

Redes interinstitucionales y redes barriales. Reflexiones a partir de una experiencia en dos barrios de Viedma.

Oswaldo Alonso.

Cita: Oswaldo Alonso (2007). Redes interinstitucionales y redes barriales. Reflexiones a partir de una experiencia en dos barrios de Viedma. *VII Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <http://www.aacademica.org/000-106/131>

REDES INTERINSTITUCIONALES Y REDES BARRIALES. REFLEXIONES A PARTIR DE UNA EXPERIENCIA EN DOS BARRIOS DE VIEDMA

Oswaldo Alonso

Centro Universitario Regional Zona Atlántica, Universidad Nacional del Comahue

oaalons@gmail.com

INTRODUCCION

En los últimos años es recurrente el debate acerca de las modalidades más adecuadas para lograr que las decisiones del estado alcancen - aunque sea en cierta proporción - los resultados previstos. Se ha señalado que la distancia que suele producirse entre la formulación y la implementación de la política se debe a que la racionalidad técnica, que opera en la primera etapa, no es compatible con las características del contexto de aplicación en el que intervienen los intereses y los significados que incorporan los diferentes actores sociales. El diseño tradicional parte del supuesto de que el estado es el ámbito privilegiado en el que lo público adquiere su verdadera dimensión y que, por lo tanto, incrementando la racionalidad técnica de las políticas lo que resta es simplemente un mecanismo casi automático de ejecución. Este enfoque, habitualmente utilizado en la administración estatal, ha evidenciado su fracaso al demostrarse que la "correcta" formulación de una política no es condición suficiente para alcanzar los resultados esperados.

Sin embargo, la implementación es un elemento clave en el proceso de la política, este argumento está implícito en la concepción de las redes, pues los objetivos iniciales pueden transformarse sustancialmente cuando se ponen en práctica, toda una serie de restricciones aparecen vinculadas a la diversidad de actores e intereses, a las diferencias disciplinarias, a las urgencias del conflicto social y a la disponibilidad de los recursos. Ellas impulsan y explican el surgimiento de las redes de políticas sociales como una forma de vinculación de la gestión en el territorio, con una población específica. Inicialmente conformadas por agentes estatales de las áreas de salud, educación y promoción social que trabajan en los barrios de la ciudad de Viedma, algunas redes han evolucionado incorporando a vecinos y organizaciones sociales.

En esas condiciones surgen una serie de interrogantes acerca del rol profesional y del papel de los diferentes actores, del valor de los saber popular, de la articulación entre el corto y el mediano plazo, de la metodología adecuada y de la relación entre la identidad organizacional y una nueva identidad colectiva, preguntas que enriquecen el debate y ponen a prueba la capacidad innovadora y el compromiso de los participantes.

En esta ponencia, a partir de un proyecto de extensión de nuestra universidad, se presentaran los avances de esos debates y los logros obtenidos en dos redes que vienen funcionando en los barrios Guido y Lavalle-Mi Bandera de la

ciudad de Viedma, Río Negro, con el propósito de contribuir al desarrollo y fortalecimiento de estas experiencias que consideramos una contribución a las políticas públicas sectoriales y un avance en la profundización de la gobernabilidad democrática.

LAS REDES Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

La gran difusión de las redes puede convertir el nombre en una moda utilizada para designar prácticas que no cambian en lo sustantivo. Casi no hay actividad que no sea llamada “red”, así encontramos redes de seguridad, de derechos humanos, de solidaridad, de radios comunitarias, etc. Si red es una relación que conecta personas, organizaciones e instituciones, puede admitirse un uso tan generalizado, pero esta claro que si precisamos el concepto no cualquier relación puede ser incluida bajo la idea de red. Algunas características nos permitirán evitar un uso tan laxo que hace que se pierda el sentido del trabajo en red.

