de un modo de operar y combinar recursos (humanos, financieros e institucionales) para su replicabilidad y extensión (puesta en escala) a otras áreas y poblaciones objetivo en escenarios similares.

Se argumenta, además, que los proyectos piloto son fuentes de aprendizaje para los actores involucrados en su gestión (Learning by doing), quienes serían capaces, como agentes multiplicadores, de transmitir horizontalmente los hallazgos del proyecto.

No se pone en duda que quienes se integran a la implementación de un proyecto recrean nuevos conocimientos y prácticas. Pero no hay evidencia suficiente de que la transmisión de los aprendizajes individuales, cuando la hay, se refleje en un aprendizaje colectivo que incluya a los "beneficiarios".

Este aprendizaje colectivo no sólo se traduciría en la circulación de información sobre experiencias, sino en la evaluación de las mismas desde una perspectiva que revele aquellas dimensiones factibles de ser apropiadas por organismos gubernamentales y no gubernamentales, y teniendo en cuenta las escalas de intervención.

Efectivamente, una expectativa fundamental que acompaña la promoción de estos proyectos, es la apropiación del modelo experimentado en los mismos como política pública.

El diseño y operacionalización de programas nacionales y provinciales que han intentado reproducir este estilo a escala masiva, resultó generalmente en una suerte de agregación de microexperiencias subsumidas en un discurso universalista.

Hay una traspolación directa de lo micro a lo macro sin crear las condiciones básicas para hacerlo factible (Korten, D. 1990).

En escalas provinciales y locales algunas experiencias de desarrollo organizacional y de tecnologías adecuadas, sobre todo en el ámbito rural, han sido incorporadas como instrumentos permanentes de programas de apoyo a los pequeños productores, tal el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en el Noreste y Noroeste Argentinos, (FUNDAPAZ, INDES).

Es difícil pensar, aún con estas y otras pocas excepciones, en la capacidad de apropiación por parte del Estado de estos estilos de intervención, si no se genera paralelamente un rediseño institucional: en los aspectos organizacionales, de capacitación de recursos humanos, asignación de roles y funciones en los niveles centrales y locales, asignación y ejecución presupuestaria específica, etc.

Por otro lado, desde la perspectiva de la declamada participación de los "beneficiarios", coexisten las propias iniciativas comunitarias - cuyo éxito, en general, se vincula al perfil de los agentes que trabajan en terreno - con un modelo de actuación en los niveles centrales que no promueve instancias inclusivas de los procesos reales que ocurren en la base.

En estos casos, suelen establecerse espacios de concertación más o menos institucionalizados (convenios, reuniones, etc.) entre ONG y sectores de los gobiernos nacional, provinciales y locales, estando casi siempre ausente el "beneficiario". Con lo cual, los "pobres" nunca son interlocutores directos en la mesa de negociaciones.

Esta tensión no resuelta entre lo micro y lo macro, tiene base en una concepción restringida de la participación y en la ausencia de mecanismos innovadores del lado de la oferta y también de la demanda que modifiquen la estructura y el proceso de toma de decisiones.

A modo de corolario

A lo largo de este trabajo, la participación social fue considerada centralmente, en el universo acotado de los modelos de interacción entre los sectores más pobres, constituidos como beneficiarios y los efectores (básicamente públicos) de programas y proyectos autotitulados participativos.

No se analizaron específicamente, los ricos procesos que la acción colectiva fue construyendo a través de formas asociativas y movimientistas con múltiples propósitos, de espaldas al Estado o referidas a él, con presencia o a pesar de los partidos políticos, de perfiles conservadores o contestatarios. Muchas de ellas se autodenominan apolíticas partidariamente y otras, entre sus objetivos, intentaron e

intentan desarrollar formas alternativas de "hacer política".

Se ha querido poner en evidencia, en cambio, que aún atravesando ciclos de apertura y cierre de los espacios democráticos, y de mayor expansión o retracción económica, la participación de los pobres quedó restringida como componente autocontenido en los microproyectos.

Lo anterior remite a colocar en el centro del análisis, el problema de la **calidad** de la participación que los programas sociales proponen para los sectores pobres.

