

III FORO LATINOAMERICANO. Igualdad y desigualdad social en América Latina:  
generando debates en trabajo social en relación con otras ciencias del campo social

Eje temático 4: Balances y perspectivas sobre las políticas públicas en la región. Sus impactos en la desigualdad, la construcción de derechos y la constitución de sujetos.

Tensiones y desafíos sobre la participación ciudadana en la gestión de las Políticas Sociales. El Programa HADOB en los centros de Jubilados de Córdoba capital 2010-2015

Autores: Inés Torcigliani, Marta Isaia; Mabel Campana, Susana Serasio

Mail de referencia: inestorcigliani yahoo.com.

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL – UNC

Palabras clave: gestión de políticas sociales – participación ciudadana – derechos sociales – Programa HADOB

En Trabajo Social, la cuestión de la participación, particularmente en el ámbito de la gestión de las Políticas Sociales está presente como una de las temáticas de discusión, tanto en el ejercicio de la profesión como en la formación académica de los trabajadores sociales. (Torcigliani, I; Isaia, M 2015). En los nuevos escenarios la gestión de las políticas se ha revalorizado y ocupa un papel central en la conformación de los espacios públicos de lo social, incorporando multiplicidad de actores que participan en los procesos de implementación de las mismas. La implementación de las políticas sociales adquirió relevancia en las últimas décadas en que se canalizaron a través de una multiplicidad de iniciativas y lineamientos que impactan los programas sociales tendientes a compensar las profundas desigualdades sociales y los procesos de exclusión. A pesar del incremento de las políticas sociales y al marcado descenso de los índices de pobreza, durante los últimos años, se observa que la accesibilidad a los bienes públicos y al reconocimiento de derechos sociales no es uniforme. Con frecuencia la lógica de los programas y la lógica de la gente están muy distantes lo cual impacta en el alcance de los resultados esperados.

El Trabajador Social como actor relevante en los procesos de gestión de las políticas, necesita reformular sus perspectivas y estrategias de intervención si desea superar las lógicas instrumentales de los procesos de gestión, y, una de las premisas es ampliar de

manera efectiva los espacios y canales de participación. En este sentido, las estrategias grupales y de acción colectiva cobran importancia a los fines de aumentar la incidencia de los actores en la formulación y gestión de políticas sociales.

El trabajo con grupos sociales, orientado a potenciar la participación de los sujetos adquiere relevancia en el repertorio de estrategias profesionales de intervención en el campo de la gestión de políticas sociales y forman parte de la compleja trama para articular entre los diferentes niveles de las relaciones sociales

#### Aspectos conceptuales

La revisión crítica de la noción de participación relacionada con los procesos de implementación de políticas, se concibe en consonancia con lo planteado por Boaventura de Souza Santos y Leonardo Avritzer (2004) para quien “el éxito de las experiencias participativas está relacionado con la capacidad de los actores sociales de transferir prácticas e informaciones del nivel social al nivel administrativo”(op.cit:34) En este sentido las dimensiones de la participación más relevantes desde esta perspectiva son a) el acceso a la información a través de fuentes directas; b) la intensidad de la participación vinculada al proyecto institucional y las reglas de funcionamiento de las instancias participativas; c) la gestión eficaz y el logro de los objetivos.

Una visión relacional de los conceptos nos permitirá dar cuenta y explicitar las tensiones en la reflexión disciplinaria en relación a la Gestión de Políticas Sociales y la resignificación crítica de la participación. Se espera en esta ponencia aportar elementos para una perspectiva de intervención profesional que esté orientada hacia la transformación social en un horizonte emancipatorio, cuya concreción exige una nueva “gramática” en las relaciones Estado / Sociedad hacia la construcción de una democracia participativa.

La participación ciudadana nos remite a un “tipo de interacción particular entre los individuos y el Estado, entre el Estado y la Sociedad en que se pone en juego y se construye el carácter de lo público” (Zccicardi 1998; Álvarez, 1997; Cunill, 1991 citado por Espinoza Mario S/D). Desde esta perspectiva la participación se especifica como intervención en la implementación de políticas.

En este sentido, podemos afirmar que el éxito de las políticas es más que el logro de los objetivos de los programas, más bien, depende del alcance de la participación en el proceso de gestión, que incluye involucrarse en las decisiones y su puesta en práctica,

por esto se revaloriza la intervención del Trabajador social que potencia mecanismos conducentes a revalorizar la movilización de los participantes y actores implicados.

En esta presentación se reflexiona sobre las condiciones del proceso por medio del cual es posible que los *sujetos participantes* en los grupos sociales se constituyan en *actores sociales* con posibilidad de incidir en las políticas que los afectan.

