

¿QUIÉN DECIDE QUÉ NECESITAMOS? PARTICIPACIÓN SOCIAL Y TOMA DE DECISIONES EN UNA POLÍTICA DE ABORDAJE TERRITORIAL EN ARGENTINA*

Who decides what we need? Social participation and decision-making in a community-based policy in Argentina

Martín Hernán Di Marco**

Resumen: Una de las discusiones recientes sobre política social aborda los alcances y limitaciones del abordaje territorial y la participación social. En respuesta al giro de descentralización de políticas públicas y al fomento de estrategias territoriales surgieron críticas sobre la simplificación de su implementación. El objetivo de este artículo es describir, mediante una estrategia etnográfica, los procesos participativos de toma de decisión en torno a las necesidades de los barrios, en dos Mesas de Gestión Local del Plan de Abordaje Integral en el Conurbano Bonaerense, Argentina (2013-2014). El análisis muestra que la toma de decisiones está atravesada por procesos de negociación y construcción de legitimidades, vínculos de sumisión y visiones fragmentadas del Plan, que condicionan la definición de las necesidades del barrio.

Palabras clave: políticas sociales, participación social, toma de decisiones, necesidades básicas, Argentina

Abstract: One of the recent discussions about social policy revolves around the scope and limitations of the community-based approach and social participation. In response to the decentralization and encouragement of community-based strategies shift of public policies, several critiques have been proposed regarding the simplification its implementation. The objective of this paper is to describe participatory decision-making processes aimed at addressing the needs in a neighbourhood, analysing two Local Management Groups of the Integral Approach Plan in Buenos Aires Conurbation, Argentina (2013-2014), employing an ethnographic strategy. The analysis of both cases shows that decision-making is influenced by negotiation and legitimation processes, submission bonds, and fragmented perspectives of the Plan, which condition the definition of the need of the neighbourhood.

Key words: social policies, social participation, decision-making, basic needs, Argentina

Recibido: 14/12/2016/ Aceptado: 16/07/2017

* Lo aquí discutido constituye un emergente parcial de una investigación más amplia, llevada a cabo en el marco del Programa de Estímulo a Jóvenes Investigadores, de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Algunos de los aspectos abordados en este artículo fueron discutidos previamente en el XI Congreso Argentino de Antropología Social (2014). Se agradece a Isabela Sánchez Vargas y Luisa Mardones por el trabajo conjunto en este proyecto de investigación, y a Juan Librandi y Sofía Aguilar por los útiles comentarios sobre los borradores de este artículo.

** Licenciado en Sociología (UBA). Becario Doctoral de CONICET-IIGG. Docente-investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: mh.dimarco@gmail.com

1. Introducción

En las últimas décadas, las transformaciones del Estado -particularmente en la forma de conceptualizar, diseñar e implementar políticas públicas- han motivado diversos debates en las ciencias sociales y la administración pública (Mann, 2007; Rofman, 2016; Skocpol, 2007). Uno de los temas en discusión se ha vinculado con el surgimiento, alcances y limitaciones de las políticas sociales de participación local, también denominadas políticas de abordaje territorial (Vigil y Fernández, 2012; Abromovay, 2006) en el marco de las burocracias enraizadas (Evans, 2007).

Las políticas de abordaje territorial son entendidas como aquellas acciones estatales basadas en diseños descentralizados, que promueven los procesos de participación y definición desde los actores sociales locales (normalmente referidos como comunidades), ya sea en asentamientos, barrios, localidades, municipios, etc. (Catenazzi y Chiara, 2009; Vigil y Fernández, 2012). En este sentido, estas políticas presuponen la intervención de una multiplicidad de actores, un entramado de relaciones entre ellos y una definición conjunta del problema a ser abordado, entre otros aspectos (Catenazzi y Chiara, 2009).

En la práctica, este tipo de políticas han adquirido el estatus de ortodoxia en materia de estrategias de intervención urbana (Maginn, 2007). No obstante su notable difusión, las dos principales vertientes teóricas enfocadas al estudio de las políticas participativas presentan visiones parciales del problema. Por un lado, la perspectiva de la gobernanza se centra en la mirada desde la política pública y, por otro lado, la perspectiva de la incidencia se relaciona con el punto de vista de la sociedad civil (Rofman, 2016). En ambos casos predomina una visión normativa, que pierde de vista los complejos y a veces contradictorios vínculos entre el Estado y la sociedad civil.

En el marco de las discusiones sobre el abordaje territorial, este artículo parte del siguiente interrogante: ¿cómo es el proceso de toma de decisiones en los contextos locales de participación comunitaria en el marco de políticas descentralizadas? A partir de esta pregunta, el objetivo aquí planteado es describir los procesos participativos de toma de decisión en torno a las necesidades del barrio, tomando como casos de estudio dos Mesas de Gestión Local del Plan AHÍ (o Plan de Abordaje Integral) en el Conurbano Bonaerense, Argentina, en 2013-2014.

El Plan AHÍ es una política social de alcance nacional, creada en 2008, con el fin de favorecer a personas en situación de alta vulnerabilidad. Este Plan resulta relevante en relación con las políticas participativas debido a su carácter eminentemente territorial: está diseñado de forma tal que las acciones sean conjuntas entre diferentes áreas de gobierno, en función de las demandas puntuales de los barrios y municipios que se canalizan en un espacio de participación barrial, denominado Mesa de Gestión Local (MGL). En este sentido, el Plan AHÍ se presenta como un caso prototípico de una política en la cual las acciones estatales se definen en función de las necesidades de la sociedad civil.

El interés analítico del caso de estudio aquí seleccionado es doble. Por un lado, se espera que el análisis aquí presentado permita traspasar las instancias super-

ficiales de comprensión de las políticas públicas, enfatizando que -sobre todo en las instancias de implementación- las políticas públicas de abordaje territorial suponen un conjunto heterogéneo e inclusive contradictorio de situaciones. Por otro lado, a partir de casos concretos, se propone comprender las limitaciones de las políticas sociales de abordaje territorial, mediante la identificación de potenciales barreras y escollos en torno a la definición de las necesidades locales.

Para ello se diseñó una estrategia teórico-metodológica cualitativa, de carácter etnográfica, a partir de diversas técnicas de construcción de datos (charlas informales, entrevistas abiertas y semi-estructuradas, observaciones participantes, análisis documental) (Guber, 2011). Se adaptó una estrategia metodológica flexible (Mendizábal, 2006), con la intención de potenciar la inducción de aspectos que serían eclipsados a partir de abordajes más estructurados.

Este artículo se organiza en tres ejes. Primero, una revisión bibliografía que aborda algunos de los principales nudos teóricos sobre el abordaje territorial: el surgimiento de las políticas territoriales, la potencialidad de este diseño frente al enfoque tradicional de políticas públicas y algunas de sus principales limitaciones (secciones 2, 3 y 4). Segundo, una descripción de algunos aspectos jurídico-normativos del Plan y un abordaje etnográfico comparativo de dos MGL (secciones 5, 6 y 7). Tercero, una reflexión final sobre los procesos de participación en políticas territoriales que vincula los ejes previamente descriptos (sección 8).