Las definiciones clásicas o las tipologías sobre formas de participación -informativa, consultiva y decisional-, que terminan argumentando que la verdadera participación es aquella centrada en la toma de decisiones, no agregan demasiado a una comprensión acabada del término.

¿En qué decisiones? La realidad muestra que los dos principales sistemas de integración a nivel nacional, son el mercado y el sistema político. Pero ambos, y más aún en este contexto de ajuste, son percibidos por los más pobres (y por los nuevos pobres) como fuera de su control individual y colectivo.

Esta participación en la periferia del sistema de decisiones se reflejó históricamente en el lugar adjudicado a la temática de la participación de los pobres en el aparato estatal. La historia de las tres últimas décadas demuestra que, desde el desarrollo de comunidades de Onganía hasta la explosión de proyectos participativos del gobierno radical, la participación no fue concebida como un proceso socio-político, que favoreciera el incremento de la capacidad de negociación de los grupos pobres para incidir en la modificación del diseño institucional y en la reformulación de las políticas públicas.

Se ha visto también, cómo el enfoque de la concertación de los años 80 aparece como un salto superador de las perspectivas reduccionistas de la participación, aunque los temas caros a los sectores pobres (nutrición, salud, etc.) no han sido objeto de negociación colectiva.

La retracción de las políticas sociales da cuenta de ello. Las desigualdades sociales no están, en el país del ajuste, en la agenda pública.

La distancia existente entre la lógica del poder y la lógica de la acción colectiva de los más pobres, es cada vez mayor.

Esta, difícilmente llega a enfrentar a los oponentes reales. La lógica del poder es cada vez más abstracta y difusa y la de la sobrevivencia, más concreta y localizada.

Este es el punto de inflexión en torno al que se sitúa la problemática de la participación como construcción de **áreas de igualdad** en un contexto de intereses desiguales y heterogéneos.

"Cuando un sistema de solidaridad opera sobre la estructura y sobre los valores de un sistema de intereses, el resultado es un proceso que podríamos llamar de formación de áreas de igualdad. En otras palabras, dado que el sistema de intereses es un sistema de desigualdades, se puede formar un sistema de solidaridad que actúe sobre él, en la medida en que, en un área de acción - por mínima que sea - las desigualdades son negadas" (Pizzorno, A. 1976).

La solidaridad se torna concreta a partir de la organización, como asociación entre iguales, frente a los fines comunes que sus miembros se plantean. Así, todos los

participantes se colocan lógicamente y psicológicamente como iguales frente a un quehacer organizado específico.

Cuando este quehacer se procesa como demanda respecto de la que se tiene **conciencia de tener derechos**, estamos frente a una práctica de **igualitarismo** situada en el campo de lo político. "El actor no ha accedido al plano de la universalidad, pero sí lo ha hecho al de la igualdad" (Calderón, F. 1988).

Tocqueville decía que una vez que los hombres y las mujeres han probado y aceptado ser iguales en algún plano, van a querer la igualdad en todos los planos. El llamó revolución democrática a la penetración de esta idea de igualdad.

Volviendo la mirada a los programas y proyectos sociales, éstos son escenarios en los que interactúan distintos actores sociales, nuclearmente los grupos pobres y el agente externo, estructurados en torno a algunos intereses particulares. Son estos intereses, constituidos como áreas de igualdad, los que facilitan la emergencia y consolidación de organizaciones.

Tanto estas organizaciones como los intereses que les dieron surgimiento suelen no permanecer constantes en el tiempo.

Pizzorno describe un proceso de tensión entre la tendencia a la reducción progresiva de las áreas de igualdad iniciales, con la consiguiente caída de la participación, y la necesidad de reactivarla a lo largo del tiempo y según momentos y circunstancias concretas por la que atraviesa la organización, en virtud de la formación de nuevas áreas de igualdad (en Palermo, V. 1986).

Si se concibe a un proyecto sólo como una oferta de oportunidades para que la gente participe y no como facilitador de emergencias de áreas de igualdad (que no necesariamente son permanentes), no se entenderán o se interpretarán equivocadamente, los comportamientos activos, reactivos, a veces apáticos, de líderes y grupos.