En este sentido la potencialidad de los procesos grupales que impulsa el Trabajador Social, reside desde en la posibilidad de desarrollar la capacidad de agencia propia de los actores sociales. La noción de actor social introduce una dimensión política en donde el conflicto no se ubica a nivel del intragrupo, *sino en la gestión de las tensiones* en relación a los intereses y las relaciones de poder, que atraviesan las dinámicas de las políticas en las que se inscriben. De esta manera actualizan el sentido de lo grupal. (Chiara, 2004)

A partir de las coordenadas teóricas sobre las que se desarrollara el análisis, se elaboraron los interrogantes específicos relacionados con : a) las posibilidades de la intervención profesional grupal al facilitar la participación en la gestión de políticas sociales b) la potencialidad de este ámbito de actuación para visibilizar actores sociales capaces de incidir en las decisiones políticas de las cuestiones que los atañen) c) la percepción de quienes efectivamente actúan en el ámbito de definición de las políticas sobre los espacios y alcances de la participación. Estos interrogantes se proponen exigir más al modelo conceptual de la participación grupal y comunitaria cuyo alcance se restringe a los componentes internos de los programas sociales destinados a quienes por sus características ocupan una débil posición.

### Contexto empírico

Para abordar estas cuestiones en el campo de la intervención profesional en procesos de gestión social, se investigo, en el marco de un convenio con responsables y colegas Trabajadores Sociales de PAMI, para reflexionar e indagar sobre las propuesta de participación que plantean las políticas públicas dirigidas a los Adultos Mayores, los actores involucrados y las tensiones relacionadas al proceso de implementación de políticas dirigidas al adulto mayor en nuestra provincia y ciudad. Específicamente el programa de Hipertension arterial, diabetes, obesidad (HADOB).

La propuesta busca articular los procesos de enseñanza, investigación y extensión desarrollados en el ámbito de las asignaturas: Teoría, Espacios y Estrategias de

Intervención Grupal A I y Gestión social en Ámbitos públicos. El recorte temporal abarca el periodo 2010 – 2015, durante el cual se efectivizaron las actividades convenidas. Además en este periodo se intensificaron las actividades referidas a la implementación del Programa HADOB. Respecto al contexto territorial el estudio se circunscribe a la ciudad capital de Córdoba.

La aproximación al área concreta de estudio se centró, por un lado los relacionados a los lineamientos Nacionales de las políticas de tercera edad en donde se logró contrastar las diversas perspectivas en relación a la intervención social desde las políticas hacia los adultos mayores, cuyas tendencias actuales se orientan por la idea del envejecimiento activo, superando los modelos biologista y la medicalización que otorgan al adulto mayor un rol pasivo en el proceso de envejecimiento. Uno de los documentos más relevantes empleados en el análisis fue el documento “La Bisagra” del Ministerio de Desarrollo Social de pendiente del Gobierno Nacional, que expone con claridad la perspectiva mencionada y los actores de las políticas que se proponen involucrar a partir del desarrollo de Programas específicos como el HADOB que a su vez asumen una perspectiva que articula actores gubernamentales, organizaciones de base como los Centros de Jubilados y cuestiones de salud interdisciplinaria.

En cuanto a la población que participa en el mencionado programa, lo constituyen los afiliados a la obra social de PAMI, (6.000.000 de afiliados) que se distribuyen en diferentes Unidades de Gestión Local, siendo la UGL III, la que pertenece a la ciudad de Córdoba Capital. Del total de afiliados a dicha UGL, un número de significativo concurren a los Centros de Jubilados y Pensionados de Córdoba. Son aproximadamente 300 centros de jubilados y pensionados efectores del Programa de Pro bienestar a nivel de la Provincia de Córdoba, que cuentan con convenios y acuerdos que se refrendan cada dos años, y de ese total, 96 son los centros que se encuentran ubicados geográficamente en los diferentes barrios de toda la Ciudad Capital. A los mismos concurren la mayoría de los afiliados, en las diferentes actividades Socio Preventivas. La Cátedra Teoría Espacios y Estrategias de Intervención I A, ha trabajado durante el periodo de estudio en 20 centros de Jubilados, todos ellos suscribieron convenio con el Departamento de Prestaciones Sociales y en particular con el área de proyectos Socio preventivos, desde donde se implementa el mencionado programa .

Para la indagación investigativa se abordaron las experiencias y perspectivas de participación que proponen los diversos actores participantes: a) la perspectiva política-

institucional de los responsables del Programa, los trabajadores sociales coordinadores territoriales del mismo y los coordinadores de los talleres socio-preventivos; b) los integrantes de la comisión directiva de cada uno de los Centros de Jubilados; c) los asistentes a los talleres mencionados.

Como resultado de estas aproximaciones se definieron como unidades de análisis los grupos participantes de las instancias de taller contempladas tanto en el programa HADOB como en diversas zonas de la ciudad de Córdoba. Zona Sur: Empalme, Muller, Ferroviarios, San Vicente, Zona Suroeste: Horizonte, Guiñazu, Villa El Libertador, Las Flores, entre otros Zona Noroeste y Este: La France, Brigadier San Martín, Coronel Olmedo, Pueyrredón, Villa Cabrera entre otros. Otra unidad de análisis se definió como cada uno de los adultos mayores participantes de las actividades previstas en el programa configurando inicialmente una muestra intencionada según el rol desempeñado, ya sea de integrante de la comisión del centro de Jubilados o integrante de grupo.