2. Estado y enraizamiento burocrático en la Ciencia Política reciente

A partir de 1980, los estudios politológicos se caracterizan por remarcar una tensión en las definiciones del Estado que oscilan, por un lado, entre concepciones que enfatizan las características, objetivos y recursos propios del Estado y, por otro lado, perspectivas más amplias que entienden al Estado como una institución indivisible del conjunto de grupos y clases de la sociedad (Evans, 2007; Skocpol, 2007).

Las discusiones acerca de los alcances y características del Estado, particularmente en relación con la sociedad civil, han incentivado el estudio de la autonomía relativa del Estado (Evans, 2007; Poulantzas, 1985; Veneziano, 2012). En particular, se ha profundizado el estudio de la capacidad de los Estados “en tanto organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales” (Skocpol, 2007, p.174). Esto implica una ruptura con las concepciones anteriores, ya que se considera al mismo Estado como un actor a partir de conjuntos de funcionarios que son capaces de desarrollar formas propias, con intereses particulares y que pueden incluir resistencias, oposición o transformación del Estado y sus agencias, ya sea en complementariedad u oposición de las clases dominantes. Esto, a su vez, implica que “una característica (oculta o manifiesta) de todas las acciones autónomas del Estado será el fortalecimiento de las prerrogativas de los colectivos de funcionarios del Estado” (Skocpol, 2007, p.181) y que esta agenda estará fuertemente influida por lo que los funcionarios consideren factible de ser realizado con los medios disponibles.

El Estado, a través de sus funcionarios, no tiene un actuar puramente reactivo, sino fundamentalmente activo. Al identificar problemas e ideas políticas, el Estado resuelve en nombre de la sociedad. Este proceso de elaboración de políticas implica el desplazamiento de responsabilidades al conjunto de funcionarios que “actúan” políticamente en nombre de otros (Hecló, 1984). En este sentido, no es posible reducir al Estado a estructuras pre-existentes en la sociedad civil (Mann, 2007). Por el contrario, el Estado debería ser entendido como un espacio social y este carácter espacial es lo que lo dota de autonomía.

De esta forma, la autonomía enraizada es una forma viable para el desarrollo de políticas públicas efectivas (Evans, 1996; 2007). La autonomía enraizada se trata de “una serie de lazos sociales concretos que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas” (Evans, 2007, p.35). Como consecuencia, esta red permite “evaluar, controlar y moldear las reacciones privadas a las acciones públicas” (Evans, 2007, p.45). Asimismo, el enraizamiento no solo es efectivo para abordar relaciones entre el Estado y la sociedad civil, sino que permite a los mismos funcionarios atravesar barreras para acceder a insumos o créditos que son necesarios para una determinada política pública.

Este hincapié en el enraizamiento, entendido como complemento de la autonomía, permite evitar la idea de que el aislamiento es el rasgo más importante del desarrollo y de la efectividad de la burocracia. Algunos estudios de las últimas décadas orientados a esto, tales como Belmartino y Bloch (1994) e Iriart, Nervi, Olivier y Testa (1994), demuestran que el desarrollo de burocracias aisladas de la capacidad, intereses y apuestas de los actores sociales del campo específico resultan estériles en su intención de modificar el estado de cosas.

De esta forma, la construcción de capital social resulta clave para entender los procesos de desarrollo e implementación de políticas públicas. El capital social debe ser incluido, junto con otros bienes y servicios, como un resultado buscado de las políticas públicas, y la existencia previa de capital social es un recurso valioso, pero no determinante en la construcción de una estrategia de este tipo (Evans, 1996).

Por este motivo, se han destacado tres características que permitirían mejorar las posibilidades de una estrategia que contemple el enraizamiento: i) la reconstrucción de identidades sociales que faciliten las políticas; ii) la introducción de tecnologías blandas o de gestión que mejoren la performance de los vínculos estado-sociedad civil; iii) una definición común del problema a abordar (Evans, 1996).

3. Territorialización de políticas públicas

En el contexto general de estas discusiones académicas, políticas y prácticas en la década de 1980, surgen nuevas formas de comprender el vínculo entre el accionar estatal y la población, impulsando el desarrollo de nuevos diseños de políticas públicas. En particular, emergen las políticas sociales denominadas de “abordaje territorial” en el centro del planteo sobre la formulación e implementación de políticas estatales

(Abromovay, 2006; Veneziano, 2012; Vigil y Fernández, 2012). A su vez, el surgimiento de estas políticas fue paralelo a las discusiones sobre las necesidades básicas de la población (Abramovay, 2006; Catezzi 2011; Grondona, 2014).

El cambio en el diseño de políticas públicas no solo se debió a las transformaciones en la comprensión del Estado, sino también al proceso de descentralización de políticas públicas y de traspaso de competencias de escala nacional y provincial, a escala municipal (Skocpol, 2007; Vigil y Fernández, 2012). El meollo de este proceso radica en la relevancia que adquirió la articulación tanto entre organismos estatales, como con otros actores sociales (Marsh, 1998). Este viraje tendió a promover la construcción de relaciones horizontales y cooperativas, en comparación con las tradicionales formas jerárquicas.

En este sentido, Vigil y Fernández (2012) afirman que:

[...] se ha ido señalando la existencia de un esquema de análisis [...] que comenzó a plantear una crítica a la concepción verticalista weberiana del Estado, y su manifestación keynesiana, asociada a la «autonomía» y la «soberanía externa» [...]. Dicha crítica ha venido a romper con la vieja tradición sobre la localización de las demandas (y necesidades) en la sociedad y las capacidades (y respuestas) en el Estado, sosteniendo al mismo tiempo que las instituciones de la gobernanza constituyen una respuesta más efectiva a los problemas de la formulación/elaboración y aplicación de las políticas públicas (p.23-23).

Una de las consecuencias de la territorialización de políticas públicas fue ubicar al territorio local (barrios, zonas vulnerables, etc.) bajo la mirada de decisores políticos y técnicos (Catenazzi, 2011). El desplazamiento del territorio al centro de la mirada estatal es consecuencia tanto de las limitaciones de las políticas previas, como de la puesta en valor de las singularidades y complejidades locales.

Así las políticas de abordaje territorial, centradas en la participación comunitaria y desestandarización del accionar estatal, se han tornado una nueva ortodoxia en la formulación de políticas públicas sociales (Maginn, 2007; Pollock y Sharp, 2012; Vigil y Fernández, 2012). El abordaje territorial puede ser comprendido como una nueva concepción en el diseño de políticas que -frente al esquema tradicional en el cual no se consideran las demandas de las poblaciones, ni los entramados sociales (Matus, 1992; Mayntz, 1998; Subirats, 1989)- enfatiza la necesidad de identificar lazos sociales directos entre actores sociales a nivel local, así como las dinámicas propias de los grupos sociales (Abramovay, 2006).

En América Latina, las conceptualizaciones sobre abordaje territorial han enfatizado diferentes aspectos. Dentro de estas diversas fundamentaciones que se les han dado, se pueden destacar la necesidad de considerar las identidades sociales y formas de capital social a nivel local (Abramovay, 2006); la intención de lograr una integración y articulación de políticas públicas a partir de las premisas del desarrollo (Reyes Ramos, 2012); la posibilidad de considerar las dinámicas sociales particulares (Catenazzi, 2011); y el interés en lograr el desarrollo de *policy networks* como formas de autorregulación horizontal (Vigil y Fernández, 2012).