La apelación a las "resistencias al cambio" de los 60 y los actuales lamentos de los técnicos referidos a la "no instalación de modalidades participativas permanentes", reflejan las rigideces y los estereotipos incorporados a la práctica de la programación social, autonomizada del mundo de la economía y la política.

En realidad, ambos sujetos de la ecuación deben reaprender conjuntamente y en cada uno de los ámbitos de pertenencia formas nuevas de interacción entre sí y con otros actores.

Se ha avanzado mucho en el camino de la ampliación y renovación de áreas de igualdad y de nuevos liderazgos, a través de experiencias que establecieron articulaciones más estables entre organizaciones populares, partidos políticos y sector público, influyendo en el contenido de algunas decisiones de políticas (Palermo, V. 1988).

Resta por saber si estas coincidencias se constituyen como instrumentos meramente defensivos o si pueden dar lugar a prácticas más permanentes, con capacidad de generar valores solidarios compartidos socialmente, para modelar una **gestión pública de la política social**.

Sólo cuando las prácticas colectivas de igualdad y solidaridad se articulan horizontalmente e interactúan sistemáticamente con la dimensión institucional, puede producirse la traducción institucional de las reivindicaciones (demanda procesada) con

garantía de síntesis o integralidad.

Ello incluiría también, la demanda por formas renovadoras de representación social y/o perfeccionamientos en el sistema de representación política.

Por último, salir del enfoque reduccionista de la participación social, implica en este contexto socioeconómico excluyente y fragmentador, recolocar al hombre y a la mujer pobre en los tres mundos en los que tiene intereses y en los que se inscribe su vida cotidiana: el económico, el político y el social.

Ello supone el esfuerzo por construir una **institucionalidad participativa** que:

a) contenga estas dimensiones y a los actores que las representan, estableciendo alianzas estratégicas en las que los partidos políticos tengan un rol privilegiado.

b) "amplifique" y articule viejas y nuevas áreas de igualdad que vayan penetrando en distintos campos de la vida social.

c) conciba a la política social integrada a la política económica y como resultado de una construcción social a partir de la dinámica e interacción de actores públicos, privados y comunitarios, en la que el Estado tenga un rol prioritario como regulador y coordinador. (Bustelo, E. 1990)

d) favorezca el debate sobre los aspectos anteriores, teniendo en cuenta el particular escenario de crisis y retracción de la función social del Estado.

Si no iniciamos este camino, no sólo quedará la participación para la sobrevivencia, la participación localista y la neobeneficencia participativa, sino que la década de los 90 habrá consolidado el "apartheid" de la pobreza.

