Conversando con

María Elena Rubio y María del Carmen Tamargo©

sobre

el Concepto y las Políticas

LA PARTICIPACIÓN ES CONSTITUTIVA DE LA DEMOCRACIA Y SE VINCULA A LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HA HABIDO UN APELATIVO CRECIENTE A LA PARTICIPACIÓN, LO QUE HA LLEVADO A INCLUIRLO COMO UN INGREDIENTE EXPLÍCITO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS DE INSTANCIAS DE CONSULTA, CONTROL O MONITOREO. ESTO HA PUESTO EN DISCUSIÓN DOS CONCEPCIONES: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA, ENTENDIDA COMO UN MEDIO DE LOS CIUDADANOS POR TRANSFORMAR UNA SOCIEDAD, Y LA PARTICIPACIÓN INSTRUMENTAL, PENSADA PARA RESOLVER PROBLEMAS CONCRETOS EN PROGRAMAS SOCIALES, COMO CONOCER LA DEMANDA O ACERCARSE A LOS SABERES POPULARES. NOS PREGUNTAMOS ¿HASTA DONDE ESTAS DOS MANERAS DE ENTENDER LA PARTICIPACIÓN SON COMPLEMENTARIAS? ¿HASTA DÓNDE LA PARTICIPACIÓN DEBE ESTAR ENMARCADA EN LA ACCIÓN POLÍTICA Y HASTA DÓNDE PUEDE UTILIZARSE SIMPLEMENTE COMO UNA HERRAMIENTA PARA HACER MÁS EFECTIVA LA PROVISIÓN DE BIENES Y SERVICIOS A TRAVÉS DE PLANES SOCIALES?

de Participación
s Sociales

María Elena Rubio es Secretaria del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), institución creada en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.
María del Carmen Tamargo es Directora del Programa Familias, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación hasta diciembre del 2004.

¿Cuál es tu experiencia en cuanto a la inclusión de un mecanismo participativo en un programa social como el Familias?

MARÍA DEL CARMEN TAMARGO Me parece que la participación ciudadana y la participación en programas sociales son dos formas que vienen coexistiendo por lo menos desde fines de los 90. Hoy empieza a haber como un viraje a colocar la cuestión de la participación vinculada a la ciudadanía desde el ejercicio de los derechos y desde ciertos procesos de incidencia en la agenda pública. Lo que todavía uno no sabe es en qué medida las experiencias más micro, a nivel de los programas sociales, pudieron contribuir o no a este cambio en cuanto a generar espacios de participación en un nivel más macro.

la sociología tradicionalmente concibe al Estado como la representación de la sociedad civil. Entonces alguien podría preguntar: ¿Por qué el Estado tiene que volver a convocar a la sociedad civil cuando se suponía que la presentaba?

Creo que en los dos niveles se abren muchos interrogantes en cuanto a la legitimidad y representatividad de los actores que participan, y los dos niveles también son atravesados por cuestiones relacionadas con la compleja relación entre Estado y sociedad civil que se recortan como dos actores cada vez más enfrentados. La sociología tradicionalmente concibe al Estado como la representación de la sociedad civil. Entonces alguien podría preguntar: ¿Por qué el Estado tiene que volver a convocar a la sociedad civil cuando se suponía que la representaba?

Sería bueno revisar las mutaciones que ha tenido la sociedad civil a través del tiempo, donde aparecen formas de representación diferentes y en función de ellas aparecen intereses y miradas diferentes como también distintas instancias de articulación entre ellos y con el Estado. La participación en el espacio programático es más instrumental, lo que no quiere decir que haya sido malo en sí mismo. Creo que cualquier espacio de participación genera una oportunidad y desencadena un proceso que está más allá de la intencionalidad de la convocatoria. En general, cuando se incluye en el marco de los programas se apela a la participación de los beneficiarios como un mecanismo que garantiza una mejor llegada de los bienes o servicios que se ofrecen, en otras palabras se busca una mayor transparencia. Esto se inscribe en postulados de la política de los 90: la cuestión de la transparencia, la eficacia y la eficiencia, que vienen de la mano del supuesto de que la participación de los beneficiarios garantiza menos costos de transacción, mayor eficacia.

en general, cuando se incluye en el marco de los programas se apela a la participación de los beneficiarios como un mecanismo que garantiza una mejor llegada de los bienes o servicios que se ofrecen, en otras palabras se busca una mayor transparencia.

Distintos autores se refieren al saber que aportan los beneficiarios a la hora de tomar decisiones sobre sus problemas ¿Cuál es tu opinión al respecto?

MCT Sí. Por un lado hay un reconocimiento de que la formulación de un programa está más ajustada a las necesidades de la gente si la gente participa en el diseño. Esto también tiene sus trampas porque, al menos en los programas públicos de financiamiento externo, uno abre procesos de consulta desde ciertos formatos pre establecidos y luego se ve en la necesidad de restringir la participación sólo a ciertas cuestiones. Cuando uno abre un espacio participativo, que puede ser un espacio de consulta, la gente expresa sus problemas, pero resulta que la oferta programática responde desde lo sectorial, con lo cual es difícil abordar todos los problemas que se plantean en ese espacio. En todo caso se intenta dar respuesta a alguno de los aspectos de los problemas.

Tu experiencia Ma. Elena es distinta, ya que si bien los Consejos Consultivos se crearon a instancias de un programa social -el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)- tu lugar en la secretaría técnica del Consejo Nacional te permite tener una visión más amplia de la participación a nivel nacional a través de organizaciones que representan distintos intereses sectoriales.

MARÍA ELENA RUBIO Yo creo que el discurso de participación está totalmente atado al cercenamiento de la participación de la sociedad en su conjunto y al deterioro de las redes organizativas que existían en América Latina, redes que las dictaduras militares restringieron inteligentemente. Los primeros programas de desarrollo de comunidades en políticas sociales están totalmente vinculados a esa metodología donde se escinde la participación en el proceso de toma de decisiones, se caracteriza la participación como diferente entre los pobres y no pobres. ¿Por qué se intenta constituir una ciudadanía dependiente con un discurso participativo? ¿Cuáles son las cuestiones ideológicas que están detrás de eso? Antes trabajábamos la participación, por ejemplo, a través de los sindicatos. En ese marco se trabajaba sobre las necesidades sociales de un gremio y su dinámica de resolución de problemas comunitarios y familiares, lo que llevaba a preguntarse sobre su posibilidad de oferta para programas de vivienda, para redes de agua y otras necesidades reclamadas por los trabajadores. Algo parecido se observa cuando se analiza la participación en otros tiempos a través de organizaciones barriales, con una metodología participativa

el discurso de participación está totalmente atado al cercenamiento de la participación de la sociedad en su conjunto y al deterioro de las redes organizativas que existían en América Latina, redes que las dictaduras militares restringieron inteligentemente.

no es un programa sino la sociedad quién pone en la agenda pública la demanda social. Desde esa lógica el piquetero busca cómo poner en la agenda pública el desempleo, ya que ese es su valor.

con organizaciones sociales que estaban integradas, que eran parte de un tejido social, desde donde se podían presentar proyectos para la satisfacción de esas necesidades.

Con relación a esto que estás comentando ¿Cómo crees que se construyeron los escenarios de participación en los últimos programas de políticas sociales?

MER Se tomaron algunos actores como representativos. Pero no hay una lectura de los actores locales. Salvo que hubiese técnicos con experiencia en participación, la convocatoria no plantea en su metodología el diagnóstico de la red de actores locales como lo hacen otras metodologías de desarrollo más a largo plazo. Existen dos metodologías instrumentales de participación: una se mete en la complejidad del campo con análisis de actores, y otra, que llamo escenarios ingenuos o perversos de participación, donde se convoca a actores locales que ni siquiera representan a actores sociales. Una pregunta clave es ¿quién instituye la agenda pública? No es un programa sino la sociedad quién pone en la agenda pública la demanda social. Desde esa lógica el piquetero busca cómo poner en la agenda pública el desempleo, ya que ese es su valor.

MCT Obviamente la agenda no se constituye desde el programa sino que son otros procesos y movimientos los que hacen visible ciertas cuestiones. Lo que me parece es que, aún desde esos mecanismos instrumentales que inscribieron el proceso de participación en la oferta programática, y que son instrumentales porque son un recurso para la ejecución de ciertos programas, hay muchos planos de análisis para ver qué pasó y dónde deriva esta instalación de la participación que casi como premisa los programas tenían que incluir. Esto venía muy de la mano del financiamiento internacional que exigía determinados componentes participativos. Desde ahí podemos analizar la intencionalidad y cuál es el nivel y el espacio de la participación. Creo que esto se fue dando paralelamente al crecimiento de ciertos actores de la sociedad civil que intentaban privilegiar nuevas formas de organización menos politizada y con menos historia de representación. Por eso nos preguntamos hoy cuál es la representatividad de esos actores.