4. Los límites del abordaje territorial

Las críticas que se formulan a las corrientes principales de la ciencia política y la administración pública -disciplinas usualmente consideradas tecnocráticas- surgen, entre diversos motivos, de que no aparece problematizada la complejidad que implica la implementación de una política de abordaje territorial (Healy, 2003; Rofman, 2016; Vigil y Fernández, 2012). El proceso de implementación aparece simplificado como mera herramienta institucional, a expensas de sus complejidades relacionales, al tiempo que existe una idealización del accionar a nivel territorial como proceso de toma de decisión comunitaria (Catenazzi, 2009).

Se pueden destacar diferentes límites en las políticas que presuponen participación ciudadana (Catenazzi y Chiara, 2009). Entre los diferentes obstáculos, cuatro cobran particular relevancia para el caso de estudio aquí analizado.

Primero, la complejidad de abordar problemas sociales considerando la multiplicidad de actores sociales que se posicionan e interactúan (Catenazzi y Chiara, 2009). Por ejemplo, el análisis que propone Traversa (2004) ilustra que, frente al surgimiento de *policy networks*, existen tensiones en los resultados de las políticas públicas que incluyan actores extra-estatales en su diseño. Dentro de esta forma de administración pública, las decisiones públicas dependen de actores ajenos a la estructura del Estado y, en consecuencia, el éxito de estas políticas depende de las capacidades, el poder y la interacción que se despliega entre los actores participantes -burocracia pública, políticos, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos-. Este análisis ilustra cómo las políticas de abordaje territorial son atravesadas por el conjunto heterogéneo de intereses de los actores participantes en los procesos de implementación.

Segundo, la existencia de procesos de negociación y disputa de sentido, vinculados con intereses contrapuestos (Catenazzi y Chiara, 2009; Ramírez, 2010). La falta de consideración de las relaciones de poder en el marco de políticas de abordaje territorial implica:

[...] la minimización (casi dilución) de los efectos de las relaciones desiguales de poder emergentes de las interacciones entre actores e instituciones económico-sociales, descuidando [...] la posibilidad de visualizar la existencia de dinámicas de gobernanza [...] que no necesariamente responden al patrón de horizontalidad, armonía o apertura democrática propuesto por dichos enfoques, sino que están mediadas por la conflictividad y contienen lógicas de acción excluyentes (Vigil y Fernández, 2012, p.22).

Tercero, la discusión en torno a la coherencia entre políticas trae a colación otro aspecto relevante: la coordinación en el plano legal o normativo (es decir, en el diseño *in abstracto* de las políticas) no implica un funcionamiento armónico entre políticas sociales (Cejudo y Michel, 2016; Hevia, 2011). Esta advertencia es de particular relevancia en políticas estructuradas a partir de diseños interministeriales (tales como el Plan AHÍ que aquí se analiza) ya que la participación social es pensada en función de los recursos brindados por diversos programas.

Finalmente, una última tensión a destacar en torno al abordaje territorial se vincula directamente con el contexto sociocultural en el cual se implementa. La falta de conocimientos específicos sobre los territorios locales se plasma en supuestos implícitos en la idea de territorio y comunidad, tales como la existencia de una homogeneidad dentro de cada barrio y de organizaciones preexistentes en cada barrio que permitirían el despliegue de acciones de implementación (Cravino, 2004; Maginn, 2007).

No obstante, el conocimiento y reconocimiento insuficiente de la cultura de los barrios en los que se quiere impulsar procesos de toma de decisión conjunta no es una característica privativa de las políticas de abordaje territorial. Tal como Healy (2003) argumenta, la falta de consideración del contexto, de los procesos y de las relaciones de poder han caracterizado la mayoría de las perspectivas sobre implementación de políticas públicas. Estas características se condicen con el abordaje normativo que suele predominar en el campo de la administración pública (Matus, 1992; Mayntz, 1998; Subirats, 1989), que tiende a simplificar la complejidad y diversidad de contextos de aplicación y, como consecuencia, resta importancia a las particularidades de las dinámicas de gobernanza localizadas -*situated governance dynamics*- (Healy, 2003).

En relación con estas críticas, existen diversos aportes desde las ciencias sociales, en particular desde la sociología política y la antropología sociocultural (Bels-haw, 1976; Chiara, 2000; Ramírez, 2010; Rofman, 2016). Si bien es posible plantear que estos aportes surgen de las lecturas críticas que estas disciplinas tienen sobre la implementación de políticas públicas, en forma más específica, se puede destacar que estas perspectivas enfatizan las dimensiones no contempladas en el plano normativo (contexto, particularidades, actores) al focalizar la investigación en las dimensiones relacionales de las políticas.

Como consecuencia del desarrollo de estos enfoques críticos, ha surgido una reflexión paralela sobre las estrategias metodológicas empleadas para analizar, monitorear y evaluar políticas sociales (Coffrey, 2004). Dentro de estas reflexiones, se han destacado las estrategias cualitativas y los diseños flexibles. Frente a los diseños estructurados que no consideran la perspectiva de actores locales, ni el análisis de prácticas y dinámicas concretas, las metodologías cualitativas proponen una indagación más profunda y rica en relación con la cantidad de datos producidos (Coffrey, 2004; Ramírez, 2010).

En este sentido, la antropología, y particularmente la etnografía aplicada y la planificación colaborativa, ha demostrado tener una gran utilidad metodológica en el análisis de políticas públicas. Por un lado, tiene el potencial de establecer alianzas con diferentes actores sociales para generar reflexiones críticas sobre los propios entramados de relaciones, prácticas y procesos (Maginn, 2007). Por otro lado, abordar etnográficamente las políticas públicas “significa reconocer que su formulación es un proceso sociocultural y, como tal interpreta, clasifica y genera realidades, además de moldear a los sujetos a quienes se dirige” (Ramírez, 2010, p.13). Esto implica que políticas territoriales, como el Plan AHÍ, crean relaciones, coaliciones y discusiones en los contextos barriales que no pueden preverse y que solo pueden ser indagados

mediante estrategias metodológicas que se sitúan en el lugar (Guber, 2011). Los abordajes etnográficos, por ejemplo, han demostrado los roles reales que desempeñan los participantes barriales de las políticas autogestionadas, en contraposición con los roles esperados o teóricos (Hevia, 2011), y han permitido indagar cómo las lógicas institucionales de diferentes organizaciones (tiempos, jerarquías, tipo de funciones, etc.) contribuyen o no en la implementación de políticas intersectoriales (Buchely Ibarra, 2015).

5. Objetivos y estrategia metodológica

En este artículo nos interrogamos cómo se articulan las políticas sociales de abordaje territorial con los procesos de toma de decisión a nivel local. Puntualmente, el objetivo es describir los procesos participativos de toma de decisión en torno a las necesidades del barrio, tomando como casos de estudio dos Mesas de Gestión Local (MGL) del Plan de Abordaje Integral (o Plan AHÍ) en Conurbano Bonaerense, en 2013-2014.