BIBLIOGRAFIA

- Abós, Alvaro. 1991. **Entrevista publicada en el Diario Clarín**. Buenos Aires.
- Altimir, Oscar. 1978. **The extent of poverty in Latin America: a Summary**. CEPAL. Mimeo.
- Ander Egg, Ezequiel. 1969. **La política nacional de Desarrollo y la significación y contribución de la participación popular por medio del desarrollo de la comunidad**. Cuadernos de Distribución Interna. Ministerio de Bienestar Social, Buenos Aires.
- Arocena, José. 1988. **Discutiendo la Dimensión Local. Las coordenadas del debate**. Cuadernos del CLAEH Nro.45-46. Montevideo.
- Beccaria, Luis y Minujin, Alberto. 1985. **Métodos Alternativos para medir la Evolución del tamaño de la Pobreza**. Documento de Trabajo Nro. 6. INDEC. Buenos Aires.
- Beccaria, Luis y Vinocur, Pablo. 1991. **La Pobreza del Ajuste o el Ajuste de la Pobreza**. Documento Nro. 4. UNICEF. Buenos Aires.
- Borja, Jordi. 1987. "Dimensiones Teóricas, Problemas y Perspectivas de la Descentralización del Estado", en Jordi Borja y otros, **Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestión local**. FLACSO. Stgo. de Chile.
- Boisier, Sergio. 1989. **La Construcción de las Regiones, una tarea para todos**. Cuadernos del CLAEH Nro.51. Montevideo.
- Bustelo, Eduardo. 1990. "Mucho, Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los 90", en **Mucho, Poquito o Nada**. UNICEF, CIEPP, Siglo XXI. Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo e Isuani, Aldo. 1990. **El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina**. UNICEF, CIEPP. Buenos Aires.
- Bustelo, Eduardo. 1991. **La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina**. Documento de Trabajo. UNICEF.
- Cafferata, Agustín. 1987. **Pobreza y Políticas Sociales**. Consejo Federal de Inversiones. Documento de la Secretaría General. Buenos Aires.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario. 1988. **Lo Político y lo Social: Bifurcación o Síntesis en la Crisis**. En los Conflictos por la Constitución de un Nuevo Orden. CLACSO.
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, E. 1969. **Dependencia y Desarrollo en América Latina**. Ed. Siglo XXI. Mexico.
- Cardoso, Fernando H. y Prebish, Raúl. 1982. **En torno al Estado y al Desarrollo**. Ed. Nueva Imagen. México.
- Cardoso, Fernando H. 1981. **El Desarrollo en Capilla: Planificación Social en América Latina y El Caribe**. ILPES-UNICEF. Buenos Aires.
- Cohen Ernesto. 1982. Seminario sobre Desarrollo Rural Integrado. CIDES-OEA. Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). **Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Objetivos atinentes al desarrollo de comunidades**. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis. 1988. **La propuesta de Descentralización: en busca de un sentido popular**. Trabajo presentado al Seminario internacional "Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la Crisis". Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis. 1989. **Descentralización y Poder Local**. Ed. Ciudad. Textos 11, Quito.
- Coraggio, José Luis. 1989. **Participación Popular**. Ed. Ciudad. Textos 14, Quito.
- Cornely, Seno A. 1972. **Marco teórico del Trabajo Social**. Primer Simposio Nacional de Trabajo Social. México.

- Cornia, Giovanni A., Jolly, Richard y Stewart, Frances. 1987. **Ajuste con Rostro Humano. Protección de los Grupos Vulnerables y Promoción del Crecimiento.** UNICEF-Siglo XXI.
- Madrid.
- Curbelo, José Luis. 1986. **Economía y Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional.** Pensamiento Iberoamericano Nro.10. Madrid.
- Custode, Luis, V. 1987. "Los Actores Sociales de la Política:
- Democracias Emergentes en el Ecuador", en **Los Conflictos por la Constitución de un Nuevo Orden.** CLACSO. Buenos Aires.
- De Imaz, José Luis. 1979. **Una estrategia de Promoción Humana.** Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
- De Mattos, Carlos A. 1989. **La Descentralización ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?** . Cuadernos del CLAEH Nro.51. Montevideo.
- Demo, Pedro. 1981. "Política Social de la Educación y la Cultura", en **Planificación Social en América Latina y el Caribe.** ILPES-UNICEF.
- Dos Santos, Mario. 1987. "Pactos en la Crisis. Una Reflexión Regional sobre la Construcción de la Democracia", en **Concertación Político - Social y Democratización.** CLACSO. Buenos Aires.
- Espinosa, J.G. 1979. "Desarrollo Económico, Pobreza y Necesidades Básicas: Una perspectiva internacional", en **Pobreza y Programas de Acción Social.** CIDES-OEA.
- Espinoza, Vicente. 1983. **Experiencia y Perspectivas del Movimiento Popular Urbano Chileno.** Cuadernos Ciudad y Sociedad. Ed. Ciudad. Quito.
- Evers, Tilman y otros. 1982. **Movimientos Barriales y Estado: Luchas en la esfera de la reproducción en América Latina.** Revista Mexicana de Sociología Nro. 2. México.
- Faletto, Enzo y Martner, Gonzalo coord. 1986. **Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo.** Ed.Nueva Sociedad, Unitar/Profal. Venezuela.
- Faletto, Enzo. 1989. "Problemas de la Transformación Social en América Latina", en **¿Cómo enfrentar la Pobreza ? Estrategias y Experiencias Organizacionales Innovadoras.** Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Fals Borda, O. 1981. "La Ciencia y el Pueblo", en **Investigación Participativa y Praxis Rural.** Mosca Azul Ed. Lima.
- FAO. 1978. **Informe del Simposio Interregional sobre Desarrollo Rural Integrado.** Roma.
- Feijóo, María del Carmen. 1990. **Con los Pies en el Barrio. Reflexiones sobre la metodología de los microproyectos a partir de la experiencia de monitoreo.** Ponencia en el Seminario sobre Pobreza y Microproyectos de Desarrollo Social. GADIS. Buenos Aires.
- Feinmann, José.P. 1988. "Política y Verdad", en **Represión y Reconstrucción de una Cultura: el caso Argentino.** EUDEBA. Buenos Aires.
- Filgueira, Carlos H.. 1987. "Estado, Política y Movimientos Sociales en el Nuevo Orden Democrático", en **Los Conflictos por la Costitución de un Nuevo Orden.** CLACSO. Buenos Aires.
- Flisfisch, A., Franco,R. y Palma, E. 1983. "Planificación con Participación: Dimensiones, viabilidad y problemas" en **Participación Social.** CONADE, ILPES, CEPAL, PNUD, DCTD. Quito.
- Flisfisch, Angel. 1983. Problemas conceptuales en el análisis de la participación en id. ant.
- Franco, Carlos. 1988. **Políticas Sociales, Desarrollo, Participación y Concertación.** Seminario de Alto Nivel "Cómo recuperar el progreso social en América Latina". ILPES, IDE, UNICEF. Stgo. de Chile.
- Franco, Rolando. S/F. **Los Problemas de la Definición y Mensura de la Pobreza.** Doc. CIDES - OEA. Buenos Aires.