MER Tampoco es casual que la reforma de la sociedad civil haya sido mercerizada en muchos países, como por ejemplo en Chile. Las formas de participación fueron atomizadas en la reforma del Estado. Las organizaciones fueron detrás de los recursos para sobrevivir olvidándose de la militancia social, independientemente de las funciones técnicas que querían sostener. Yo creo que solamente hay participación si hay lectura política del contexto en que se hacen los programas. ¿No hay ningún comentario de la sociedad civil con respecto al financiamiento externo? ¿Cuánto nos cuesta el Plan Familias o el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados? ¿Hay un deba-

te sobre si las políticas sociales deben tener financiamiento externo o si los argentinos debemos hacernos cargo de nuestras propias políticas sociales? ¿Por qué la sociedad civil no debate esto? ¿Qué concepto de ciudadanía estamos teniendo? Tenemos que pensar en qué tipo de ciudadanos nos estamos constituyendo para ver qué escenarios de participación estamos generando.

MCT La experiencia de las asambleas muestra que hay escenarios que permiten ejercer la práctica de la participación. Yo no creo mucho en la capacitación para la participación. Las condiciones se generan porque la realidad se sobre impone como en el 2001 o porque realmente se cambia la mirada respecto de qué intencionalidad y sentido se da a la participación. Desde la función pública tal vez sea positivo aprovechar los espacios de los programas sociales, tratando de generar algunas instancias desde lo técnico que, aunque son formas restringidas de participación -ya que marcan un espacio acotado de participación- pueden dar lugar a oportunidades. Los procesos desencadenan cosas que están más allá de la intencionalidad inicial. En este sentido le veo alguna potencialidad. No todo es perverso. Sí me parece que es necesario analizar cómo se viene haciendo para no repetir algunos errores.

MER Sin embargo creo que si estas dos concepciones de participación no están en sintonía se puede producir mayor fragmentación desde la intervención social. Muchas veces, por no respetar las realidades locales, se dio lugar a una atomización de intereses, es decir se potenciaron conflictos cuando no se respetaron las reglas de juego de la democracia en cuanto a participación. Algunos programas rompieron las reglas de juego locales, porque no se consideró al Municipio como un actor relevante y como consecuencia no se dejó capacidad instalada. Desde los programas financiados por organismos internacionales, lo perverso es que generaron dos instituciones públicas paralelas: las financiadas por los organismos internacionales, y las existentes para los programas regulares. Si los programas con financiamiento externo no nutren a los planes regulares, no nos sirven. Entonces la pregunta es: ¿Podemos seguir desde la perspectiva de las políticas sociales generando programas y proyectos que vulneren la institucionalidad de nuestras propias instituciones? ¿Qué se está pensando de acá a cinco años para que los presupuestos provinciales y municipales incorporen estos nuevos recursos y se instale esta nueva institucionalidad? Es una pregunta que tiene que tener respuesta, porque si no podemos hablar de largo plazo, tampoco podemos hablar de sustentabilidad.

¿Cuál es para Uds. el concepto de participación que prevalece en nuestra sociedad?

MCT A mí me parece que la Mesa del Diálogo abrió una agenda de participación muy interesante pero que no tuvo la resonancia que se esperaba. Planteaba una reformulación de cuáles son las nuevas prácticas participativas en otro modelo de democracia.

Suelo distinguir tres niveles de participación. La participación social de los beneficiarios, la de los actores sociales locales y la adecuación

desde los programas financiados por organismos internacionales, lo perverso es que generaron dos instituciones públicas paralelas: las financiadas por los organismos internacionales, y las existentes para los programas regulares. Si los programas con financiamiento externo no nutren a los planes regulares, no nos sirven.

de las instituciones locales para generar espacios de participación. En la participación de los beneficiarios, cuando estos tienen que decidir: ¿qué deciden? ; cuando deciden ¿cuáles son las reglas de juego que se establecen y se construyen en la institucionalidad de la participación para que la decisión individual sea respetada, para que el proyecto personal y familiar sea considerado?. Estas son preguntas que se refieren a la institucionalidad y que hay que debatir en los programas. Incluso las palabras que utilizamos: "condicionalidad", "contraprestación": ¿Qué significan? ¿Qué concepto de ciudadanía está detrás de estos términos?. Obviamente se está hablando de una ciudadanía degradada que debe ser asistida, ya que se llame contraprestación al cuidado de la salud del niño por parte de la madre. Esto es de una indignidad absoluta para la persona de la madre. En general el cuidado, la salud y la educación de los niños es una responsabilidad materna asumida por la mayoría de las madres, aún en situación de pobreza.

MCT Sin embargo el hecho de que el programa Familias hiciera hincapié en la contraprestación, permitió a muchas madres, según ellas misma lo plantearon en la evaluación, plantarse en la exigencia de su derecho a la atención de calidad. Reclamaban que no sólo les firmen el papelito sino que realmente controlen a los chicos, haya médicos disponibles y presten un servicio adecuado. Y ahí es donde se da que la participación trasciende la instancia inicial y adquiere otro valor. Aún más, esta demanda de las madres generó, en algunos municipios, una articulación entre los ejecutores del programa y los efectores de salud para organizar una forma en que las mujeres consiguieran sus turnos y controlar los embarazos. Implicó una lógica diferente. Quizás el concepto de contraprestación sea discutible, pero permitió potenciar un sentido de responsabilidad ciudadana autoafirmando un derecho. A mí me parece que a partir del 2002 está surgiendo una noción de participación más ampliada y que conecta más con la visión de construcción de ciudadanía, que intenta superar aquella concepción que deviene de lo programático. Desde lo programático se trabaja con la idea de beneficiario, no hay una identidad como ciudadano. Sin embargo hubo un acierto de los programas por haber generado un espacio que fue aprovechado por las organizaciones comunitarias. Esto contribuyó a fortalecer procesos de autoestima, a recuperar ciertos vínculos en las comunidades. En la evaluación del Programa para Grupos Vulnerables que fue a mediados del noventa uno de los primeros programas que incluyeron explícitamente un componente participativo, uno ve que en los Municipios más pequeños se generó una horizontalidad entre las organizaciones y el Municipio que continuó en muchos casos cuando el programa terminó. Este antecedente hizo que la lógica de trabajo asociado se haya constituido casi como en un modelo de gestión de la política pública municipal, no sólo para el ámbito de lo social. Esto fortalece al Estado en una mirada diferente para aproximarse al trabajo con la comunidad y fortalece a las organizaciones. Hay una continuidad en el tiempo de ciertas lógicas de trabajo que generan proceso más genuinos. Esto lo vincula con una visión política de la participación.

el hecho de que el programa Familias hiciera hincapié en la contraprestación, permitió a muchas madres, según ellas misma lo plantearon en la evaluación, plantarse en la exigencia de su derecho a la atención de calidad.

MER Para mí es muy claro que los discursos de los programas sociales que construyeron al sujeto beneficiario fracturaron la identidad participativa de los sectores populares. Cuando se pone el programa como ajeno a la trama social, se generan procesos de fragmentación. Sólo cuando la planificación social se inserta en la trama existente, se pueden lograr conductas colaborativas y dar sustentabilidad a la acción colectiva. ✖

Algunas reflexiones sobre el capital social en contexto de crisis

por Lucrecia Eva Teixidó (Politóloga)

Durante muchas décadas, en la argentina, el trabajo fue un componente esencial en la constitución de la identidad y la subjetividad de hombres y mujeres; además del principio organizador de la vida familiar y social. La seguridad social, de base contributiva, garantizaba una amplia cobertura y protección de derechos. El conjunto del sistema de políticas sociales garantizaba un cierto nivel de ingresos, acceso a buenos servicios de salud y oportunidades educativas igualitarias. este modelo de organización social alcanzó su madurez a mediados del siglo XX.

SOSTENEMOS QUE EN ESTOS AÑOS SE ALTERÓ DE MANERA SUSTANTIVA LA MATERIALIDAD INMEDIATA DE LA VIDA INDIVIDUAL Y SOCIAL, Y ESA ALTERACIÓN MODIFICÓ LOS UMBRALES Y LOS LÍMITES DE LO ACEPTABLE, DE LO DESEABLE, DE LO POSIBLE.

Aún en los ochenta la ecuación era: empleo pleno, subempleo, desempleo. A partir de los 90 el orden fue exactamente el inverso. Hasta 1980 el trabajo informal era aproximadamente un 18%, en el 2000 había llegado al 38%.

La pérdida de centralidad del trabajo formal, el aumento creciente de la informalidad laboral y el deterioro de las funciones sociales del Estado, hicieron cada vez más impotente al sistema de seguridad social tradicional y empujaron a las familias a depender cada vez más de su eventual participación en el mercado de trabajo, de unos ingresos insuficientes, esporádicos y sin ningún tipo de cobertura social respecto a los riesgos accidentales o propios del ciclo de vida.