Se desarrolló un abordaje etnográfico, a partir del diseño y uso de técnicas cualitativas de producción y análisis de datos (Berg, 2001). El trabajo de campo se organizó en dos etapas. En una primera etapa, se realizó una aproximación al Plan AHÍ a partir de análisis documental de las normas y material producido por las carteras de gobierno que implementan, monitorean y evalúan el Plan (Prior, 2008). Simultáneamente, se realizaron 11 entrevistas semi-estructuradas a funcionarios del Plan: 2 de nivel nacional, 3 de nivel provincial y 6 del Conurbano Bonaerense. En una segunda etapa, se abordaron dos MGL, como casos de estudio, mediante un abordaje flexible que incluyó entrevistas abiertas y semi-estructuradas, charlas informales, observaciones participantes y también se analizaron los documentos producidos en las MGL (reportes internos, memos, minutas, etc.). Las observaciones, charlas informales y entrevistas se desarrollaron tanto en el espacio de las MGL y las Mesas Interministeriales (MI), como en otros ámbitos barriales: escuelas (en la salida de los estudiantes y en reuniones), canchas de fútbol, reuniones y fiestas de vecinos, y centro de atención primaria de la salud. La segunda fase del trabajo de campo se desarrolló entre marzo de 2013 y junio de 2014 y se asistió a los barrios de las MGL entre 2 y 5 veces por semana para realizar trabajo de campo.

Con relación a la estrategia metodológica destacamos dos aspectos. Por un lado, el interés de realizar estudios de casos se fundamenta en la necesidad de profundizar y trascender los análisis normativos sobre el Plan, mediante la construcción de datos que complejizasen el fenómeno de estudio. La selección de los casos se basó en un interés por comparar casos considerados opuestos desde el punto de vista de los referentes ministeriales: las MGL en las que se realizó trabajo de campo eran vistas por los coordinadores del Plan como los casos más diferentes en términos de logros.

Por otro lado, el diseño de investigación elegido enfatiza la centralidad de la observación participante como estrategia privilegiada de construcción de datos. En esta investigación, esta técnica no solo funcionó como instrumento que permitió la familiarización con los contextos de sentido, sino que fue fundante para la cons-

trucción de conocimiento en forma conjunta con los participantes de las MGL. Tal como afirma Guber (2011), la observación participante “es en verdad negociación y aprendizaje constantes y recíprocos, [que] sólo tiene lugar a lo largo de la estadía del trabajador de campo y no por imperio de un proyecto preestablecido” (p.88). Asimismo, el registro de interacciones resultó particularmente relevante, debido a que complementó los datos verbales y documentales (Angrosino, 2012). Así, la diada decir-hacer es clave para comprender el nexo entre norma-dinámica(s) local(es)¹.

6. Aspectos jurídico-normativos del Plan AHÍ

Los lineamientos generales del Plan AHÍ surgen con la aprobación del Decreto N° 621 del año 2008. Este documento, define un conjunto de líneas de acción, objetivos y roles institucionales con el fin de establecer, desde el abordaje territorial, una política social orientada a favorecer “el desarrollo de las personas, familias y comunidades, priorizando las zonas en situación de alta criticidad” (Decreto N° 621-2008, p.1). Si bien este Plan surge dentro del ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de Argentina, las líneas vinculadas con esta política social involucran el conjunto de organismos responsables² que integran el CNCPS. El Plan AHÍ tiene por objetivo general:

Promover el desarrollo social y humano de las personas, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad social, a través de la implementación de Políticas Públicas integrales orientadas hacia el efectivo cumplimiento de los derechos sociales, vinculados con la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos de infraestructuras esenciales (Decreto N° 621-2008, p.4).

Ante este objetivo, el Plan se ha estructurado desde una forma de abordaje que implicó la coordinación de diferentes organismos estatales. Esto se ha fundamentado en la necesidad de que las políticas sociales involucren “una acción conjunta y coordinada de todas las áreas con incumbencia en la materia, en un correlato necesario de respeto integral de las personas como centro de atribución de derechos y responsabilidades que no pueden escindirse en políticas fragmentadas sin lesionar partes esenciales de su integridad” (Decreto N° 621-2008, p.1).

Dentro de los Equipos Locales responsables de la implementación, el Plan establece dos dispositivos territoriales, MGL y MI, los cuales son asignados a cada barrio seleccionado. En el Conurbano Bonaerense, las MGL se conforman por agen-

1 Es importante diferenciar el plano discursivo (en este caso, los objetivos del Plan AHÍ y la premisa de participación comunitaria) del plano observacional (lo que efectivamente ocurre en el contexto barrial de implementación) (Guber, 2011).

2 Ministros de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Salud, de Economía y Producción, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.

tes de la sociedad civil (vecinos, familias, organizaciones barriales, miembros de sindicatos), referentes de los ministerios, organismos y programas estatales involucrados en el Plan, como así también referentes del municipio. Las MGL constituyen espacios de participación ciudadana, donde referentes barriales pueden abordar, debatir y proponer las demandas y necesidades del barrio con el fin de presentarlas a los referentes ministeriales.

Por otro lado, las MI están conformadas exclusivamente por referentes ministeriales, quienes se reúnen con el objetivo de coordinar los planes y programas de cada cartera ministerial (preexistentes al Plan AHÍ) acorde a las necesidades emergentes. En función de las problemáticas y necesidades presentadas en las MGL, esto implica: a) identificar qué tareas se requieren llevar a cabo; b) establecer una agenda de prioridades; c) analizar qué acciones son propias de cada ministerio y cuáles requieren del trabajo conjunto; y d) elaborar propuestas, planificar las actividades y gestionar los recursos necesarios para ejecutarlas (Di Marco, Mardones y Sánchez Vargas, 2013).

El énfasis en el abordaje territorial está puesto en la fundamentación y metodología de trabajo del Plan, lo que representa el principal aspecto de interés para este artículo. Esto se debe a que se explicita una forma de intervención directa en los grupos y poblaciones seleccionadas, es decir, el mantenimiento de vínculos directos con la población objetivo de la política, con la intención de generar procesos participativos. En este sentido, el Plan:

[...] se plantea, en términos metodológicos, que en la gestión de los proyectos, el abordaje de los problemas y la mirada de diagnóstico, intervendrán el conjunto de los actores territoriales, convocando y estimulando a la participación (Decreto 621/2008); es decir la intención es generar un espacio de convergencia de las organizaciones, formales o no, ya existentes; esto implica un supuesto importante y es el de esperar que ya existe algún nivel de organización en las poblaciones, supuesto que como tal, no siempre encuentra ecos en cada uno de los territorios (De Piero, 2015, p.111).

7. Contrastes locales: acerca de los procesos de toma de decisión en dos Mesas de Gestión Local

A continuación, se describen y analizan situaciones concretas que, a lo largo del trabajo de campo, ilustraron los procesos de toma de decisión en dos MGL en Cobarqueña y, asimismo, cristalizaron lógicas generales del funcionamiento de estos espacios. Se destacan ciertas particularidades de estos casos que condicionan el proceso participativo de definición de las necesidades locales.