Si hablamos de redes cuando nos referimos a formas de relación se explica la amplitud del significado que abarca el término “red”. Una definición aceptable es la de un conjunto bien definido de actores- individuos, grupos, organizaciones, comunidades, sociedades globales, etc - que están vinculados unos a otros a través de una o un conjunto de relaciones sociales. Sin duda que en este sentido son redes las relaciones personales, grupales, institucionales y organizacionales de todo tipo¹. Es posible distinguir entre *redes informales*, habitualmente llamadas redes sociales que son producto de la interacción social, los vínculos familiares, de amistad o proximidad, y *redes formales* pertenecientes al ámbito de las organizaciones estatales, privadas o sociales constituidas como un sistema de conexiones explícitas. Así un amplio conjunto de relaciones, desde las relaciones de vecindad y amistad hasta las relaciones no oficiales de los sectores de poder en una sociedad dada, pueden identificarse bajo la denominación de redes informales o sociales, y otro bajo la de redes formales como resultado de organigramas y estructuras político-administrativas.

Fernández (Fernández: 1998) utiliza una distinción, tomada de Lemieux², entre la *dimensión “sociable”* y la *dimensión “societal”* de lo social que recuerda las clásicas de Ferdinand Tönnies entre comunidad y sociedad y de Emile Durkheim entre solidaridad mecánica y solidaridad orgánica.

Lo social cuando está desprovisto de sutancialidad alguna, fundamenta toda relación o conexión entre los individuos, que al orientar sus conductas de unos en función de los otros, no hacen más que reactivar o reavivar la preexistencia de esos enlaces. Estamos en presencia de lo que Lemieux llama *“lo sociable”* el ámbito originario en la que se estructuran las percepciones básicas de la vida social, en nuestro caso esta dimensión se corresponde con lo que hemos llamado redes informales o sociales.

“Lo societal” se realiza través de aparatos encargados de regular lo que en la sociedad acontece. Esas regulaciones tienen como fin el logro de un cierto

orden en los procesos sociales y presentan el rasgo de la exterioridad en relación con las conductas de los individuos cuyo acatamiento reclaman. Los aparatos se perfilan en el universo social con fronteras institucionales más o menos precisas, en la medida en que tienden a la especialización de sus funciones y reclaman para ello un cierto grado de oficialización o de reconocimiento público. Asimismo, el logro de sus funciones es analizable en términos cuantitativos, vale decir, mediante índices o mediante cifras. En este último caso en realidad se trata de “aparatos” creados para controlar y regular la sociabilidad (Fernández, 1999).

A diferencia de los aparatos, las redes sociales (lo sociable) no tienen fronteras precisas, y como lo subraya el mismo Lemieux, no se sabe con certeza adonde comienzan y adonde terminan. De igual forma, las redes, sean de parentesco, de amistad o de vecindad, pueden tener fines múltiples, por lo que la especialización no es un rasgo que las caracteriza o las define. Por la diversidad de sus enlaces, las redes ponen en contacto, sea a través de enlaces directos o indirectos, a individuos de diversa procedencia. En los niveles de mayor proximidad, como lo plantea Paul Maus, para comprender la articulación y el funcionamiento de esas redes es preciso recurrir más bien a una "sociología de nombres propios".

La idea central de los análisis de redes reside en el supuesto que lo que la gente siente, piensa y hace tiene su origen y se manifiesta en las pautas de relaciones situacionales que se dan entre actores, oponiéndose así a la idea de que los atributos de los actores individuales sean la causa de de los comportamientos y de las estructuras sociales. La raza, la edad, el sexo, la categoría social importan menos que las formas de las relaciones existentes, relaciones mutuas entre actores que son las que realmente posicionan en la estructura social. Por consiguiente la explicación del comportamiento requiere un análisis de cómo los actores están conectados unos a otros en las diversas situaciones en las que son observados³.

Las políticas sociales se formulan e implementan en el contexto de lo que aquí hemos llamado “lo societal”, una modalidad de intervención exterior que se propone establecer un “orden” habitualmente expresado en términos de “salud”, “aprendizaje”, “convivencia”, etc. Los principios que estructuran estas prácticas de intervención son la autoridad legal, la racionalidad burocrática y la especialización profesional y técnica. Las explicaciones que sirven de base a la formulación de las políticas responden a una concepción mecánica de las relaciones causa-efecto. Coherentemente con este enfoque los esfuerzos analíticos en el campo de las políticas sociales han estado preferentemente preocupados por los modos en que las políticas impactan al aplicarse. Desde un punto de vista gerencial este interés por los resultados de la política se expresa en términos de eficiencia y eficacia.