Fue justamente esa centralidad del mercado y su simultáneo deterioro, la base de la vulnerabilidad y el empobrecimiento físico, cultural y participativo de sus miembros. Las familias están cada vez más solas, más libradas a sus propios recursos y a la proliferación de respuestas institucionales precarias (por ejemplo la multiplicación de los comedores barriales) que se naturalizan como respuesta solidaria frente a una emergencia que se prolonga, generando un modo de provisión de servicios que profundizan la fragmentación de los lazos familiares.

Se ha degradado una forma de organización social en la cual el Estado, además de garantizar un espacio geográfico de interacción social garantizaba la integración entre todos los actores. Ahora bien, cuando la organización social se flexibiliza a tal extremo, se hace tan laxa que fractura los lazos tradicionales sin reemplazo alguno, y despoja al individuo de sus lazos de identidad y pertenencia, también se fracturan y distorsionan los lazos de confianza, cooperación y participación política que los sujetos construyeron, (trabajo, techo, educación, vecindad, vínculos familiares. Será tal vez porque tanto los procesos institucionales como la construcción de la subjetividad son procesos históricos, social y culturalmente condicionados.

Sostenemos que en estos años se alteró de manera sustantiva la materialidad inmediata de la vida individual y social, y esa alteración modificó los umbrales y los límites de lo aceptable, de lo deseable, de lo posible.

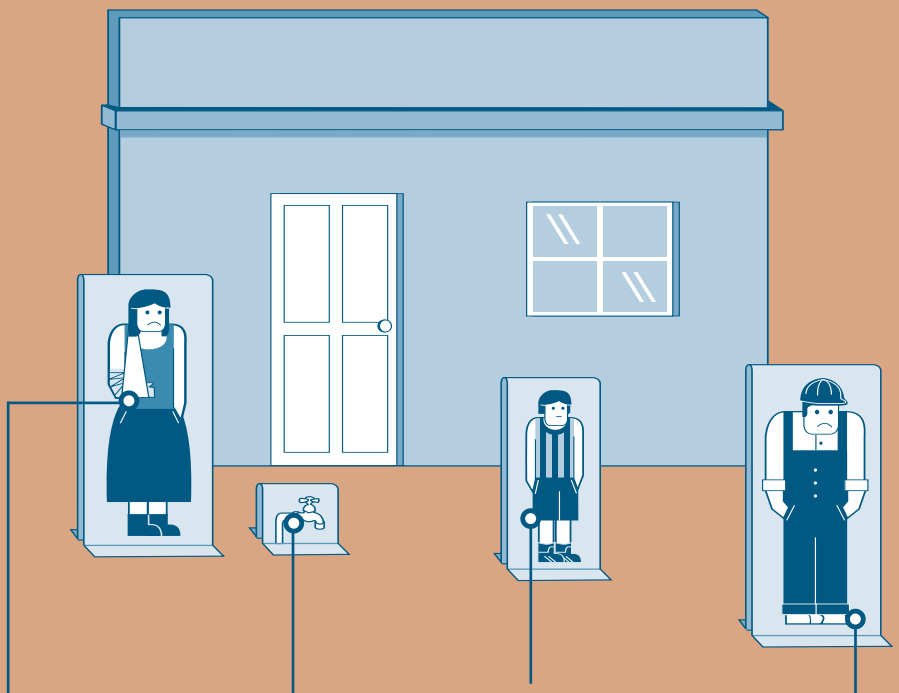
En las ciencias sociales solemos utilizar conceptos sin considerar los riesgos derivados de la historicidad de los mismos. Esto lleva a que congelemos diferentes aspectos de la realidad u olvidemos la polisemia de muchos conceptos: políticas activas, empleabilidad, reducción de daños, red de contención, pobres, familia, adolescencia, políticas sociales.

"Las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según son los principios que las orientan".[1] En la década del 90 se produjo una profunda reestructuración de la relación estado, mercado y sociedad. Esas transformaciones impactaron en las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular porque se abrió paso una nueva forma de tratar la pobreza creciente producida por el ajuste, una nueva forma de gestionar la pobreza orientada a incentivar las energías solidarias de los pobres, mientras los valores hegemónicos siguen siendo la competencia y el individualismo para los que son capaces de desenvolverse en ese ámbito[2].

Aparecieron nuevos conceptos y otros retomaron bríos en ese particular momento histórico: Desarrollo humano, capital social, estrategias de supervivencia. Todas ellas, con las mejores intenciones, dirigidas a analizar, interpretar y eventualmente compensar la situación de una masa creciente de pobres. Ya en 1981, Susana Torrado[3] proponía hablar de estrategias familiares de vida y no de estrategias de supervivencia, porque este concepto remite inevitablemente a lo más básico y fisiológico... y, en general, cuando hablamos de estrategias de supervivencia, hablamos de los pobres.

Estudio Nutricional y de las condiciones de vida de la niñez pobre del norte argentino

Realizado por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO), la Cruz Roja Alemana y la Cruz Roja Argentina en 2004, expone una serie de conclusiones que demuestran que las estrategias domésticas por sí solas tienen alcance limitado cuando el contexto socio económico no genera trabajo en blanco, mantiene ingresos bajos y una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza:



Cerca del

80%

de los hogares de ese sector carece de cobertura social, mutual o de sistema privado para atención de la salud.

La mayoría de los hogares no tiene acceso a la red cloacal, agua potable o tratamiento local de la basura.

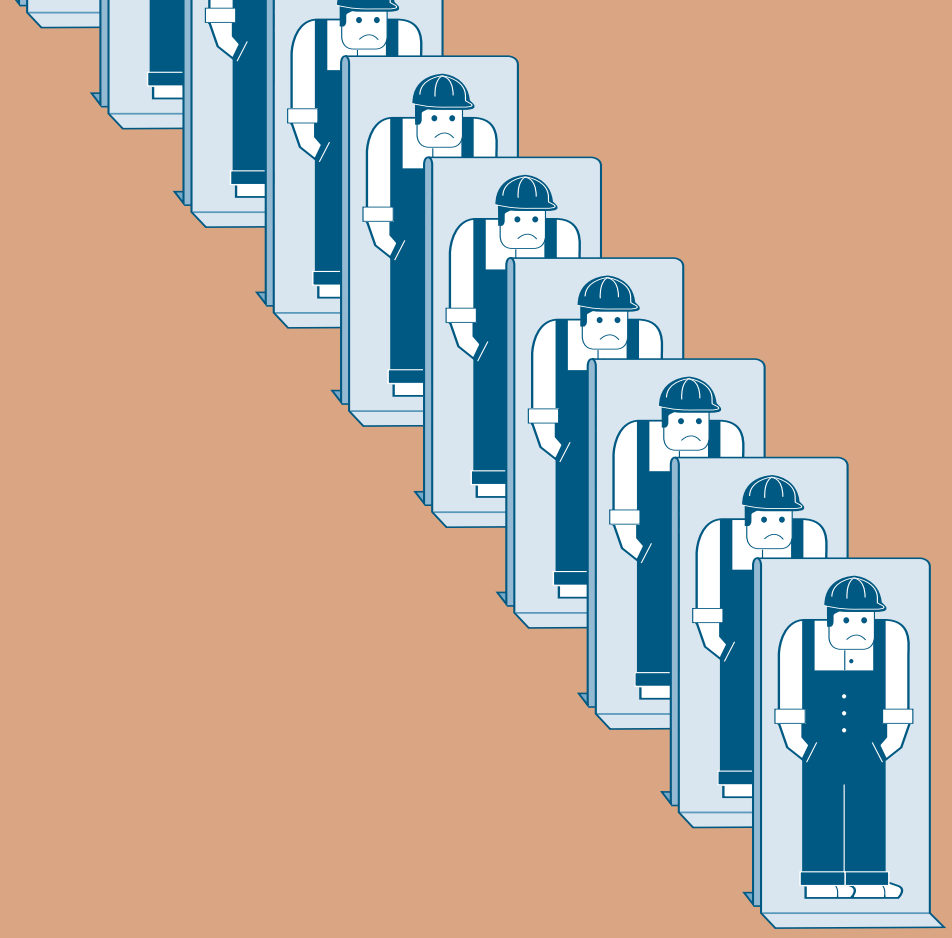
Baja escolarización de adolescentes y jóvenes, que compromete la futura inclusión laboral y social de los adultos jóvenes y que se suma a condiciones adversas para el crecimiento y desarrollo de los niños en la primera infancia.

Altas tasas de desocupación, precariedad de las condiciones de trabajo, sub ocupación y sobre ocupación, y trabajo infantil.

[1] Claudia Danani (comp.) Política Social y economía social, Colección Lecturas sobre Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, 2004, Buenos Aires

[2] Norbert Lechner, Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social, Contribución al Foro Desarrollo y Cultura, Asamblea General BID, París, marzo 1999.

[3] Susana Hintze, Capital Social y estrategias de Supervivencia, reflexiones sobre el capital social de los pobres, en Claudia Danani (comp.)