7.1 El Club

El primer contacto con la MGL a la que se llamará El Club fue producto del incentivo de diversos coordinadores del Plan. En la fase inicial del trabajo de campo, se realizaron 11 entrevistas a coordinadores del Plan³, 10 de los cuales destacaron los avances que habían tenido en este barrio y lo exitosas que habían sido las diferentes actividades propuestas: el Club era considerado por los referentes como “el caso exitoso” en el Conurbano Bonaerense.

Esta MGL se ubica en un barrio empobrecido del sur del Conurbano Bonaerense. En la actualidad, el barrio está marcado por los procesos político-económicos neoliberales de la década del 1990, que configuraron una situación de alta desocupación y erosionaron los diferentes centros industriales cercanos, modificando la dinámica social, económica y política de este barrio obrero. La crisis del 2001-2002 inició una explosión de diversas actividades económicas de subsistencia (ferias, grupos de trueque, micro-emprendimientos familiares), y motorizó al conjunto de organizaciones sociales y políticas.

El Plan AHÍ inició sus actividades en este barrio en 2012. El Club mantiene reuniones semanales en la MGL-MI (dos reuniones por semana, de 2 a 4 horas cada una). Durante el período de trabajo de campo, un promedio 25 referentes del barrio participaron de las reuniones. La asistencia de los referentes a las reuniones fue constante a lo largo del período de trabajo de campo: en ninguna reunión asistieron menos de 20 vecinos y, en las ocasiones en las que no logran ir, envían comentarios y preocupaciones por medio de otros vecinos. Algunos referentes del barrio pertenecen a organizaciones e instituciones sociales (escuelas, sindicatos, comedores barriales, agrupaciones políticas, etc.) y otros son vecinos que no se auto-adscriben como pertenecientes a organizaciones sociales. Del total de referentes del barrio que participaron alguna vez de la MGL durante el período de trabajo de campo (29), 11 se identificaron como “vecinos del barrio”, sin pertenecer a ningún tipo de agrupación u organización que desarrolle actividades en la zona.

La existencia de espacios e instancias de charla paralelos a la MGL (que usualmente se llevan a cabo en los espacios que los vecinos comparten, como en partidos de fútbol o a la salida de la escuela) permitió comprender que muchas de las discusiones que se daban en el seno de El Club habían sido previamente conversadas.

Para fijar las actividades que se desarrollan a lo largo del año, los integrantes de la MGL dedican las primeras reuniones del año a la planificación de eventos y proyectos. Los objetivos de estas reuniones se relacionan con qué actividades deberían hacerse, qué reclamos tienen los vecinos del barrio, y cómo se puede incorporar a más personas a las actividades, entre otros aspectos. Estos tres aspectos (actividades,

3 Si bien se engloba bajo el término coordinadores a todos los funcionarios de gobierno que mantienen tareas de gestión dentro de este Plan, son un grupo relativamente heterogéneo. Los coordinadores nacionales y provinciales desempeñan funciones políticas que suelen complementarse con otras tareas y funciones en las carteras de gobierno. Por otro lado, los coordinadores de áreas más pequeñas y los coordinadores locales suelen dedicar más tiempo a la coordinación del Plan y, asimismo, tienen un conocimiento más detallado de su proceso de implementación.

necesidades, participantes) conforman la base según la cual se establece la dinámica de trabajo y proyección de cada MGL y, además, estos aspectos se traducen en las dimensiones según las que la MI es evaluada a nivel provincial. Si bien la definición de esta agenda se lleva a cabo en aproximadamente 3 reuniones anuales, según los referentes y los participantes, esta es la actividad más importante.

A lo largo del trabajo de campo en El Club, se observó que estas reuniones -a la par de ser consideradas determinantes del funcionamiento de las MGL- eran las que condensaban la mayor cantidad de disputas entre los participantes. En particular, se destaca una de las reuniones organizativas, que se llevó a cabo 2 meses luego del inicio del trabajo de campo: en la reunión participaron 24 referentes del barrio, además de 7 referentes de los ministerios (trabajadores sociales, psicólogos, politólogos y un abogado) En esta reunión surgió una discusión en torno a las necesidades del barrio: el objetivo del encuentro, según lo habían expresado los referentes ministeriales, era rever y definir cuáles eran los principales problemas del barrio para luego planificar acciones con el objetivo de abordar las problemáticas a lo largo del año. Además de los referentes, en la reunión participaban vecinos de las inmediaciones de El Club, docentes de las escuelas primarias y comedores de la localidad, trabajadores incorporados a sindicatos con sede en el municipio, y miembros de partidos políticos con actividades en el barrio.

La discusión surgió al abordar cuáles eran las principales necesidades barriales y, posteriormente, el debate viró hacia quiénes eran los que podrían llegar a detectarlas. La metodología de discusión que normalmente se desarrollaba en la MGL era la conversación abierta entre todos los participantes y, al iniciar la reunión, uno de los referentes ministeriales resaltó que “la idea es que todos participen y que todos opinen, porque esto es un tema que tenemos que consensuar” (nota de campo, 20/04/2013).

Luego de la introducción sobre los objetivos de la reunión, dos vecinos plantearon que era necesario arreglar los postes de alumbrado en algunas de las calles del barrio. Los planteos iniciales de estos vecinos fueron inmediatamente criticados en el plenario y se expresaron diversos comentarios: “eso sólo les sirve a ustedes”, “¿quiénes son para definir lo que necesitamos todos acá?!” (nota de campo, 20/4/2013). Luego de la discusión entre los participantes, los vecinos que había realizado la propuesta inicial dejaron de hablar en esta reunión y, luego de algunas reuniones más, dejaron de asistir a la MGL. A lo largo del trabajo de campo, estos fueron los únicos vecinos que dejaron de participar del Plan.

Este episodio fue interpretado por uno de los referentes ministeriales como producto de una heterogeneidad en los participantes de la MGL.

Té digo lo que pasa. Yo [...] nosotros entendemos que muchos vecinos vienen para que se resuelvan algunos de sus problemas, y hasta problemas del barrio. Aunque muchos vienen a hacer catarsis. Pero la realidad es que no podemos estar focalizando en los reclamos que hacen por los baches, el alumbrado o los afanos⁴ en la parada del colectivo. Los de la cooperativa y los muchachos de la fábrica

4 Término del lunfardo argentino que significa robo o hurto.

vienen con [...] las cosas más armadas y es más fácil trabajar con ellos, que con los vecinos que no están, que no pertenecen, a ninguna asociación ni nada. A ver, no militan, muchos no trabajan, no participan en las organizaciones, ni en el comedor, ni nada. Y es difícil [...] difícilísimo trabajar con ellos e incluso intentar como sistematizar lo que quieren (entrevista a referente ministerial, 22/4/2013).

La interpretación de este entrevistado no es diferente de las explicaciones elaboradas por los otros referentes ministeriales vinculados con el caso. Por el contrario, tanto en diferentes entrevistas, como en la participación en las reuniones de la MI, se expresaba y circulaban lecturas en las que se resaltan dos aspectos en tensión: primero, la necesidad de que todos los miembros de la MGL participen; segundo, la importancia de que se tome en cuenta la trayectoria de quien propone problemáticas en el barrio.

A su vez, los vecinos sin afiliaciones formales a organizaciones describieron esta disputa como parte de las diferencias tanto en los lenguajes, como en los criterios establecidos por los referentes para definir las necesidades del barrio.