Sin embargo, es evidente que el encuentro en el territorio de estas dos lógicas: la de la sociabilidad de las relaciones informales que se estructuran en el “mundo de la vida”, con su complejo de percepciones, representaciones y creencias, y la de la racionalidad instrumental que atraviesa a la mayoría de las políticas sociales, genera incompatibilidades, descoordinaciones frustrando o

demorando la concreción de los objetivos de usuarios y prestadores. Así la política no atraviesa este trayecto de la territorialidad indemne, se ve bloqueada, desviada e incluso reformulada. Esto se comprende si definimos la política pública como

...un conjunto de procesos complejos internamente diferenciables de interacción social que, situados en momentos de crisis de ámbitos de reproducción social, concentran la capacidad diferencial de actuación del estado y de actores sociales en torno a las necesidades de regulación de dicha reproducción (La Serna, 1998: 14)

El acento puesto en la interacción coloca en primer plano a los actores y sus prácticas. Un supuesto básico es que las condiciones de la interacción en la medida en que no se modifican tienden a reproducir las prácticas y que, por lo tanto, las políticas sociales en tanto exteriores e instrumentales “rebotan”, no impactan o lo hacen débilmente.

Por ende, puede suponerse que la construcción de ámbitos donde se practique otra manera de relacionarse permitirá avanzar en la comprensión de los problemas y en la redefinición o reorientación de las acciones previstas aumentando la eficacia de las políticas sociales.

Así es posible concebir al “trabajo en red” como el diseño de formatos organizativos que instalan una *modalidad diferente de interacción y, sobre todo, de toma de decisiones colectivas*.

Una primera característica de esta interpretación de las redes es la existencia de relaciones horizontales entre quienes las integran. La *horizontalidad* refiere a la puesta en suspenso de diferencias que en otros ámbitos, ocasiones o circunstancias podrían generar desigualdades de poder económico, social o político. Así, la diversidad en términos de riqueza, educación, jerarquías políticas o administrativas están presentes como un recurso potencial a compartir no como exclusivo monopolio de quienes lo poseen.

En segundo lugar la horizontalidad permite construir un espacio de *autorreflexión* conjunta que favorece una visión compartida de problemas y eventuales soluciones. El rescate de los *saberes populares*, su puesta en composición con los *saberes oficiales* y alternativos y con las experiencias de los participantes en la red, abre la posibilidad a problemas y modalidades acción que de otra manera no aparecerían.

La horizontalidad, el reconocimiento de los participantes y de sus saberes, crea condiciones favorables para el fortalecimiento de *relaciones autoorganizadoras*, este es el piso indispensable para que se manifieste la voluntad de asociarse estrechamente vinculada a la emergencia de una identidad. Como señala Dabas (Dabas, 1993: 12) suele surgir un consenso que reconoce un “algo organizador” que viene asociado a un nombre. Ese nombre ayuda a discriminar y distinguir un ámbito, unas prácticas, unos principios, a partir de ese momento puede legítimamente hablarse de la constitución “oficial” de la red.

La percepción de la necesidad de abordar integralmente los problemas que se observan en los barrios, al decir de un integrante de una de las redes “la necesidad de cortar la cadena” que enlaza unos problemas con otros, por ejemplo, la violencia de los niños, adolescentes y jóvenes en las escuelas, de los adultos dentro y fuera del ámbito familiar, expresada en el maltrato a personas, instalaciones, edificios y espacios públicos, llevó primero a un grupo de agentes estatales (médicos, agentes sanitarios, docentes, trabajadores sociales) a plantearse la necesidad de encarar en conjunto una problemática global y compleja. Así se comienza a “trabajar en red” en los barrios, a tientas, probando y solicitando asistencia técnica, con la convicción de que había que hacerlo “entre todos” y de igual a igual (Registros Red Interinstitucional barrio Lavalle-Mi Bandera, 2007).

La Ciudad

Viedma es la capital de la provincia argentina de Río Negro. Está situada en el noreste de la Patagonia, a 970 kilómetros la ciudad de Buenos Aires, sobre la ribera sur del río Negro frente a la localidad Carmen de Patagones. El río sirve de límite entre la provincia de Buenos Aires, a la que pertenece Carmen de Patagones, y la provincia de Río Negro. Estas dos ciudades se originaron en la fundación realizada por la Corona española en 1779, y constituían una unidad hasta la creación de la capital de la Patagonia en 1878 sobre el asentamiento de la banda sur del río, al que se lo denomina Viedma separándolo de Carmen de Patagones⁴.