En los 90 aparece el concepto de capital social[4] en la línea de tratar y gestionar la pobreza, aunque en realidad viene a designar de otro modo fenómenos que no son nuevos. Para la corriente de pensamiento dominante en los noventa efectivamente este concepto define un fenómeno subjetivo compuesto por los valores y actitudes del individuo. Esta perspectiva disposicional y cultural es funcional a la concepción de la sociedad como una entidad autoorganizada y autorregulada para resolver las fallas del mercado.

Desde una perspectiva estructural, por el contrario, el capital social no es algo natural y dado socialmente. Es una relación, es un recurso móvil que como cualquier recurso se devalúa si no es renovado y no se invierte en él. El acento está puesto en los recursos que los actores sociales disponen por su acceso a la información, el aprovechamiento de normas sociales, entre otros activos. El capital social, por ende, es resultado de una construcción que supone inversión material, simbólica y de esfuerzos, y todo ello implica gastos, y su utilidad se expresa en beneficios materiales y simbólicos que dependen de la participación en una red de relaciones sociales. Sin embargo, el desarrollo de redes y/o el acceso a ellas también es una construcción social en función de los niveles de ingreso, educación, acceso a la información, etc. La fuerte concentración de ingresos potencia justamente la distribución desigual de recursos sociales.

El concepto capital social oscurece los procesos que intenta explicar, sobre todo cuando es usado para referirse a las organizaciones surgidas en la emergencia de resolver la cotidianeidad de la crisis socioeconómica, porque oculta lo específico de las relaciones sociales, que es justamente las condiciones en que las personas acceden a las posibilidades de construir su propio proyecto de vida en el ámbito donde nacen, crecen y viven.

La persistencia de la pobreza y las desigualdades sociales hace presumir que los hogares pobres deberán seguir azuzando el ingenio para sobrevivir. Sin embargo, frente a las rigideces del mercado de trabajo, el trabajo en negro sin protección social, los ingresos bajos y el debilitamiento de las políticas universales, los hogares pobres no podrán inventar indefinidamente.

En los últimos 20 años los asentamientos precarios crecieron el 180%. Hoy viven en ellos alrededor de 3 millones de personas y la gran mayoría está concentrada en el conurbano.[5] Entre ellos un porcentaje muy alto de adolescentes no sabe lo que es tener un padre con trabajo, abandonan la escuela, se embarazan precozmente, pierden trozos de niñez, de adolescencia y de juventud.

¿Qué secuelas deja la naturalización de la precariedad? ¿Qué efectos tiene en el sujeto la certeza de la pobreza transmitida de padres a

EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS LOS ASENTAMIENTOS PRECARIOS CRECIERON EL 180%. HOY VIVEN EN ELLOS ALREDEDOR DE 3 MILLONES DE PERSONAS Y LA GRAN MAYORÍA ESTÁ CONCENTRADA EN EL CONURBANO. ENTRE ELLOS UN PORCENTAJE MUY ALTO DE ADOLESCENTES NO SABE LO QUE ES TENER UN PADRE CON TRABAJO, ABANDONAN LA ESCUELA, SE EMBARAZAN PRECOZMENTE, PIERDEN TROZOS DE NIÑEZ, DE ADOLESCENCIA Y DE JUVENTUD.

hijos y de hijos a nietos? ¿Qué ocurre con la percepción e identificación de valores, pertenencias e identidades?

Hay pérdidas que son intangibles, que sólo el largo plazo pondrá de manifiesto... porque los pobres de hoy van perdiendo también la variable tiempo, "... comienzan a ser viejos más temprano que antes porque sus proyectos de vida carecen de tiempos potenciales para su concreción"[6].

La pobreza deprime, aunque ésta sea una variable difícil de medir cuantitativamente. En sus diversas manifestaciones genera rupturas, desfasajes e interrupciones de la vida individual y social. Y muchas veces desde el Estado y desde las organizaciones civiles no hacemos más que reforzar esa percepción de ajenidad, de no-pertenencia. Suele ocurrir que no utilizamos los mismos patrones para evaluar conductas. Lo que en algunos sectores sociales caracterizamos como depresión, en otros no vemos más que dejadez y abandono.

La mejor política social es mucho más que un conjunto de programas asistenciales para compensar a las víctimas producidas por el progreso de otros. Es un conjunto de prioridades públicas para que los hombres, mujeres, niños, adolescentes, jóvenes y mayores tengan una vida que valga la pena de ser vivida. ✖

[1] Claudia Danani (comp.) Política Social y economía social, Colección Lecturas sobre Economía Social, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira, 2004, Buenos Aires

[2] Norbert Lechner, Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social, Contribución al Foro Desarrollo y Cultura, Asamblea General BID, París, marzo 1999.

[3] Susana Hintze, Capital Social y estrategias de Supervivencia, reflexiones sobre el capital social de los pobres, en Claudia Danani (comp.)

[4] Susana Hintze, Ibid.

[5] Información de la Dirección de Tierras y Urbanismo bonaerense que relevó aproximadamente 640 asentamientos precarios y su Directora María de la Paz Dessy afirma que esa cifra representa la mitad de las urbanizaciones irregulares del Gran Buenos Aires. La Subsecretaria de Coordinación Operativa del Misterio de Desarrollo Humano afirma que allí "...se combina la profundidad de la crisis, la persistencia de las migraciones hacia el Conurbano y la gran cantidad de embarazos adolescentes", La Nación, 4 de julio de 2004.

[6] María del Carmen Feijoo, ídem.

Em se falando de Brasil:

afinal qual cidadania do adolescente em conflito com a lei?

(1ª Parte)

Por Andréa Márcia Santiago Lohmeyer Fuchs

Assistente Social formada pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Brasil (1994). Mestre em Política Social pela Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB) – Brasil (2004) e doutoranda em Política Social pela UnB – Brasil (2005).

A história da infância e juventude no Brasil é dividida em antes e depois do (ECA) – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. O advento do ECA contrapõe-se historicamente a um passado de controle e de exclusão social, elevando todas as crianças e adolescentes à categoria de cidadãos, inclusive aqueles que, por circunstâncias, cometeram ato infracional. Assim, a ruptura com o paradigma da situação irregular – Código de Menores, Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979 – que deveria acontecer, sobretudo, nas práticas sociais e não somente no âmbito da lei abriria caminhos para uma nova realidade histórico-social.

No plano legal, esse rompimento com o paradigma da situação irregular representou uma opção pela inclusão social de crianças e adolescentes tratados ao longo da história como mero objeto de intervenção. Contudo, passados quase quinze anos da promulgação do ECA, e de importantes conquistas na área da infância e juventude, a realidade vivida pelo adolescente em conflito com a lei encontra-se distante do conjunto de princípios definidos pela nova institucionalidade brasileira, sobretudo pelo crescente descompasso entre o reconhecimento formal de direitos e a prática das relações sociais, corroídas cotidianamente pelas situações de exclusão, pelo crescimento das desigualdades e pela violação dos direitos.

Entretanto, a realidade brasileira da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, bem como as práticas sociais desenvolvidas no interior dos programas de atendimento socioeducativo, têm demonstrado que esses adolescentes, em sua maioria, têm vivido a experiência da não-cidadania, quando em muito uma cidadania menor, tutelada longe, portanto, da cidadania emancipada (Demo, 1995) ou ativa (Benevides, 1996).

EM SE FALANDO DE BRASIL: AFINAL, QUAL CIDADANIA?

Historicamente, os direitos surgem como expectativas de direito e mediante uma intensa correlação de forças tornam-se ou não em direitos positivos, cuja materialização dá-se em forma de políticas públicas, programas ou serviços.

A partir da década de 1980, o Brasil vivenciou um período de grande efervescência política, após anos difíceis de ditadura. A sociedade civil organizada ressurge como um importante ator social nesse reaprendizado democrático

Na materialização dos direitos assegurados tanto na Constituição Federal quanto no ECA, uma nova categoria passa a ter significativa importância nessa nova institucionalidade: a incompletude institucional. A incompletude institucional traz em si o conceito de políticas públicas integradas, tendo em vista que a medida socioeducativa constitui-se em uma ação que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas.

contribuindo significativamente para a defesa de novos direitos sociais.

Dentro desse movimento de redemocratização, o segmento criança e adolescente compôs o cenário de luta pela garantia e ampliação de direitos. O papel desempenhado por instituições da sociedade civil brasileira na Comissão Nacional Criança e Constituinte resultou em uma lista de recomendações para a Assembléia Nacional Constituinte, conseguindo exercer, também, uma pressão significativa e garantir a inclusão dos artigos 227 e 228 na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Carvalho, 2000).