- Fundación Dag Hammarskjold. 1986. **Desarrollo a Escala Humana**, Stgo. de Chile.
- García Delgado, Daniel y Garay, Alfredo. 1988. "El rol de los gobiernos locales en la política argentina", en **Descentralización y Democracia**. Gobiernos locales en América Latina. CLACSO, SUR, CEUMT, Barcelona.
- Golbert, Laura. 1988. **El Welfare State en la Argentina**. La Ciudad Futura, Nro. 12. Buenos Aires.
- Graciarena, Jorge. 1982. "La Estrategia de las Necesidades Básicas como Alternativa. Sus posibilidades en el contexto Latinoamericano", en **Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo**. CEPAL, ILPES, UNICEF. Stgo. de Chile.
- Grooscors, Rolando. 1972. **La Oportunidad Histórica del Servicio Social. Del status a la revolución**. Conferencia Interamericana de Bienestar Social. Venezuela.
- Hall, Budd. 1981. "El Conocimiento como Mercancía y la Investigación Participativa", en **Investigación Participativa y Praxis Rural**. Mosca Azul Ed. Lima.
- Herrera, Felipe. 1967. **El desarrollo de América Latina y su financiamiento**. Ed. Aguilar. Buenos Aires.
- Hinkelammert, Franz J. 1986. "Democracia, Estructura Económico - Social y Formación de un Sentido Común Legitimador", en Coraggio, José Luis y Deere, Carmen, coord. **La Transición Difícil. La Autodeterminación en los Pequeños Países Periféricos**. Ed. Siglo XXI. México.
- Hirschman, Albert O. 1986. **Shifting involvements, private interest and public action**. Princeton University Press. Princeton.
- Hirschman, Albert O. 1991. **The Rhetoric of Reaction. Perversity, Futility, Jeopardy**. The Belknap Press of Harvard University Press, England.
- Isuani, Aldo. 1990. Ponencia en el Seminario de Gestión Asociada en el Nivel Local organizado por CEADEL. Buenos Aires.
- Isuani, Aldo. 1990. "Ciudadanía o Marginalidad: Política Social Argentina en los 90", en **Mucho, Poquito o Nada**. UNICEF, CIEPP, Siglo XXI. Buenos Aires, 1990
- Isuani, Aldo y otros. 1989. **Estado Democrático y Políticas Sociales**. Ed. EUDEBA, Buenos Aires.
- Jelín, Elizabeth. 1987. "Los ausentes: Movimientos Sociales y Participación Democrática en Argentina", en Fernando Calderón Gutierrez y Mario Dos Santos, (comp), **Los Conflictos por la Constitución de un Nuevo Orden**. CLACSO.
- Kaminsky, Mario. 1979. **La Pobreza en América Latina: Análisis Cuantitativo Comparativo Multivariante con Indicadores Sintéticos Alternativos**. CIENES - OEA. Buenos Aires.
- Kelly, James. 1990. **Contextos Cambiantes y el Campo de la Psicología Comunitaria**. Universidad de Illinois. Chicago.
- Kisnerman, Natalio. 1980. **Un paradigma para el trabajo social individualizado**. Ateneo de Asistentes Sociales de Buenos Aires.
- Korpi, Walter. 1985. **Economic Growth and the Welfare State: a comparative study of 18 OECD countries**. Labour and Society, Vol 10, nro.2.
- Korten, David. 1980. **Community Organization and Rural Development: a learning Process Approach**. Ford Foudation. New York.
- Landi, Oscar. 1988. **Reconstrucciones. Las nuevas formas de la Cultura Política**. Ed. Puntosur, Buenos Aires.
- Las Heras, Patrocino y Cortajarena, Elvira. 1979. **Introducción al Bienestar Social**. Federación Española de Asociaciones de Asistentes Sociales. Madrid.
- Lechner, Norbert. 1990. **Los Patios Interiores de la Democracia. Subjetividad y Política**. Ed. Fondo de cultura económica. Chile.
- Lechner, Norbert, Laclau, Ernesto, O'Donnell, Guillermo y otros. 1983. **Estado y Política en América Latina**. Ed. Siglo XXI, México.
- Liepietz, Alain. 1986. **Lo Nacional y lo Regional ¿cuál autonomía frente a la Crisis Capitalista Mundial?**. Cuadernos de Economía. Vol.VIII, Nro.11. Bogotá.
- Lucena Dantas, José. 1970. **La Teoría Metodológica del Servicio Social. Un**