La ciudad fue siempre capital, en el siglo XIX de la Patagonia, luego del territorio de Río Negro -creado después de la campaña contra los indígenas-, y finalmente, a partir de 1958, de la provincia de Río Negro. La creación de la provincia impulsa el crecimiento de la administración pública y las necesidades de contar con personal idóneo para desempeñarse en ella. Esta circunstancia provoca desde principios de la década del sesenta un permanente flujo de población que llega desde otras provincias y localidades rionegrinas, provocando un crecimiento exponencial de la población reflejado en los censos demográficos de 1970, 1980 y 1991, en el último (2001) se aprecia una disminución de la tasa de crecimiento que indica que el movimiento poblacional ha decrecido⁵.

La principal actividad es la administración pública, si bien a partir de la década del noventa su participación en el empleo ha disminuido sigue siendo dominante: un tercio (32%) de los ocupados trabaja en el estado (administración provincial, administración municipal, educación y salud pública), pero la dependencia del estado se comprende mejor si se tiene en cuenta que el comercio, los servicios y la industria funcionan en relación directa con la evolución del gasto público. Sólo la actividad ganadera o agropecuaria que logra colocar su producción fuera del mercado local puede considerarse una actividad con cierto grado de autonomía, sin embargo también recibe aportes del estado a través de subsidios, créditos, exenciones impositivas o por la construcción de obra pública.

Durante más de treinta años la estructura social de la ciudad no sufre grandes alteraciones, los cambios que pueden verificarse están asociados al crecimiento de la población que recibe un nuevo impulso con el gobierno democrático que se inicia en 1983 y, sobre todo, con el anuncio del traslado de la capital federal a el área de Viedma-Patagones tres años después.

A principios de los años noventa comienzan a evidenciarse las dificultades fiscales del gobierno provincial. La deuda pública contraída durante largos años, especialmente durante el último gobierno militar, se hizo inmanejable por la imposibilidad de seguir financiándola con aportes del gobierno nacional. Son los años en los que el gobierno de Carlos Menem adopta una política de ajuste fiscal y estructural que repercute en las provincias más endeudadas. En 1995 la situación adquiere tal gravedad que el gobierno provincial no puede atender sus gastos más elementales: el pago de salarios y el gasto corriente. Esta situación provoca un estallido social en Viedma, con graves disturbios que culminan con el incendio del edificio de la legislatura y de las oficinas del bloque de legisladores del partido gobernante, la Unión Cívica Radical.

Esta circunstancia es clave para una ciudad que es asiento de la administración provincial, su principal fuente de recursos y empleo. Las consecuencias políticas de la crisis se neutralizan a través de un reagrupamiento de los actores locales que da como resultado una concentración del poder en los niveles de mayor jerarquía del estado. El ajuste de la administración provoca un aumento de la desigualdad social visible en la situación de los habitantes de sus barrios.

Los datos disponibles en cuanto a pobreza e indigencia permiten afirmar que la desigualdad medida por el ingreso se refleja en una estructura social diferenciada: un pequeño sector de altos ingresos, un grupo de ingresos medios que se ha reducido con respecto a los años de auge de la administración pública y una amplia base de pobres integrada, entre otros, por empleados públicos que sufrieron una disminución significativa de sus ingresos, y una porción importante de personas que viven en la indigencia con ingresos menores a los necesarios para atender sus necesidades más elementales. Se trata, en gran parte, de un proceso de empobrecimiento de sectores medios y medios bajos⁶.

El barrio Guido

Construido por el Instituto de Planificación y Programación de la Vivienda de la provincia de Río Negro se inaugura en 1987. Se trata de un típico “barrio FONAVI”, edificios de departamentos –un total de 588 unidades habitacionales– cuya construcción fue financiada por el Fondo Nacional de la Vivienda. Según la ley de Propiedad Horizontal, aplicable en este caso, la administración de los servicios y espacios comunes corresponde a un consorcio, pero la complejidad inherente a la dimensión del barrio, a la inexperiencia de sus habitantes –no habituados a vivir en departamentos– y al hecho de tratarse de familias de bajos ingresos o integradas por personas desocupadas, dificultó el funcionamiento del consorcio. La prestación de los servicios de agua potable, energía y cloacas quedan librados a la buena voluntad de las empresas, que a

manera de favor realizan las reparaciones de las instalaciones ubicadas dentro de la jurisdicción del inexistente consorcio. Por otro lado, la ausencia de regulación de los espacios comunes ha generado avances sobre ellos de todo tipo: ampliaciones de viviendas, cerramientos, comercios, etc. Es notoria la presencia de perros y el descontrol en el manejo de la basura que se esparce por todo el barrio.