Na materialização dos direitos assegurados tanto na Constituição Federal quanto no ECA, uma nova categoria passa a ter significativa importância nessa nova institucionalidade: a incompletude institucional. A incompletude institucional traz em si o conceito de políticas públicas integradas, tendo em vista que a medida socioeducativa constitui-se em uma ação que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas. Ela é, em si, uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei, bem como implica sua responsabilização. Não se trata, portanto, de uma política de caráter setorial, vinculada exclusivamente a uma área definida das políticas sociais. A medida socioeducativa tem interfaces com diferentes sistemas e políticas e exige atuação diferenciada, que coadune responsabilização (com a necessária limitação de direitos determinada por lei e aplicada por sentença) e satisfação de direitos (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, 2004).

Os direitos conquistados e assegurados legalmente não têm sido suficientes para garantir efetivamente a sua materialização. O país tem vivido ao longo dos anos uma situação de descaso e descontinuismo nas formulações de políticas e ações em relação à atenção à criança e ao adolescente, "bem como o desmonte das políticas sociais e a crise de legitimidade das instituições de atendimento a esse segmento da população têm contribuído para o agravamento da disparidade entre incluídos e excluídos sociais" (Carvalho, 2001:166).

Percebe-se que é crescente o descompasso entre o reconhecimento formal de direitos e a prática das relações sociais, corroídas cotidianamente pelas situações de exclusão, pelo crescimento das desigualdades e pela violação dos direitos. Os dados acima comprovam que grande parte dos adolescentes e jovens brasileiros encontra-se submetida a uma realidade de negligência e não-garantia de direitos; conseqüentemente, a realidade dos adolescentes autores de ato infracional não é diferente.

Assim, questiona-se o que realmente quer dizer, em nosso país, ser cidadão e ter direitos universais quando parte dos adolescentes brasileiros e suas famílias são excluídos de vários processos sociais: educação, lazer, atividades culturais, boas condições de saúde, trabalho e renda.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UM CONJUNTO DE NORMAS ALTERATIVAS[1]

Enquanto uma doutrina de Proteção Integral o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) apresenta um claro conjunto conceitual, metodológico, gerencial e jurídico, possibilitando que diferentes atores viessem a produzir novas práticas sociais, e, sobretudo, possibilitando que os adolescentes em conflito com a lei viessem a ser tratados como sujeitos de direitos, ou seja, cidadãos.

A partir do ECA, a todo adolescente ao qual se imputa um ato infracional[2] garante-se o devi-

do processo legal conduzido por autoridade imparcial que ouve a acusação imputada pelo promotor de justiça e ouve a defesa praticada por advogado aplicando-se sentenças ou decisões judiciais compatíveis com a sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento. Há, então, um rompimento de ordem legal com os procedimentos anteriores, com a introdução no sistema dos conceitos jurídicos de criança e adolescente em prejuízo da antiga terminologia "menor" (Saraiva e Volpi, 1998). O ECA é uma lei que trata dos direitos sociais e humanos de crianças e adolescentes, os quais estavam excluídos de mínimos direitos reconhecidos aos adultos. Prevê e sanciona medidas socioeducativas[3] têm natureza sancionatária, mas com conteúdo predominantemente pedagógico e oferece uma gama de alternativas de responsabilização, dentre as quais as mais graves são a internação sem atividades externas e a semiliberdade, consideradas medidas socioeducativas privativas de liberdade. No processo de cumprimento da medida socioeducativa os adolescentes devem ser alvos de um conjunto de ações inclusivas e titulares de todas as políticas públicas sociais e de proteção.

Neste sentido, a política de atendimento ao adolescente autor de ato infracional, e seus programas de atendimento socioeducativo, devem seguir na direção de favorecer ao adolescente o acesso às oportunidades de superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores, bem como o acesso à formação de valores para a participação na vida social.

A PARTIR DO ECA, A TODO ADOLESCENTE AO QUAL SE IMPUTA UM ATO INFRACIONAL GARANTE-SE O DEVIDO PROCESSO LEGAL CONDUZIDO POR AUTORIDADE IMPARCIAL QUE OUVE A ACUSAÇÃO IMPUTADA PELO PROMOTOR DE JUSTIÇA E OUVE A DEFESA PRATICADA POR ADVOGADO APLICANDO-SE SENTENÇAS OU DECISÕES JUDICIAIS COMPATÍVEIS COM A SUA PECULIAR CONDIÇÃO DE PESSOA EM DESENVOLVIMENTO.

E POR FALAR EM CIDADANIA: QUAL CIDADANIA DO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE SEMILIBERDADE NO BRASIL?

No Brasil existem atualmente

39.578
adolescentes e jovens no sistema socioeducativo

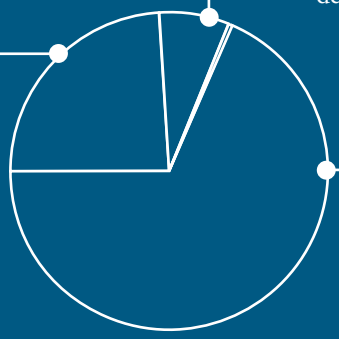
sendo **10.815**
adolescentes em cumprimento de medida privativa de liberdade – semiliberdade e internação.

Estes números à primeira leitura parecem alarmantes, entretanto, se comparados com o total da população de 12 a 18 anos (25.030.969) representa somente 0,2% dessa faixa etária no sistema socioeducativo. E, ainda, se compararmos a população total de adolescentes com o total de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa privativa de liberdade (semiliberdade e internação) o percentual fica ainda mais reduzido, representando apenas 0,04% da população.

Dos 1.260 adolescentes (do sexo masculino e feminino) em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade no Brasil:

7,1%
possuem entre 12 e 14 anos de idade

24%
possuem entre 18 e 21 anos



68,5%
possuem idade entre 15 e 17 anos

A faixa etária dos 16 a 18 anos representa

67%

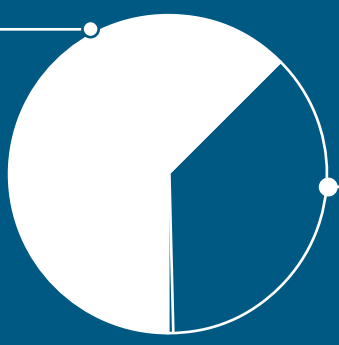
do total de adolescentes

(Fuchs, 2004)

Os adolescentes em cumprimento de semiliberdade no Brasil são em sua grande maioria afrodescendentes:

Somente 38,1% freqüentavam a escola antes da medida socioeducativa e 58,7% se encontravam fora da escola.

62,2%
afrodescendentes



37,3%
da raça/etnia branca

(Fuchs, 2004)

A exclusão educacional é potencializada quando vista a situação do adolescente em conflito com a lei comparado com a realidade educacional dos adolescentes / jovens brasileiros.

Antes de iniciarem o cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade, a escolaridade destes adolescentes é bastante baixa. Do total de adolescentes em semiliberdade, 3,6% eram analfabetos, 35,4% estudaram até a 4ª série, 13,1% até a 5ª série, 11,3% até a 6ª série, 8,2% até a 7ª série, 9,1% até a 8ª série, e 11,2% têm ensino médio incompleto. Apenas 0,1% de adolescentes possuía o ensino médio completo. Verificou-se, ainda, que apenas 142 adolescentes entre 15 e 17 anos, ao ingressarem na semiliberdade estavam no ensino médio (do total de 864 adolescentes neste grupo etário). Isso mostra que 83,6% adolescentes nesta faixa etária iniciaram a medida de semiliberdade com distorção entre série/idade.

A SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL A QUE ESTÃO EXPOSTOS OS ADOLESCENTES BRASILEIROS E EM PARTICULAR OS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA CONTRIBUI PARA UM MAIOR ENVOLVIMENTO EM ATOS INFRACIONAIS.

Dos adolescentes em semiliberdade no Brasil, 69% declaram-se usuários de algum tipo de droga. A maconha é a droga mais mencionada, para uso, entre os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade, com 18,5%, seguida do uso de crack com 8,8%, da cocaína com 8,6% e dos inalantes com 5,8%. Ainda em relação às drogas, 12,5% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade estão comprovadamente envolvidos com ato infracional relativo a tráfico de drogas. (Fuchs, 2004).

Do total de adolescentes em semiliberdade, 87,2% viviam com a família antes de iniciar a medida e apenas 11,2% não viviam com a família. Em relação à renda familiar 22,8% possuem renda familiar menor que 01 salário mínimo; 43,7% de 01 a 02 salários mínimos; 11,6% recebem de 2 a 3 salários mínimos; 5,3% de 3 a 4 salários mínimos; 4% de 4 a 5 salários mínimos; 2,7% de 5 a 6 salários mínimos e 3% mais de 6 salários. Importante salientar que 5% dos adolescentes vivem em famílias sem renda, o que os coloca numa situação de bastante vulnerabilidade. Assim, 71,6% dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade vivem em famílias cuja renda mensal é de até 2 salários mínimos. Já quando a relação é renda per capita familiar a realidade fica mais preocupante, pois 40,1% vivem em famílias cuja a renda per capita familiar é inferior a ? do salário mínimo, ou seja, vivem com menos de R$ 3,00 (2,50) por dia, para cobrir todas as suas necessidades básicas.