Para mí [...] es como el colegio, ¿me entendés? Si no estás en la bandita preferida de la maestra, no te dan ni bola. Acá, si no tenés «experiencia en organizaciones» no te toman en cuenta [...]. Entiendo que parece una boludez lo que digo lo de arreglar las luces de la avenida, pero nosotros ni podemos andar por ahí de noche. Y nos complica la vida dar la vuelta entera para llegar del laburo. Pero acá ellos [los del comedor] tienen otras prioridades. Se ve que si no proponés las cosas como ellos, con listitas, presupuestos y no sé qué más, no va la cosa (entrevista a participante de MGL, 29/04/2013).

A partir de este episodio y de las interpretaciones que se construyeron como consecuencias, que ilustran una dinámica de tensiones y legitimaciones en la MGL-MI, se pueden esbozar dos interpretaciones sobre cómo es la toma de decisión. Por un lado, el proceso de disputa sobre la definición de las necesidades locales mostró que se tiende a priorizar la interlocución con los actores colectivos (agrupaciones, instituciones barriales), en desmedro de los “actores individuales”, tal como son referidos en la MI. En este sentido, el uso que los referentes ministeriales le dan a nociones como “reclamos individuales” e “intereses particulares” permite comprender cómo se define la legitimidad en estos espacios de interacción: las trayectorias de los participantes son considerados como avales para poder entender las problemáticas del barrio y proponer soluciones acordes.

Por otro lado, una segunda interpretación se relaciona con la diferenciación que se establece en las MGL sobre los lenguajes. No solamente las trayectorias y pertenencias de los participantes son evaluadas, sino que también las formas de comunicar y hacerse comprender son consideradas en las interacciones. Así, se plantea que la toma de decisión está atravesada por diferentes lógicas comunicativas, en las cuales inciden los manejos de jerga, los sentidos sobre qué debe hacer un programa a nivel territorial, cómo debe organizarse y qué se debe priorizar.

7.2 Las Piletas

La MGL Las Piletas fue referido por diversos entrevistados (tanto coordinadores de la provincia como referentes ministeriales de otras MGL) como el caso problemático en el Conurbano Bonaerense, en el cual no se había logrado consolidar y validar la MGL en tanto dispositivo territorial, debido a que no se logró establecer una participación y dinámica constante de actividades. Si en El Club la recomendación (e incluso insistencia) de los entrevistados estaba fundamentada en el sentido de éxito asociado al funcionamiento de la MGL, en Las Piletas se encontró que las reticencias en permitir entrar en contacto con esta Mesa se vinculaban con la percepción de que no sólo no era un caso exitoso, sino de que tal vez no tendría continuidad. Luego de varias entrevistas sobre este caso con un coordinador del Plan en el Conurbano Bonaerense, este resaltó que “si van ahí, van a ver lo que no queremos lograr con el Plan” (entrevista a coordinador provincial, 21/02/2013). Luego de esto, comentó su incertidumbre sobre el futuro del Plan en este barrio.

Esta MGL se ubica en un barrio del noroeste del Conurbano Bonaerense, bordeando áreas pobladas en la última década. A diferencia del contexto de El Club, este barrio tiene una historia más reciente: el espacio de Las Piletas, cercano a un basural, representa el límite entre dos municipios y surge como una zona de asentamientos informales en el contexto generalizado de masiva desocupación y debacle económica de la crisis del 2001-2002. En comparación con el primer caso, el barrio cuenta con un menor desarrollo infraestructural y vial (hay menos calles pavimentadas, el alcance de la red de servicios es más acotado, las casas suelen estar construidas de materiales más precarios), a la vez que cuenta con menos organizaciones, las cuales principalmente son comedores y agrupaciones políticas que provienen de localidades cercanos y que a partir de 2004 y 2005 comenzaron a desarrollar actividades aquí.

A fines del 2012 el Plan AHÍ comenzó a desarrollar actividades en este barrio. Al igual que El Club, se suelen mantener 2 reuniones semanales en la MGL-MI. Si bien el promedio de participantes suele ser de unas 30 personas, a lo largo del trabajo de campo en esta MGL se registraron importantes variaciones tanto en el número total de participantes, como en quiénes asistían: mientras que, en algunas reuniones, la MGL agrupaba entre 30 y 35 personas, en otras se conformaba por 5 o menos.

La variación en cuántos y quiénes asisten a las reuniones condiciona el desarrollo de diferentes modalidades de las reuniones, es decir, en la forma en la que se organizan las charlas, discusiones y negociaciones. En las reuniones con menos participantes, los temas y objetivos de la charla suelen redefinirse y discutirse entre todos los participantes, mientras que, en las reuniones con más participantes, domina una modalidad más expositiva por parte de los referentes ministeriales (los coordinadores diagraman la reunión y presentan temas, con una menor participación de los vecinos en la definición de los objetivos de las reuniones).

Entre los participantes se hace el chiste de ver cuántas personas llegan a la reunión “para ver si nos dan una clase o tenemos una reunión posta” (entrevista a vecino participante, 05/05/2013). Lejos de ser un comentario irrelevante, este chiste fue un primer indicio del tipo de vínculo que se establece entre los vecinos y los refe-

rentes ministeriales, así como de las expectativas de los referentes locales con respecto al Plan: son los referentes ministeriales quienes deciden cómo y qué se va a abordar en la MGL.

En la narración de los referentes municipales entrevistados, la reciente urbanización del área impactó directamente en la dinámica de la MGL. Según destacó un referente ministerial “la falta de una historia compartida de lucha” (entrevista a referente ministerial, 25/05/2013) condicionó a que hoy no existan muchas organizaciones en este barrio. Esta falta de una memoria barrial es interpretada por los referentes como un elemento clave para explicar el (mal) funcionamiento del Plan. A su vez, esta explicación construida por los referentes -que ha sido registrada en otras investigaciones (De Piero, 2015)- repercute en las actividades que despliegan en el mismo barrio: a diferencia de El Club, la convocatoria para que nuevos vecinos y organizaciones participen de la MGL no es un eje central en las discusiones de la MI. Por el contrario, las actividades que se planifican se estructuran a partir de la premisa de que no es posible incorporar nuevos actores en el proceso de planificación, ya que “no hay nadie a quién convocar” (entrevista a coordinador de MGL, 13/05/2013).

Si bien la cantidad de organizaciones e instituciones que agrupan a los vecinos del barrio es menor que en El Club⁵, la participación en las reuniones de la MGL y las visitas y observaciones en el barrio durante los meses de trabajo de campo mostró un conjunto de actores invisibilizados en la hipótesis de los referentes. En el barrio que rodea la MGL se desarrollan actividades vecinales de reparación de espacios públicos, ferias y patrullas vecinales, y diversas actividades culturales en una escuela cercana. No obstante, desde las narrativas de los referentes ministeriales -muchos de los cuales trabajan simultáneamente en El Club- estas organizaciones:

[...] no son lo mismo que en [El Club]. No es lo mismo el nivel de organización que tenés allá, que lo que se hace acá, porque acá son sólo vecinos y allá tenés a los tipos del sindicato, las cooperadoras, más los de la granjita⁶, hasta la parroquia. Ya tienen aceitado todo, viste [...]. Acá tenés que remarla desde cero y no hay caso, no podemos ni siquiera ponernos de acuerdo con la celebración del 25 de mayo (entrevista a referente, 13/05/2013).