El deterioro de la situación social de sus habitantes, muchos de ellos obreros de la construcción, empleadas domésticas, trabajadores estatales de baja categoría, desocupados o con ocupación inestable, provocó la falta de mantenimiento de las viviendas, el corte de servicios básicos como gas y electricidad y el hacinamiento por la convivencia de los padres con sus hijos casados y/o con niños. Actualmente se calcula que viven más de dos mil quinientas personas⁷, muchos de ellos reciben subsidios de planes y programas asistenciales.

La presencia de adolescentes y jóvenes inactivos y la difusión entre ellos de la droga y el alcohol completan un cuadro de profundo malestar y de permanentes conflictos. Los habitantes del barrio se sienten impotentes y adoptan una actitud de escepticismo y desafección, alentando la esperanza de trasladarse a otros barrios en cuanto puedan. Es evidente que predomina una fuerte desvalorización y ausencia de pertenencia. En la escuela los docentes comentan: “a los niños no les gusta vivir acá”.

El barrio cuenta con escuela primaria de doble jornada, escuela secundaria nocturna, jardín de infantes, Centro de Salud, Centro de Promoción Familiar, Unidad Policial (todos de jurisdicción provincial), Centro Educativo Comunitario Infantil municipal, Junta Vecinal, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, Centro de actividades para personas mayores, Roperio Comunitario y una Asociación Deportiva.

La Red Barrial del Guido

Desde el año 2001 frente a los problemas que evidencian los niños que concurren a la escuela primaria, violencia y casos de consumo de drogas, se comienza a trabajar en talleres organizados por la Escuela, el Centro de Promoción Familiar y el Centro de Salud. Este trabajo entre instituciones va generando la idea de darle continuidad ya que se percibe que la naturaleza de los problemas requiere un enfoque integral que articule instituciones y disciplinas. Los talleres se suceden, abarcan temáticas familiares y ambientales que se trabajan con recursos provenientes de la medicina, la psicología, el trabajo social y el arte y la expresión corporal. Así, por ejemplo, se realizan murales con la participación activa de los alumnos de la escuela. Esta actividad culmina con la formulación de un proyecto orientado a crear condiciones saludables de vida en el barrio denominado “El barrio en nuestras manos”. Sus objetivos son: intervenir los espacios públicos para acondicionarlos de acuerdo con los intereses y deseos de los niños y sus familias. El proyecto prevé la “interacción con otras instituciones del barrio y la ciudad, y promover “la percepción de obligaciones y derechos”.

El trabajo en conjunto de los agentes pertenecientes a distintas instituciones hace nacer la idea de que esa modalidad operativa, originada en la demanda perentoria y en la complejidad de los problemas, constituye una “red”. A partir de ese momento comienza el desarrollo de una práctica que se autodenomina “trabajo en red” que hace nacer la necesidad de precisar “¿qué es una red?”, “¿para qué sirve?” y “¿quiénes la integran?”

Se solicita la asistencia de la Universidad para concretar este propósito contactando a los docentes a cargo de un proyecto de extensión que tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la organización comunitaria⁸. En una jornada se trabajan las preguntas arribándose a estas conclusiones y preguntas: 1) la organización en red supone el enlace horizontal de instituciones, organizaciones y personas, un formato diferente de la conexión vertical propia de una estructura que incluye una esfera de decisión especializada que se diferencia de los miembros de la organización (modalidad tradicional adoptada por el estado y muchas organizaciones sociales); 2) la participación de agentes del estado en una red supone una innovación que genera algún impacto en el ámbito en el que actúan y que, eventualmente puede influir en otros niveles de la institución a la que pertenecen; 3) en relación con lo anterior un tema importante a resolver/negociar es ¿quién participa en la red? ¿las personas o la institución? ¿la participación de los agentes involucra de alguna manera a la institución?, 4) si la red se constituye para mejorar el enfoque integral de los problemas ello supone un enfoque intersectorial e interdisciplinario, pero también la articulación de lo técnico con lo comunitario. Esta última conclusión implica la incorporación a la red de vecinos y organizaciones del barrio.