Se confeccionaron tres tipos de instrumentos para la recolección de datos, uno de ellos como soporte de las observaciones de reuniones de grupo, orientado al registro de la dinámica y el proceso grupal. Así también dos guías de entrevistas semiestructuradas, que contemplan preguntas abiertas, mixtas y otras cerradas para el tratamiento cualitativo y cuantitativo respectivamente. Estos instrumentos, hasta el momento se aplicaron a manera de prueba a 42 integrantes de grupos que participan del Programa HABOB, la muestra se distribuyó en cuatro centros de jubilados: Empalme; Tusca; Sarmiento Rivadavia y Lealtad y Esperanza. En la actualidad se extiende a 20 Centros de Jubilados.

Los ejes de indagación se orientaron a : Analizar la potencialidad de los recursos institucionales destinados a promover la participación tales como : el acceso directo a la información, las instancias deliberativas y de negociación ; conocer desde la perspectiva de los actores la relevancia otorgada al programa y sus ámbitos de participación, tales como talleres, reuniones, actividades socio comunitarias, de salud y otras; explicitar las tensiones permanentes en la reflexión disciplinaria en relación a la Gestión de políticas sociales y la resignificación crítica de la participación. Algunas de las líneas más importantes que se desprende del análisis preliminar y que se amplió con motivo de presentar en esta ponencia se refieren a: *participación ciudadana y vida cotidiana de los grupos*; *Participación comunitaria y participación ciudadana* , *Participación ciudadana e implicación de los actores en el proceso de la gestión*

### Balances y perspectivas

En relación a la gestión social un eje central de discusión está orientado por el debate respecto de las condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el efectivo ejercicio de los derechos sociales y las nuevas demandas de inclusión y equidad. Cobra fuerza la necesidad de considerar los procesos de involucramiento de la ciudadanía en el centro del proceso de implementación de las Políticas Públicas. En este sentido, el concepto de Participación Ciudadana deviene fundamental. La arena de la gestión, conflictiva y atravesada por lógicas diversas, exige por parte del Trabajo Social, una reinterpretación de la temática de la participación. Que parta de la consideración de que el propio proceso participativo es dinámico, interminable, no lineal, complejo y lleno de tensiones y disrupciones, en permanente construcción, y que contiene experiencias que no se agotan y en donde los actores disputan el sentido de la participación.

Si los procesos de gestión se construyen a partir del interjuego entre los distintos actores, es necesario tener en cuenta el acceso diferenciado a la información, los recursos institucionales, los espacios de deliberación y negociación en los cuales se disputa la orientación de la política, el uso de los recursos, la evaluación del proceso. En este sentido, es importante remarcar que la gestión es más que la aplicación de políticas; contiene la disputa por la efectiva orientación del resultado por parte de los interesados.

Es necesario resignificar el mismo concepto de actor, y concebirlo como "...una personalidad, una organización, o una agrupación humana, que en forma estable o transitoria tiene capacidad para acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en las situaciones.

En este marco de tensiones el Trabajo Social se propone potenciar a los grupos en su trama de relaciones, capacidades de negociación, de propuesta, de influencia sobre las acciones y decisiones sobre los programas y políticas que los abarcan. La gestión en el ámbito de la disciplina adquiere relevancia como instancia de legitimación de derechos sociales y de satisfacción de necesidades.

### BIBLIOGRAFIA

- 1- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (org.) (2009): Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas. Prometeo Libros- UNGS. Bs. As., abril de 2009.
- 2- Danani, Claudia (comp) (2004) "Políticas Sociales y Economías Sociales. Colección Lecturas sobre Economía Social. Editorial Altamira.
- 3- De Sousa Santos, B y Avritzer, L (2004) Introducción: Para ampliar el canon democrático. En Sousa Santos (coord.). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. Fondo de Cultura Económica. México
- 4- Torcigliani I; Isaia, M ; Chacarelli, E y Godagnone, M (2011): La relación entre el Estado y Organizaciones de la Sociedad Civil. Un campo complejo y dinámico. Ponencia presentada al IV Congreso nacional de Políticas Sociales. Santa Fe. Argentina
- 5- Torcigliani y otros (2011): Procesos grupales en Organizaciones Sociales como espacios de problematización de la Vida Cotidiana. Córdoba
- 6- Torcigliani y otros (2012): Los desafíos de la participación en la formulación e implementación de planes sociales. Análisis del Programa Banco de la Gente del Gobierno de la Provincia de Córdoba entre 2004 y 2010. Tucumán, 2012
- 7- Torcigliani Inés; Isaía, Marta (2014): La intervención profesional en los procesos de gestión de Políticas y Programas sociales. Ponencia XXI Seminario Latinoamericano de Trabajo Social- Mazatlan, México. Setiembre de 2015.