En forma simultánea, las experiencias de los participantes y vecinos en la MGL se caracterizan por la confusión acerca de qué es el Plan, cuáles son los objetivos de las reuniones y quiénes pueden participar. Al indagar sobre las tareas del Plan, se encontró una heterogeneidad de explicaciones, tanto complementarias como contradictorias, que configuran una situación general de desconcierto sobre el rol de los vecinos en Las Piletas.

En las narraciones de los participantes están desdibujados los contornos de qué hacen los referentes. La presencia de la MGL no se diferencia de otros dispositivos anclados en el barrio, y las visiones sobre quiénes son los referentes varían según

5 Considerando instituciones estatales (escuelas, centro de salud, delegaciones municipales, etc.) y otras organizaciones de la sociedad civil (sedes sindicales, sedes de partidos políticos, clubes deportivos, etc.), en el barrio de Las Piletas hay 5 organizaciones, mientras que en El Club hay 16.

6 Centro privado de tratamiento para el uso de drogas.

las experiencias de los vecinos en relación con otros planes y programas. Así, las reuniones de la MI son interpretadas por los vecinos como reuniones de “las personas de Desarrollo [Social]”, “los del municipio”, “están haciendo una encuesta”. Más que percepciones contrapuestas, esta variedad de respuestas son racionalizaciones que se yuxtaponen para dar sentido a las acciones de los referentes en el barrio. La variación en quiénes y cuántos participan también contribuye a esta situación de desconcierto, ya que implica el cambio constante de interlocutores del barrio.

En las reuniones de la MGL se cristaliza este desconcierto y se condiciona la definición de las agendas de trabajo. Las instancias formales de toma de decisión se estructuran en torno a las propuestas, creencias y demandas de los propios referentes ministeriales. Esta característica se ilustra en una reunión de la MGL en la que los referentes propusieron abordar problemas ambientales del barrio. En el marco de la reunión grupal, un vecino planteó que “sería útil ver el tema del camión de la basura que pasa por la calle [...], porque está poceando la calle recién pavimentada” (nota de campo, 17/05/2013). La propuesta generó discusiones internas entre los referentes ministeriales y algunos referentes señalaron que la intención era planear actividades que ellos mismos puedan hacer y que no involucre a terceros (en este caso, empresa de camiones). Luego de la reunión, el vecino que había hecho el comentario mencionó que “Y [ríe] se ve que no la tenemos tan clara. Me parece que ellos [los referentes] querían que nosotros propongamos como cosas más importantes, ¿no? Igual no le engancho muy bien la onda a esto, porque Yani me dijo que esto era para el municipio, pero ellos después te dicen que trabajan en un ministerio. Todavía no entiendo qué quieren” (nota de campo, 17/05/2013).

Días después de este episodio, 4 participantes barriales comentaban lo que había ocurrido en la reunión de la MGL. En esta charla, estaban los 2 vecinos que habían hecho la propuesta (ninguno se adscribe a alguna organización social) y otras 2 personas que comenzaron a participar hacía dos meses y que se habían mudado al barrio ese mismo año. Una de las personas que se había incorporado recientemente a la MGL, le explicó que: “es que vos venís con el tema de la calle poceada, que es un tema importante, pero acá se quieren discutir otras cosas. Por lo menos era así cuando yo estaba en el CIC⁷. Teníamos que ponernos de acuerdo todos, ver qué puede aportar la gente que viene a laburar al barro, cómo conseguir los recursos. Yo tardé en darme cuenta esto, pero funciona medio así” (nota de campo, 23/05/2013).

Se propone que las narraciones e interpretaciones de los referentes ministeriales (y sus posteriores decisiones), y las explicaciones de los participantes se condicionan mutuamente. Los referentes afirman que la dificultad para establecer una rutina de trabajo constante se debe a la falta de organizaciones colectivas y espacios de socialización, y parten de este diagnóstico para diseñar sus estrategias en el barrio. A su vez, los participantes de la MGL tienen una visión fragmentada y difusa sobre las tareas y alcances del Plan -en parte condicionada por las modalidades de las reuniones y por las variaciones en la participación de los vecinos, marcada por los rumores y divisiones (Auyero y Swistun, 2007)-, generando condiciones de po-

⁷ Centros Integradores Comunitarios, conformados por los vecinos de localidades, organizados por el Ministerio de Desarrollo Social.

sibilidad para una situación de sumisión en los procesos de toma de decisión. Lejos de ser situaciones desvinculadas, las creencias y prácticas de los referentes generan condiciones de posibilidad para la visión fragmentada de los vecinos; paralelamente, las características sociales del barrio y las escasas experiencias de socialización con políticas territoriales moldean las capacidades de los vecinos para intervenir, negociar y comprender el funcionamiento de la MGL.

8. Reflexiones finales

¿Qué implica que haya un proceso de toma de decisiones a nivel barrial? ¿Cómo y quiénes deciden cuáles son las necesidades del barrio? ¿En qué medida la toma de decisión es un proceso llevado a cabo por los referentes locales, con independencia de los funcionarios estatales? El análisis de la toma de decisiones en las dos MGL permitió que se cuestionara y complejizara una noción simplista de implementación de una política territorial. Gracias a la indagación etnográfica situada en los espacios de implementación (Guber, 2011; Ramírez, 2010), este artículo se aparta de una lectura que priorice la dimensión normativa del abordaje territorial, y de las indagaciones que descontextualizan la noción de participación social.

En relación con el objetivo inicialmente planteado, la descripción de procesos de toma de decisión en torno a las necesidades del barrio, a la luz de las relaciones de negociación, permitió destacar dimensiones relevantes en el proceso de implementación de políticas territoriales. Tanto en El Club como en Las Piletas, se pudo ver cómo las micro-relaciones de poder barriales contribuyen a definir qué debería entenderse por necesidades locales, cuáles son estas necesidades en el barrio y quiénes están habilitados para definir las (Healy, 2003; Pollock y Sharp, 2012; Maginn, 2007; Traversa, 2004; Vigil y Fernández, 2012). Lejos de ser un proceso sencillo, la participación y toma de decisión implicó tensiones, contradicciones y disputas: no todos los sujetos tienen la misma legitimidad para decidir y proponer qué es necesario.

Asimismo, las experiencias previas de los vecinos con relación a políticas territoriales permiten explicar parte de los aspectos que se ponen en juego en la negociación. La mayor socialización en las lógicas prácticas de las políticas participativas implica un mayor conocimiento tácito sobre cómo nombrar, hablar y relacionarse en estos espacios. En este sentido, la internalización de los saberes de las políticas sociales y de la burocracia estatal explica qué referentes locales tienen más legitimada la palabra en las reuniones y quiénes no. Retomando a Evans (1996) y sus desarrollos en torno al enraizamiento burocrático, los datos presentados en este artículo complejizan (y matizan) los efectos del entramado de vínculos entre el Estado y la sociedad civil.