A partir de esta decisión de convertirla en una “barrial” la red empieza a evolucionar rápidamente, se incorpora el proyecto de extensión de la universidad y se organiza una jornada para definir los problemas a tratar convocando a vecinos y organizaciones. Para ello se identifican previamente a aquellos habitantes del barrio que han mostrado predisposición a participar invitándolos personalmente. Como resultado de esa actividad se constituyen tres comisiones de trabajo: de “Talleres preventivos” (incorpora y amplía los talleres que se venían realizando con alumnos, docentes y padres de la escuela), de “Higiene y espacios comunes” encargada de diseñar un plan de actividades para abordar el problema de la limpieza y del manejo de los espacios comunes, y de “Cultura y biblioteca” que pone su principal esfuerzo en la recuperación de una biblioteca existente en el barrio que se encuentra cerrada⁹.

Se establece una modalidad de funcionamiento que prevé un encuentro semanal de la red y de las comisiones en días y horarios diferentes. El plenario semanal se divide en tres momentos: a) momento informativo: las comisiones informan y ponen a consideración las actividades previstas, también este momento es utilizado para transmitir información que se considere pertinente relativa al barrio o la ciudad; b) momento deliberativo: se tratan los temas que se han incluido en la agenda para cada reunión a través de un debate libre donde las opiniones son consideradas según la argumentación que las acompañan independientemente de quien las formule; c) momento resolutivo:

se decide qué hacer, cómo hacerlo y quienes lo harán, determinando objetivos y tiempos. Esta modalidad, que implican reglas simples pero útiles, contribuye a que se reconozca a la red como espacio de compromiso y toma de decisiones colectivas.

Después de casi un año de comenzar a trabajar de esta manera se ha recuperado la biblioteca -se formó una comisión provisoria mientras se tramita la restitución de la personería jurídica-, se logró que la Dirección de Cultura de la provincia designara una bibliotecaria y se obtuvo el compromiso del municipio y la colaboración de un empresario para reparar las instalaciones. En cuanto a la higiene, luego de varias jornadas de limpieza organizadas por los vecinos la municipalidad ha contratado una cooperativa de trabajo que realiza esa tarea, aún en aquellos espacios que legalmente son jurisdicción del consorcio, también se va a comenzar con la parquización para lo cual se realizará una jornada con los técnicos del municipio.

Al núcleo inicial que dio origen a la red (escuela, promoción familiar y centro de salud) se han incorporado: el jardín de infantes, el centro infantil municipal, el proyecto de extensión de la universidad, el ropero comunitario, operadores de la Dirección de Salud Mental, la Dirección de Derechos Humanos de la provincia, la organización "Barrios de Pie", Caritas y varios vecinos-. No lo ha hecho la junta vecinal cuya presidente, y prácticamente único integrante de la comisión directiva que permanece, ejerce una conducción personalista apelando a sus vínculos con el gobierno municipal.

El barrio Lavalle – Mi Bandera

Se origina en la erradicación de un asentamiento de viviendas precarias ubicado en la periferia de la ciudad. El proyecto de traslado, atribuido a un ministro de la intervención militar que a mediados de la década del setenta gobernaba la provincia, consistió en la construcción de viviendas a unos tres kilómetros de la planta urbana a continuación de un asentamiento preexistente de vivienda dispersa. Esta localización tenía el claro propósito de "aislar" a los pobladores por medio de la distancia y de barreras como la ruta 3 que se interponía entre el barrio y la ciudad¹⁰.