- abordaje Sistemático.** Ed. Humanitas. Buenos Aires.
- Martínez Nogueira, R. 1988. **Las Organizaciones Populares Urbanas. Algunas hipótesis sobre su desarrollo y acciones a encarar para su promoción.** GADIS. Serie Documentos de Trabajo Nro.3. Buenos Aires.
 - Martorelli, Horacio. Pareja, Carlos y Pérez, Romeo. 1987. "Las Incertidumbres de la Concertación", en **Concertación Político -Social y Democratización.** CLACSO. Buenos Aires.
 - Maslow, Abraham. 1980. **La Personalidad Creadora.** Ed. Kairos. Barcelona.
 - Ministerio de Bienestar Social. Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad. 1968. **Digesto de Promoción y Asistencia de la Comunidad.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. 1969. **El Bienestar Social como objetivo del Desarrollo.** Colección Documentos de Trabajo, Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. 1971. **Informe Nacional VI Reunión del Grupo de Trabajo Regional Interamericano sobre Desarrollo de la Comunidad de los Países del Cono Sur.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. Dirección Nacional de Promoción Comunitaria. **Documento de de Misión y Funciones y Memoria 1968-1972.**
 - Ministerio de Bienestar Social. 1970. **Lineamientos para políticas del Desarrollo de la Comunidad.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. Subsecretaría de Promoción y Asistencia Social. 1973. **Políticas de Promoción Comunitaria.**
 - Ministerio de Bienestar Social. 1974. **Programa de Colonización y Centros de Justicia Social para el despegue de Argentina Potencia.** Folleto de Difusión. Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. Coordinación de Area de Promoción Comunitaria. 1975. **Propuesta para la reformulación de las Políticas del Area.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. 1976. **Memoria de la Coordinación de Area de Promoción Comunitaria. Objetivos, Políticas y Planes.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Bienestar Social. Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social. **Memorias Anuales 1979/82.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Acción Social. Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social. **Memorias Anuales 1982/1984.** Buenos Aires.
 - Ministerio de Salud y Acción Social. Subsecretaría de La Mujer. 1989. Dirección Nacional de Promoción y Participación. Programa Redes. **Informe Taller Pcia. de Jujuy.** Buenos Aires.
 - Moreno, Oscar. 1989. "La Crisis y la Política en la Argentina", en **Descentralización del Estado. Requerimientos y Políticas en la crisis.** Ed. CEUR. Buenos Aires.
 - Morales, E.. **Estado y Políticas Sociales en situación de crisis,** en idem anterior.
 - Naciones Unidas. 1974. **Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Económico.** Nueva York.
 - Naciones Unidas. 1980. **Formación para la Promoción Social.** Quinto Estudio Internacional. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Nueva York.
 - Naciones Unidas. 1986. **La participación popular en determinados programas de mejoras urbanas.** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Doc.ST/ESA/179). Nueva York
 - Nun, José. 1969. **Superpoblación Relativa, Ejército Industrial de Reserva y Masa Marginal.** Revista Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires. Vol. V. Nro. 2.
 - OCDE. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. 1985. **El Estado Protector en Crisis.** Ed. del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
 - OEA. Departamento de Asuntos Sociales de la Secretaría General. 1971. **Consideraciones y Recomendaciones aprobadas en los Grupos de Trabajo Regionales Interamericanos sobre Desarrollo de la Comunidad.** Documentos Técnicos UP/Ser/H/VI.