A situação de vulnerabilidade social a que estão expostos os adolescentes brasileiros e em particular os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa contribui para um maior envolvimento em atos infracionais. Esses adolescentes encontram-se tão excluídos dos acessos a bens, serviços e políticas públicas qualitativas que o cumprimento de medida socioeducativa acaba por ser, perigosamente, a sua última via de inclusão.

Os dados apresentados mostram que, em sua maioria, os adolescentes são do sexo masculino, afrodescendentes, pobres, com baixa escolarização (com baixíssima freqüência escolar, distorção série/idade), comprometidos com a drogadição, vivendo em famílias com renda per capita familiar inferior a ? de salário mínimo, desigualdade em acesso às políticas e serviços em razão principalmente da questão étnico-racial.

A situação de vulnerabilidade é também vivenciada pelos demais adolescentes e jovens brasileiros, porém comprova-se que os adolescentes em conflito com a lei vivem em uma realidade onde os fatores de exclusão social são maiores do que os fatores de inclusão social.

Até aqui foi constatado que os adolescentes que se encontram em cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade sofrem o que Castel (1998) chama de déficit de integração ao trabalho/ocupação, moradia, educação e cultura, entre outros. Privados de participar de um certo número de bens sociais, estes adolescentes acabam por incluir-se pela ilegalidade, ou seja, em produzindo a exclusão[4] obtém-se o seu contrário, ou seja, a inclusão marginal desse segmento da população, o que acaba por aprofundar ainda mais sua situação degradante.

A medida socioeducativa tanto pode ser o início quanto a continuidade da conquista e/ou resgate da real cidadania, garantida no texto legal, dos adolescentes autores de ato infracional em cumprimento de medida socioeducativa, dependendo de como as instituições de execução estejam organizadas, seja no seu contexto institucional e gerencial (particular/micro), ou no contexto da política de suas práticas sociais. A realidade tem confirmado que os fatores de exclusão que potencializaram sua aproximação com a prática infracional permanecem presentes na sua realidade atual. ✖

(La 2ª parte de este artículo se publicará en el próximo número de nuestra revista).

[1] O termo alterativa (não confundir com alternativas) é utilizado por Sêda (1999) referindo-se a Constituição Federal do Brasil, por entender que esta é um conjunto de normas que alteram antigas percepções, velhos princípios, ultrapassadas doutrinas.

[2] O artigo 103 do ECA define ato infracional como a conduta prevista em lei como contravenção ou crime, assim a capacidade jurídica para assumir a responsabilidade pela conduta prevista se inicia aos 12 anos.

[3] As medidas previstas no artigo 112 do ECA: i) advertência; ii) obrigação de reparar o dano; iii) liberdade assistida; iv)prestação de serviço à comunidade; v) semiliberdade; vi) internação em estabelecimento educacional.

[4] Robert Castel (1998) afirma que é necessário manejar o termo 'exclusão' com infinitas precauções. Para ele a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo e acrescenta: "Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas". Opta, então, pela expressão "desafiliação" em vez de exclusão. Para ele, exclusão seria um conceito imóvel, ao denotar estados de privação, enquanto que desafiliação procura perscrutar os processos que geram esta situação, designando um percurso, não só uma ruptura.)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, Maria Victória de M. (2003), "A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais", www.hottopos.com, 8/05/2003.

BRASIL (2002), Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente.

(2002) Constituição Federal. Rio de Janeiro: Esplanada do Ministérios.

(1999), Lei Orgânica da Assistência Social. Lei Federal 8.742 de 02 de dezembro de 1993. Coletânea do Marco Legal da Política de Assistência Social. Campo Grande (MS): PROMOSUL

(2004), Documento referencial para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Brasília, 2004. Mimeografado.

CARVALHO, D.B.B. de. (2000), "Políticas sociais setoriais por segmento: criança e adolescente", in Capacitação em serviço social e política social, pp. 185-202, Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância.

(2001), "Política social e direitos humanos: trajetórias de violação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes", Ser social, 8: 145-171.

CASTEL, Robert (1998), As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário, Rio de Janeiro: Vozes.

DEMO. Pedro (1992), Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política, Petrópolis: Vozes.

FUCHS, Andréa M.S. Lohmeyer (2004), Entre o direito real e o direito legal: o desafio à efetivação da cidadania do adolescente autor de ato infracional. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Departamento de população e indicadores Sociais. Síntese de Indicadores Sociais, 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. (org.) (2003), Atlas da exclusão social no Brasil, São Paulo: Cortez.

ROCHA, Enid (2002), Mapeamento nacional da situação das unidades de execução da medida socioeducativa de privação de liberdade ao adolescente em conflito com a lei, Brasília: IPEA/DCA-MJ. Mimeografado.

SARAIVA, João Batista; VOLPI, Mário (1998), Os adolescentes e a lei: para entender o direito dos adolescentes, a prática de atos infracionais e sua responsabilização, Brasília: Ilanud, Comissão Européia.

UNICEF-BRASIL (2004), Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras. Brasília:UNICEF.

Hacia una definición de Políticas Sociales

Por Guillermo Mayer

Lic. en Sociología. Ha sido Coordinador Técnico del Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad –CENOC- y Director Provincial de Prevención Comunitaria en la Secretaría de Prevención de las Adicciones de la Provincia de Buenos Aires. Es profesor universitario y ha participado en distintos congresos.

Actualmente suele definirse a la política social como acciones llevadas a cabo desde los gobiernos para acercar a las personas de menores recursos los bienes y servicios que hoy por hoy están vedados a ellos por una situación de "POBREZA". En este marco las diferencias en las acciones que son consideradas habitualmente como positivas o negativas radican en la "forma" en que se realiza esta intervención, donde la consideración más tradicional es la de asistencia –la provisión de bienes y servicios a los que no pueden acceder a ellos por insuficiencia de ingreso- y la promoción –donde la distribución de bienes y servicios se combina con una política que promueva la transformación hacia una situación de autonomía de quienes están siendo "parte" de esa política social-.

Conviene destacar que ha habido un paulatino corrimiento desde una concepción de las políticas sociales más universal -con base en educación, salud y seguridad social- hacia la proliferación de planes y programas de "lucha contra la pobreza". Este cambio, que se evidencia en los últimos quince años, oculta dimensiones de análisis que comprometen la lectura de la exclusión social[3] y, por ende, la pertinencia de las políticas sociales. **En otras palabras, la pobreza como eje de las políticas sociales deja afuera de las políticas públicas a diversas situaciones de exclusión** cuyo análisis ha merecido la atención de muchos especialistas. La exclusión puede afectar tanto a personas como a territorios por motivos muy diferentes a lo que conocemos tradicionalmente como pobreza.

Cuando las políticas sociales quedan reducidas (como dispositivos) a las de lucha contra la pobreza se restringe el concepto de política social como política pública generadora de condiciones para la inclusión social. Esto es particularmente distorsivo en contextos como los de América Latina, con una amplia desigualdad social y una proporción alta de pobreza estructural, como también en países que, como la Argentina, atraviesan por procesos de pauperización de amplios sectores medios. En estos casos, las situaciones de pobreza y exclusión social responden más a las variables macroeconómicas que a las acciones de programas sociales que actúan fundamentalmente en la pequeña escala territorial (municipio). Esto distorsiona no solo el concepto sino la percepción respecto a la efectividad de las políticas sociales ya que, en tanto no se modifique la distribución de la riqueza producida, la tendencia es a leer impactos negativos en la aplicación de programas sociales

porque no se reducen los niveles de exclusión por pobreza de ingresos ni se logran mejores niveles de bienestar o satisfacción con la democracia en la población.

Simultáneamente a este desplazamiento en la concepción y práctica de la política social con eje en la pobreza, han aparecido nuevos emergentes de desigualdad que el concepto tradicional de pobreza no llega a captar desde un punto de vista conceptual e interpretativo. Tales desigualdades están vinculadas, por ejemplo, a la precariedad laboral, a los déficit de aprendizaje, a la discapacidad y la dependencia, a la sobrecarga de tareas de cuidado en el hogar, al debilitamiento de las relaciones comunitarias, la ruptura de vínculos afectivos, o las fracturas de ciudadanía etno-cultural. Es en el marco de estas realidades que los conceptos de exclusión e inclusión social nos permiten aprehender nuevas situaciones derivadas de múltiples esferas de desigualdad, así como las acciones institucionales, asociativas y comunitarias que pretenden hacerles frente en pos de la transformación hacia sociedades inclusivas.