Las viviendas construidas eran sumamente precarias y la condición social de las familias impidió que se las ampliara y mejorara deteriorándose con el paso del tiempo. Por tratarse de terrenos fiscales, el asentamiento fue creciendo con vivienda precaria construida por los propios pobladores. De esa manera se desarrolla una urbanización sobre la base de las dos localizaciones iniciales, la preexistente de vivienda dispersa que dará origen al denominado barrio General Lavalle y la que corresponde al proyecto de erradicación que adoptará el nombre de barrio Mi Bandera. En los últimos diez años se agrega, aledaño al barrio Mi Bandera, un sector de viviendas muy precarias construidas con cantoneras que por esa razón se conocía como el "barrio de las tablitas". A través del financiamiento del programa nacional de mejoramiento barrial "PROMEBA" se construyeron viviendas de material. A este último sector, incorporado al barrio Mi Bandera, se lo ha denominado "Nehuen".

Los dos barrios, pese a contar con una junta vecinal cada uno, comparten una misma pauta de asentamiento y constituyen una unidad urbana que, pese a la precariedad de las viviendas, esta ordenada por el trazado de calles y la correcta mensura y delimitación de manzanas y lotes.

La población total de ambos barrios puede estimarse en unas seis mil seiscientas personas mayoritariamente trabajadores con baja calificación de la construcción, peones rurales, changarines y empleadas domésticas. Muchas familias son beneficiarias del plan Jefes y Jefas de Hogar, del plan Familias y de otros planes y programas nacionales y provinciales. Podemos aventurar que la condición que predomina no es la de desempleo absoluto, de larga duración, sino la inestabilidad laboral: trabajo precario, con bajas remuneraciones, sin cobertura social y sin ninguna protección frente al despido. Esta situación implica una elevada inestabilidad de los ingresos que requiere de estrategias permanentes para la subsistencia.

La inestabilidad de los ingresos, a diferencia de la situación de pobreza que puede estar acompañada por bajos ingresos pero estables, produce otros efectos, especialmente entre los jóvenes: el trabajo es uno más de los medios para obtener recursos, los otros pueden ser: el pedido en la vía pública, el “apriete”, el “peaje”, el hurto o la prostitución (Kessler: pag. 140) Esta inestabilidad es incompatible con el mantenimiento de una familia, con la adopción de roles e identidades permanentes. Si se consulta a un joven ¿a qué te dedicas? la respuesta dubitativa suele terminar con la mención de las últimas changas realizadas o en una evasiva.

Varias instituciones, áreas y programas atienden las necesidades de los dos barrios. Salvo las escuelas primarias, hay una para cada barrio, el resto presta servicios a los dos, ellas son: una Escuela Secundaria nocturna, el Centro de Salud, la Unidad Policial, el Equipo de Apoyo Técnico de Educación, el Área de Promoción Familiar del Ministerio de la Familia, operadores de la Dirección de Salud Mental de la provincia.

La Red Interinstitucional del Lavalle-Mi Bandera

Las actividades de la red comienzan en agosto del año pasado a partir de inquietudes de los docentes de una de las escuelas primarias. En la escuela se manifiestan, a través de la conducta de los chicos, la situación de crisis de muchas familias: desintegración familiar, violencia y abandono. Los primeros receptores de la demanda son los integrantes del Centro de Salud: médicos, agentes sanitarios, trabajadores sociales y personal de salud mental. La demanda genera una pregunta: ¿cómo empezar a trabajar?, la primera respuesta fue que si se trata de una problemática global, compleja, había que abordarla de manera integral con la participación de todos los sectores. Se comenzó con reuniones entre los integrantes del Centro de Salud y las directoras de las dos escuelas, luego se fueron sumando los integrantes de otros equipos y programas (de promoción familiar, libertad asistida, salud mental) y de una fundación que trabaja con jóvenes. Una semana la reunión se realiza en la escuela de un barrio y una semana en la del otro barrio.

En noviembre del año pasado se realiza una Jornada sobre la familia, en mayo de este año una sobre derechos individuales y comunitarios. A partir de esta última actividad se decide incorporar vecinos: lo hacen miembros de una iglesia evangélica y de la junta vecinal del barrio Mi Bandera.

La hipótesis que se utiliza es que los casos que preocupan son “emergentes”, efectos de causas profundas, se trata de identificar esas causas para “prevenir”. Se trabaja en la identificación de problemas con la técnica del “árbol”, así se llega a la conclusión que las situaciones conflictivas, especialmente con los jóvenes, se relacionan estrechamente con la crisis de la familia.