- Offe, Clauss. 1984. **Contradictions of the Welfare State**. Londres, Hutchinson.
- Offe, Clauss. 1985. **La Abolición del control del Mercado y el problema de Legitimidad en Capitalismo y Estado**. Ed. Revolución. Madrid.
- Osorio, Jorge. 1991. Entrevista publicada en el Boletín del Consejo de Educación de Adultos de América Latina. Chile.
- Palermo, Vicente. 1986. Democracia Interna en los Partidos. **Las elecciones partidarias de 1983 en el Radicalismo y el Justicialismo Porteño**. Ed. IDES. Buenos Aires.
- Palermo, Vicente. 1989. "Movimiento Vecinal y Organización del Espacio Urbano en Neuquén", en **Gobierno de la Ciudad y Crisis en la Argentina**. IIED, Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Peñalva, Susana. 1989. **Crísis urbana, Descentralización y Municipalidades en América Latina: ¿Nuevos actores locales del desarrollo urbano?**. Cuadernos del CLAEH Nro. 51. Montevideo.
- Pinto, Aníbal. 1976. **Notas sobre los Estilos de Desarrollo en América Latina**. Revista de la CEPAL.
- Pizarro, Crisóstomo. 1986. **Participación: La problemática realización de un ideal**. UNICEF. Mexico.
- Pizzorno, Alessandro. 1976. **Introducción al estudio de la Participación Política**. Ed. SIAP. PLANTEOS. Buenos Aires.
- PNUD - UNESCO - CLACSO, RLA 86/001. 1990. **Hacia un Nuevo Orden Estatal en América Latina. 20 Tesis Socio - políticas y un corolario de cierre**. Buenos Aires.
- Portantiero, Juan C. 1988. **La Producción de un Orden. Ensayos sobre la Democracia entre el Estado y la Sociedad**. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación. 1987. **Programa Nacional de Democratización de la Cultura**. Congreso de Programas Participativos a nivel Nacional. Buenos Aires.
- Przeworsky, Adam y Wallerstein, Michael. 1989. "Soberanía Popular, Autonomía Estatal y Propiedad Privada", en **EURAL, Crisis y regulación estatal: dilemas de la política en América Latina y Europa**. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- Puigbó, Raúl. 1974. **La Evolución del Desarrollo de la Comunidad. Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana**. Buenos Aires.
- Revista Selecciones del Servicio Social. Nros. 6-13-14-15-21-24 y 35. Ed. Humanitas. Buenos Aires, 1970/74.
- Robirosa, Mario, Cardarelli, Graciela y Lapalma Antonio. 1989. **Turbulencia y Planificación Social**. UNICEF-Siglo XXI. Buenos Aires.
- Rosenfeld, Mónica, Cardarelli, Graciela y Fernández, Alberto. 1986. **Los Espacios de la Vida Vecinal. Una aproximación al tema**. Programa Nacional de Democratización de la Cultura. PNUD. Buenos Aires.
- Rusconi, Gian Enrico. 1979. "Crisi Sociale e Politica", en **Politica e Società**, Vol. I. La Nuova Italia Editrice.
- Rouquié, Alain. 1982. **Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina II, 1943-1973**. Ed. Emecé. Buenos Aires.
- Sarlo, Beatriz. 1988. "El Campo Intelectual: un Espacio doblemente Fracturado", en **Represión y Reconstrucción de una Cultura: el caso Argentino**. EUDEBA. Buenos Aires.
- Secretaría de Cultura de la Nación. Programa Nacional de Democratización de la Cultura. 1986. Buenos Aires.
- Secretaría de Planificación de la Nación. 1987. Dinardi, Graciela y Olle, Elsa. **Descripción de los Programas del Ministerio de Salud y Acción social de la Nación**. Buenos Aires.
- Secretaría de Promoción Social de la Nación. Dirección Nacional de Promoción y Asistencia Social. 1985. **Lineamientos de Programa Social Básico**. Buenos Aires.