En este contexto es que se plantea como necesario acordar en definir a la política social como a las políticas públicas de inclusión social, donde las acciones orientadas a los aspectos materiales de la vida cotidiana –accesos a la educación, salud, hábitat e ingresos- son solamente un aspecto vinculado a la dimensión económica (redistribuir) en el análisis de las políticas de inclusión. El rol del Estado se estructura entonces en base a su capacidad para la articulación de actores dotados de autonomía en el desarrollo de un proyecto concreto. Ello implica construir un tipo de liderazgo relacional y concretar acciones conjuntas a partir de la autonomía y especificidad de cada uno de los actores, desde una visión y unos objetivos estratégicos compartidos y claramente definidos. Eso significa que los gobiernos deben asumir, mas allá de la gestión de las propias competencias, un rol promotor en la articulación de los diferentes actores que intervienen en la acción social.

Cambia así la concepción misma de gobierno. Este deberá ahora centrarse en la habilidad para crear un entorno viable de participación de la pluralidad de instituciones y entidades con capacidad de acción y decisión en el territorio. Construir consenso sobre temas claves y conseguir compromisos concretos de acción. ✖

[1] En palabras de Manuel Castells, la exclusión social es el proceso por el que determinados individuos y grupos ven sistemáticamente bloqueado su acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y los valores en un contexto dado. Castells, Manuel (1998), La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 3. Alianza Editorial 1997, pp. 97-99, Madrid.

Microcrédito ¿una industria sin clientes?

Por Emilio Pauselli

Actual Decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Expresión usada en el dictado del Seminario "El problema de los Términos Teóricos en las Ciencias Sociales"

NO HAY NADA MÁS DESAGRADABLE QUE EL QUE UNA BELLA TEORÍA MUERA A MANOS DE UN FEO HECHO

FÉLIX SCHUSTER , 1989

Las reflexiones que siguen nacieron a partir de preguntar: ¿qué relación tiene hoy la actividad del microcrédito con el microempresario?

En los años 80 y a comienzos de los años 90 la prestación de servicios financieros a un segmento del mercado con bajo o nulo capital económico y sin respaldo concreto en cuanto garantías para la devolución de los préstamos, se presentaba acompañada por una nueva literatura sobre las condiciones de los micro emprendedores en la región, y sobre el impacto que estos servicios financieros producirían en cuanto a la mejora de las condiciones de vida de los usuarios o clientes[2].

Llama la atención la desaparición de investigaciones y publicaciones que desde el sector de las micro finanzas se interesen actualmente por la suerte del microempresario. En las publicaciones especializadas de entidades financieras con servicios para microempresarios es casi imposible encontrar datos transparentes, aún en cuestiones de sencillo control como la cantidad de clientes y su relación con la cantidad de créditos, una clara clasificación de productos por destino, información que discrimine entre clientes nuevos y antiguos, y como consecuencia datos de rotación de los mismos[2]. Mucho más engorroso es encontrar investigaciones o evaluaciones de impacto, y es difícil hallar descripciones sistemáticas de casos sobre el efecto que esos servicios financieros producen en la historia empresarial del tomador de crédito, en qué medida alientan su desarrollo, o qué nuevas oportunidades y dificultades agrega a sus estrategias de lucha contra la pobreza[4].

La hipótesis que se presenta en este artículo es que el grupo de instituciones que se reconocen como parte de la industria del micro crédito ha cambiado de clientes; ya no son los micro empresarios. Los nuevos clientes han pasado a ser los inversores que aportan los fondos que permiten poner en movimiento el circuito de rentabilidad de estas instituciones.

El dinero que puede ser prestado ha dejado de ser un insumo que, utilizado en el micro emprendimiento, favorece su desarrollo, permitiendo la devolución y generando el excedente necesario para pagar su utilización. Según nuestra hipótesis, en la actualidad el microempresario se ha transformado en el componente necesario del negocio para que estos inversores recuperen su inversión con una ganancia apropiada, a través de organizaciones especializadas en obtener renta financiera de segmentos del mercado tradicionalmente no bancarizados. Y, al menos en Latinoamérica, personas empobrecidas que luchan por emerger parecen ser una "materia prima" inagotable.

El dinero que puede ser prestado ha dejado de ser un insumo que, utilizado en el micro emprendimiento, favorece su desarrollo, permitiendo la devolución y generando el excedente necesario para pagar su utilización.

LA DOCTRINA DEL MICROCRÉDITO COMO ASOCIADO AL DESARROLLO

La idea de que el acceso al crédito permite la creación de nuevas actividades económicas, fuentes de trabajo, y medios de vida para sus impulsores, es de vieja data en las economías latinoamericanas. Impulsadas tanto desde enfoques democratizadores[5] como desde proyectos concentradores de la riqueza, abarcan un arco de ideas realmente diversas, incluyendo desde la idea de pequeños proyectos de alta tecnología con gran capacidad de adaptación a las variaciones de las demandas de mercados sofisticados, hasta actividades de supervivencia llevadas a cabo por personas sin calificaciones profesionales especiales y destinadas a mercados empobrecidos buscando ventajas relativas en los resquicios de la microeconomía.

En la Argentina estas ideas tuvieron una nueva consideración durante la década del 90, expresadas tanto en la creación de nuevas instituciones dedicadas a ofrecer micro crédito a viejos y nuevos emprendedores; como a la atención prestada desde el Estado.

LAS PROFECÍAS NO REALIZADAS, O LOS COSTOS FINANCIEROS PARA POBRES

Nuestra experiencia, que en los últimos 15 años nos ha puesto en contacto con muchos emprendimientos –existentes o proyectados- nos indica que su alto índice de fracaso ha tenido una relación parcial con la falta de crédito.

La imagen que nos han dejado estos años es que la mayor parte de los proyectos que han sucumbido ha sido por falta de mercado para los servicios o productos que ofrecían. La segunda causa serían los diversos problemas de organización: aspectos relacionales entre los emprendedores y el mercado, o entre ellos –en el caso de emprendimientos asociativos-; hasta limitaciones de acceso a tecnologías medianamente apropiadas para insertarse adecuadamente en el rubro correspondiente.

Recién en tercer lugar aparecen los problemas de financiamiento, y estos rara vez pudieron ser subsanados por los productos de la "industria" del micro crédito. Hay dos razones: la mayor parte de esta oferta de financiamiento se orienta a capital de trabajo, lo que impide dotar a los proyectos de los activos fijos necesarios para su supervivencia y desarrollo; y el elevado precio del dinero prestado, que se justifica en los elevados costos que tendría la minorización del crédito, ocultando la alta ineficiencia de estas instituciones, generada por una intervención inadecuada en el mercado latinoamericano al brindar un servicio que no contribuye al éxito de los micro emprendimientos en la región.

Resumiendo, la principal dificultad de los emprendimientos de pequeña escala tiene el mismo origen que la desocupación y la pobreza que se intentan remediar con esas estrategias: en la mayoría de los casos sólo pueden acceder a un mercado interno pauperizado por la distribución regresiva que el ingreso ha sufrido en la región en los últimos 30 años.

Muchos intentos han simplemente fracasado, sin haber generado una "industria" con pretensiones de sustentabilidad. Así ocurrió con la mayoría de las empresas de capacitación creadas para enseñar aquellas competencias que facilitaría el acceso de las personas al trabajo, y que hicieron de esos programas su principal actividad. En algunos casos desaparecieron del mercado, o se redujeron notablemente en su estructura y giro de negocios.

Lo curioso del caso del microcrédito es que el fracaso del paradigma que dice que "todo pobre, con crédito y capacitación adecuada, puede transformarse en un emprendedor", deja montada en la región una industria lucrativa que capta inversiones de distintas partes del mundo, pero a la vez absorbe inmensos recursos provenientes de créditos de fomento y subsidios otorgados por los Estados y por los organismos financieros multilaterales.

Agregado a la dudosa legitimidad de utilizar recursos destinados al desarrollo para subvencionar un negocio que no produce resultados palpables en esa dirección, se suman los altos costos que se pagan por esos servicios micro financieros, y que muchas veces eleva

el precio del producto a niveles incompatibles con cualquier proceso de acumulación que un mercado pudiera permitir.

Parece así que se distancian los intereses de las entidades dedicadas a las micro finanzas y los intereses de los microempresarios. Aquellas se deben crecientemente a producir dividendos para sus inversores, mientras estos renuevan estrategias de supervivencia entre las cuales aparecen cada vez más el no endeudarse o resolver deudas que han adquirido con las instituciones que supuestamente facilitarían su desarrollo[6].

DOS PROBLEMAS EN UNO: INDIVIDUOS Y COMUNIDADES

Señalamos anteriormente que los costos del micro crédito eran elevados para el micro emprendedor A esto solía responderse que era la manera de hacer posible el acceso al crédito, apelando así a la lógica de "mejor caro que nada"[7].

Sin embargo, esa estructura de costo expresa altos niveles de ineficiencia, originados en la falta de adecuación entre los diseños de servicios micro financieros y la realidad social y cultural de la región.