Además, el análisis de estos casos ilustró los presupuestos desde los que los referentes ministeriales parten para abordar el trabajo en la MGL. Se encontró que las premisas sobre una comunidad preexistente en el barrio (Cravino, 2004) y sobre la necesidad de una historia común y organizaciones previas (De Piero, 2015) se mantienen vigentes. No se niega que las organizaciones previas del barrio y las diná-

micas sociales tengan una incidencia directa en el funcionamiento de las políticas territoriales. No obstante, las creencias de los referentes ministeriales sobre los barrios, su organización y participación pueden condicionar la implementación de las políticas participativas. Los casos analizados sirven para ilustrar cómo la agenda particular de los dispositivos territoriales está moldeada por lo que los referentes ministeriales creen factible (Skocpol, 2007) y, además, cómo estos referentes efectivamente actúan con autonomía relativa (Hecló, 1984). En síntesis, el análisis de estos casos permitió arrojar luz sobre la trama de procesos de negociación, legitimación y comunicación que están implicados en la implementación del Plan AHÍ. En términos de Maginn (2007), indagamos en el vínculo entre la cultura local o vecinal y la participación en una política pública. El análisis de este vínculo encierra un dilema nodal en los debates sobre políticas sociales en América Latina.

Como suele suceder, el trabajo de campo y análisis de los casos generó preguntas e hipótesis que requieren nuevas indagaciones: ¿hasta qué punto se puede hablar de políticas de abordaje territorial con participación *plena* de los vecinos a nivel local? ¿El diseño de dispositivos territoriales es sinónimo de participación vecinal? Lejos de ser una crítica *per se* a las nociones de abordaje territorial y participación, la intención es resaltar las complejidades y contradicciones involucradas en las políticas que se diseñan en función de estos conceptos.

Bibliografía

- Abramovay, R. (2006). Para una teoría de los estudios territoriales. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada. (Comps), *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorios* (pp. 51-70). Buenos Aires, Argentina: Ediciones CICCUS.
- Angrosino, M. (2012). *Etnografía y observación participante en investigación cualitativa*. Madrid, España: Ediciones Morata/SAGE.
- Auyero, J. y Swistun, D. (2007). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre sufrimiento ambiental. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 28, 137-152.
- Belmartino, S. y Bloch, C. (1994). *El sector salud en Argentina: actores, conflictos de intereses y modelos organizativos, 1960-1985*. Buenos Aires, Argentina: Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Belshaw, C. (1976). *The sorcerer's apprentice. An anthropology of public policy*. Oxford, Inglaterra: Pergamon Press.
- Berg, B. (2001). *Qualitative research methods for social science*. Boston, EE.UU.: Allyn & Bacon.
- Buchely Ibarra, L. F. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 137-159.
- Catenazzi, A. (2011). El territorio como entrada a los proyectos integrales. En M. Álvarez. (Comp.), *Gestión pública y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano* (pp. 99-116). Buenos Aires, Argentina: Programa de la Mejora de la Gestión Pública (PMGP).
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la Gestión: Alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. Di Virgilio. (Orgs.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires, Argentina: Ediciones UNGS/Prometeo.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31.
- Chiara, M. (agosto, 2000). El nivel local de implementación de las políticas sociales: características y problemas. Algunas reflexiones en torno a los Municipios del Conurbano. En *Jornadas sobre Pobres, pobreza y exclusión social*, CEIL/CONICET, Buenos Aires.

- Coffey, A. (2004). *Reconceptualizing social policy: sociological perspectives on contemporary social policy*. Maidenhead, EE.UU.: Open University Press/McGraw Hill.
- Cravino, M. C. (2004). *Cuaderno Urbano: Espacio, Cultura y Sociedad*, 4, 75-98.
- De Piero, S. (2015). Los Centros Integradores Comunitarios: Nuevos modos de territorialidad del Estado Nación. En R. Grandinetti, D. Beretta, G. Schweinheim y M. Rey. (Comps.), *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI* (pp. 105-116). Rosario, Argentina: UNR/AAEAP/INAP.
- Di Marco, M., Sánchez Vargas, I. y Mardones, L. (septiembre, 2013). Evaluación de Gestión de Políticas Sociales: La coordinación interministerial en el caso del Plan Nacional de Abordaje (AHÍ). En *VII Congreso Argentino de Administración Pública*, AAG/AAEAP/Jefatura de Gabinete de Ministros, Mendoza.
- Decreto N° 621/2008. Boletín Oficial de la República Argentina, Argentina, 15 de abril de 2008.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En C. Acuña. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 17-54). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado/ Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Gronдона, A. (2014). Entre los "límites" y las alternativas de "otro" desarrollo: el problema de las necesidades básicas. Un ejercicio genealógico. *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, 6, 43-76.
- Guber, R. (2011). La observación participante como sistema de contextualización de los métodos etnográficos. La investigación de campo de Esther Hermitte en los Altos de Chiapas, 1960-1961. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1(2), 60-90.
- Healy, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101-123.
- Hecho, H. (1984). *Modern social politics in Britain and Sweden*. New Haven, EE.UU.: Yale University Press.
- Hevia de la Jara, F. (2010). La difícil articulación entre políticas universales y programas focalizados. Etnografía institucional del programa Bolsa Familia de Brasil. *Gestión y Política Pública*, 20(2), 331-379.
- Iriart, C., Nervi, L., Olivier, B. y Testa, M. (1994). *Tecnoburocracia sanitaria. Ciencia, ideología y profesionalización en la Salud Pública*. Buenos Aires, Argentina: Lugar Editorial.
- Maginn, P. (2007). Towards more effective community participation in urban regeneration: the potential of collaborative planning and applied ethnography. *Qualitative Research*, 7(1), 25-43.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. Acuña. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55-78). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado/ Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Marsh, D. (Ed.). (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham, Inglaterra: Open University Press.
- Matus, C. (1992). *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Venezuela: Fundación Altadir.
- Mayntz, R. (1998). *New challenges to governance theory. Jean Monnet Chair Paper 50*. Florencia, Italia: European University Institute.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasílachis de Gialdino. (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-106). Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- Pollock, V. y Sharp, J. (2012). Real Participation or the Tyranny of Participatory Practice? Public Art and Community Involvement in the Regeneration of the Raploch, Scotland. *Urban Studies*, 8(14), 3063-3079.
- Poulantzas, N. (1985). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México D.F., México: Siglo XXI Editores.
- Prior, L. (2008). Repositioning Documents in Social Research. *Sociology*, 42(5), 821-836.
- Ramírez, M. (2010). La antropología de la política pública. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 13-17.
- Reyes Ramos, M. E. (2012). El enfoque territorial en el desarrollo rural. Un acercamiento conceptual. En M. E. Reyes Ramos y A. López Lara. (Coords.), *Explorando territorios: una visión desde las Ciencias Sociales* (pp. 209-232). México D.F., México: UNAM.

- Rofman, A. (Ed.). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines, Argentina: Ediciones UNGS.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En C. Acuña. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-202). Buenos Aires, Argentina: Proyecto de Modernización del Estado/Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia en Administración*. Madrid, España: MAP.
- Traversa, F. (2004). El papel del Estado en los *policy networks*: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 43-65.
- Veneziano, A. (2012). Los dos paradigmas de la descentralización. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 8, 163-191.
- Vigil, J. I. y Fernández, V. R. (2012). Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 53, 21-60.