- Silva, Juan. 1988. **Participación de la Comunidad en la gestión Urbana.** FUDEPA. Mimeo. Buenos Aires.
- SINAMOS. 1973. **La Participación Popular en la Revolución Peruana.** Ed. Ciencia Nueva. Perú.
- Solari, Aldo. Franco, Rolando y Jutkowitz, Joel. 1981. **Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina.** Ed. Siglo XXI. México.
- Sojo, Ana. 1989. **Opciones para Reestructurar la Política Social en América Latina: los falsos dilemas, lo viejo y lo nuevo de los años noventa** (Primer avance). CEPAL.
- Sojo, Ana. 1989. **Por una Selectividad Dinámica en Política Social: algunas orientaciones.** Segundo avance de investigación/punto IV. CEPAL.
- Tenti, Emilio. 1989. **Estado y Pobreza, Estrategias típicas de intervención.** Centro Editorial de América Latina.
- Tenti, Emilio. 1991. "Pobreza y Política Social: Más allá del neosistencialismo", en **El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis.** Colección Políticas Públicas. Miño Dávila - CIEPP. Buenos Aires.
- Tironi, Ernesto. 1980. **Políticas Gubernamentales contra la Pobreza. El acceso a los bienes y servicios básicos.** Cuadernillo 38. Estudios CIEPLAN.
- UNICEF. 1987. **Políticas de Ajuste y Grupos más Vulnerables en América Latina. Hacia un enfoque alternativo.** Ed. UNICEF Fondo de Cultura Económica. Bogotá.
- UNESCO/FLACSO. 1985. **Programa de Planificación y Gestión Integrada de Programas y Proyectos.** Documento Programa Buenos Aires.
- Utría, Rubén. 1969. **Desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en América Latina.** CREFAL. México.
- Valentine, Charles. 1977. **La Cultura de la Pobreza.** Ed. Amorrortu. Buenos Aires.
- Varsavsky, Oscar. 1971. **Un Modelo para comparar Estilos de Desarrollo o Políticas Económicas optativas.** Documento de Información para el XIV Período de Sesiones. CEPAL. Chile.
- Vinocur, Pablo. 1988. **Investigación sobre Pobreza en la Argentina. Objetivos y dimensiones de análisis.** IPA - INDEC. Mimeo. Buenos Aires.
- Weinstein, Luis. 1986. **La Racionalidad Creadora y el Desarrollo a Escala Humana.** Ed. Minga, Chile.
- Weitz, Raanan. 1985. **Desarrollo Rural Integrado.** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México.
- Wolfe, Marshall. 1982. **La participación. Una mirada desde arriba.** Revista Participación Nro.2. UNSRID.
- Wulf, R. 1978. **On the concept of Integrated Rural Development en Economics: A Biannual Collection of recent german contributions to the field of economic science.** Tuburgen.
- Zerméño, Sergio. 1987. "La Democracia como Identidad Restringida", en **Latinoamerica: Lo Político y lo Social en la Crisis.** CLACSO. Buenos Aires.