En primer lugar, el crédito está enfocado a individuos, en una región donde los principa-

la principal dificultad de los emprendimientos de pequeña escala tiene el mismo origen que la desocupación y la pobreza que se intentan remediar con esas estrategias: en la mayoría de los casos sólo pueden acceder a un mercado interno pauperizado por la distribución regresiva que el ingreso ha sufrido en la región en los últimos 30 años.

les logros en los sectores populares se identifican con la acción de comunidades. Los servicios de micro crédito están pensados desde la manera y la cultura del sistema financiero, ignorando las maneras y la cultura que los destinatarios ponen en juego para resolver sus dificultades.

En segundo término, la tendencia a bancarizarse de estas operaciones impide construir un compromiso con el prestador. En tercer lugar, salvo experiencias de Banca Comunal o Cajas o Cooperativas no reguladas, no está previsto que la comunidad pueda apropiarse de la operación, poniéndola así a su servicio. Es siempre un servicio –costoso- de "otros" para "ellos". En cuarto lugar, se identifica la posibilidad asociativa –grupo solidario- a partir de un sujeto inexistente que optimizaría su conducta exclusivamente en función de su interés económico.

Por último, la tirria que las iniciativas de micro finanzas expresan hacia la participación del Estado impide la construcción de una idea de "bien público" asociada a las micro finanzas, exime de responsabilidad ética a la sociedad, y la traslada a la esfera del mercado, el que no parece ser un instrumento muy adecuado para pronunciarse en cuestiones de bien común.

UNA NUEVA SÍNTESIS DE CRÉDITO Y DESARROLLO

Durante la década del 90 se han constituido en todo el mundo diversas instituciones que se dedican a las micro finanzas, sin embargo no hay evaluaciones del impacto que semejante esfuerzo organizativo y financiero ha tenido para reducir la pobreza y facilitar la inclusión social. De manera creciente, los beneficiarios de esas acciones se presentan como damnificados por las mismas.

Tal vez sea un momento apropiado para re-pensar la relación entre crédito y desarrollo. Y ese re-pensar tiene principalmente una dimensión política y ética. La idea de que una sociedad se desarrolla a partir de la competencia de todos contra todos no es buena ni mala, sólo es falsa.

Tal vez sea un momento apropiado para re-pensar la relación entre crédito y desarrollo. Y ese re-pensar tiene principalmente una dimensión política y ética. La idea de que una sociedad se desarrolla a partir de la competencia de todos contra todos no es buena ni mala, sólo es falsa. Nadie que conozca el mundo empresario, puede pensar que ese tipo de competencia es el capitalismo. Muy por el contrario, todo el esfuerzo de las empresas se dirige a controlar los riesgos hasta reducirlos a su mínima expresión, a hacer previsibles los mercados, y si es posible, a hacer pagar sus ineficiencias al Estado.

Si eso es así para los "grandes" empresarios, no puede ser distinto para los "chicos". Eso nos lleva a nuestra primera propuesta: **el microcrédito asociado al desarrollo será aquel que financie proyectos con un razonable grado de viabilidad de mercado**. Creemos que la realidad de la región ya no autoriza a persistir en la cantaleta de que el micro crédito es un derecho de todos, y que la masividad del crédito es lo que produce desarrollo. Financiar proyectos inviables sólo genera frustración en el emprendedor e incobrabilidad en la operación.

Por el contrario, **asociar micro crédito y desarrollo tiene que ver con alentar prácticas que llamamos de apoyo social al emprendedor**. Este, lejos de esa imagen caricaturesca que lo presenta como un individuo aislado cuyas ansias de lucro lo llevan a imaginar inteligentes negocios, es una persona -o grupo de personas- que requiere del apoyo de la comunidad, en especial, por tres tipos de actores: el Estado, la actividad empresarial privada, y las instituciones proveedoras de tecnología.

El primero en su doble carácter de legislador y agente económico; el segundo en su papel de formador de mercados; y el tercero en la provisión de *know how* que haga el proyecto competitivo.

Nuestra tercera propuesta es que **el micro crédito se asociará mejor al desarrollo cuando la regulación y control de los servicios micro financieros estén en manos de la comunidad que los utiliza**.

Claro que alguno sentirá que nuestras tres propuestas para unir micro crédito y desarrollo – financiar proyectos con razonable viabilidad de mercado, desplegar el apoyo social al emprendedor, y titularizar a la comunidad como dueña de la operación de micro crédito

El micro crédito se asociará mejor al desarrollo cuando la regulación y control de los servicios micro financieros estén en manos de la comunidad que los utiliza.

– termina con la idea de una "industria" del micro crédito, entendida como una esfera independiente que puede atraer capital porque produce ganancias a partir de la colocación de dinero en un mercado casi ilimitado, garantizando así su propio ciclo.

Ante eso digo: no sé, o no necesariamente. Se pueden captar fondos para asistir financieramente a proyectos viables, que por ese mismo motivo podrán asegurar su repago. Quizás un nuevo paradigma para el desarrollo de las micro finanzas no incluya oficinas tan pulcras, o los profesionales que trabajamos en estos temas no asistamos a hoteles tan lujosos para hablar de los pobres. Quizás necesitemos calificarnos mucho más para ser agentes de cambio entre nuestra gente. Sólo creo que no es políticamente correcto pensar que los pobres y excluidos pueden pagar su desarrollo, ni éticamente correcto pensar que deben pagarlo. Lo que sí es cierto es que en Latinoamérica los pobres y excluidos siguen siendo una oportunidad de negocios. ✖

◎ Esta es una síntesis de un artículo cuya versión completa pude verse en www.organizacionpoleas.net

[1] Actual Decano de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Expresión usada en el dictado del Seminario "El problema de los Términos Teóricos en las Ciencias Sociales"

[2] Ideas como la evolución de su capital de trabajo, el reemplazo del crédito comercial de sus proveedores, la posibilidad de iniciar un proyecto de acumulación, la idea de que un día se "graduaría" y pasaría a ser sujeto de crédito para la Banca formal, expresaban una fuerte ligazón entre microcrédito e inserción social.

[3] En la Cumbre Regional del Microcrédito a realizarse en Chile en el mes de abril se anuncia un panel bajo la denominación "deserción": los microempresarios aparecen así como un ejército que deben dar ganancias a las instituciones financieras, y si dejan de hacerlo, claro está que son desertores.

[4] Algunas investigaciones más detalladas parecen demostrar que el impacto del microcrédito en las microempresas de menores recursos tienen escasa o nula importancia. Ver Servicio de Evaluación de Impacto de Programas de Microfinanzas, de la Asociación de Entidades Financieras para el Desarrollo Rural. FINRURAL.

[5] Esta línea la expresan, entre otras, muchas de las cooperativas agrarias surgidas en la primera mitad del siglo XX que incluían distintos tipos de servicios de crédito a sus asociados; y el movimiento de cooperativas de crédito surgido en la segunda mitad de dicho siglo. Las primeras no pudieron sortear el proceso general de concentración de la tierra y la instalación de un modelo de agricultura sin agricultores, mientras que las segundas no lograron en las nuevas condiciones creadas por la ley de entidades financieras de Martínez de Hoz (1977) seguir movilizando los fondos de los pequeños productores y prestadores de servicios en su propio beneficio. En ambos casos dejaron de ser herramientas para el desarrollo de sus asociados, y, más allá de sus intenciones, no incidieron en el proceso de concentración de capital desarrollado durante la época que resultara tan nocivo para aquellos, o lo hicieron negativamente.

[6] Una nueva literatura comienza a surgir al respecto, sobre todo en los países donde la industria del microcrédito se considera líder. Por ejemplo, leemos expresiones de la Asociación de Pequeñas Unidades Productivas de Bolivia: "El microcrédito en Bolivia es un lindo negocio para los involucrados (entidades que otorgan créditos a los pobres) que en muchas ocasiones fueron parte del gobierno, tal el caso del ex Presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada, en algunos casos a costa de la sangre, sudor y lágrimas de los pobres, que en la actualidad siguen manifestándose para que les condonen intereses. En síntesis es un buen negocio de las financieras. (....) Francisca Fernández cliente hace 18 años de entidades de microfinanzas, nos dice que se encuentra más pobre que cuando empezó con el microcrédito. Para mucha gente pobre, el microcrédito se ha vuelto una herramienta para desarrollar sus actividades de microempresa familiar; se han vuelto esclavas de las entidades de microfinanzas. (...) Es de conocimiento general que las actuales entidades de microfinanzas en Bolivia, comenzaron como ONGs sin fines de lucro, captaron recursos para la lucha contra la pobreza muchas veces a fondo perdido, el éxito de las instituciones financieras en los años 80 y 90 se debió al descubrimiento que los pobres pagan y que es una fuente inagotable de beneficios, por la alta taza de rentabilidad y enriquecimiento fácil. (...) Basta de aprovecharse de los más necesitados: Maldito aquel que se enriquece a costa de los pobres".

[7] Se agregaba también que las actividades microempresarias tenían una rentabilidad que permitía absorber esos costos.
Lamentablemente, el tratamiento de este último argumento queda por fuera de las posibilidades en el presente artículo.