Los integrantes de la Junta Vecinal, expresan su desacuerdo con el enfoque que surge del “Consejo de Seguridad” promovido desde las esferas del gobierno provincial: con una mirada estrecha se promueve aplicar la ley para resolver los problemas de los jóvenes. Valoran el ámbito de la red, integrado por profesionales y técnicos de diferentes sectores, además de las organizaciones sociales que participan, porque crea condiciones para instalar una mirada integral que permita actuar con mayor eficacia.

La red todavía no ha avanzado en el diseño de una metodología, esta en una etapa inicial, se está constituyendo, pero lo relatado permite aventurar que avanzará en la formulación de reglas y acuerdos de trabajo que permitan regular los intercambios y producir resultados. Un hecho valioso es la voluntad de pasar de una red interinstitucional a una barrial.

CONCLUSIONES

La *composición* de las dos redes que hemos analizado es muy similar aunque en proporciones diferentes: actores estatales y no estatales, técnicos y comunitarios (vecinos y algunas organizaciones sociales) en la del barrio Guido, actores predominantemente estatales y técnicos en la del barrio Lavalle-Mi Bandera, aunque con tendencia a integrar a vecinos y organizaciones sociales. Ambas se orientan a ser redes mixtas. Hasta ahora sólo participa una parte del estado: su última línea, sus agentes en el territorio, un lugar donde la frontera entre estado y sociedad se hace borrosa y las identidades confusas, no lo hacen las instancias con capacidad de decisión política. Una cuestión pendiente es establecer *qué actores es necesario que participen* en la red, la necesidad puede definirse en relación con la permanencia o con la contingencia propia del tratamiento de un tema/problema específico.

Si nos atenemos a su *tamaño* las redes de los dos barrios son pequeñas, en crecimiento pero reducidas en relación con la dimensión del contexto barrial al que pertenecen. La red del Guido ha sido la que primero incorporó vecinos y organizaciones sociales pero encuentra un límite en los bajos niveles de participación. La red del Lavalle-Mi Bandera es una red interinstitucional con fuerte predominio del área de salud, y si bien comienza a integrar vecinos, todavía tiene que mejorar la relación y la integración de otros actores estatales, especialmente las escuelas.

En cuanto a la *densidad*, la cantidad y la calidad de los vínculos, esta en directa relación con el tiempo y las actividades. En el caso del Guido varios de los participantes vienen trabajando juntos desde hace varios años, tres actores se destacan: el Centro de Salud, la Escuela y el Centro de Promoción Familiar que comenzaron con los talleres preventivos y fueron los gestores y promotores de la red. A ellos se van incorporando otros actores institucionales y los vecinos. Los lazos personales construidos en los intercambios a partir de las actividades que combinan acciones para la resolución de problemas con actividades recreativas y de confraternidad se han ido fortaleciendo.

La densidad se ve afectada por la *heterogeneidad/homogeneidad* de la red: en ambos casos la diversidad refiere lo intersectorial (salud, educación, promoción familiar, etc), lo interdisciplinario y la pertenencia de los actores al estado o a la sociedad. Estas diversidades se atenúan por la horizontalidad, más desarrollada en el caso de la red del barrio Guido. Este rasgo de heterogeneidad está asociado al carácter *abierto* de las redes.

Por último en lo referido a las *funciones y objetivos* hay coincidencia en las dos redes: resolver problemas complejos a partir de la creación de un “espacio de generación de acción a través de la participación democrática (horizontal) y multiactoral”. La presencia de los habitantes del barrio en el caso del Guido amplía el tipo de problemas: la cuestión ambiental y la recuperación de espacios e instalaciones del barrio (típicas demandas de los vecinos) se suman a las demandas institucionales (la violencia en la escuela, por ejemplo)

Surgen, entonces los interrogantes/tensiones mencionados: acerca del rol profesional y del papel de los diferentes actores, del valor de los diferentes saberes, de la articulación entre el corto y el mediano plazo, de la metodología adecuada y de la relación entre la identidad organizacional y una nueva identidad colectiva, presentes en el funcionamiento cotidiano de las redes,

La pretensión de tratamiento integral de los problemas requiere de todos los enfoques: el técnico, el político, el social, el económico y el afectivo/emocional. Obliga a actuar mientras se teoriza y a teorizar mientras se actúa. *El especialista cumple mejor su función cuando la ubica en una visión totalizadora de la realidad.* Es interesante observar como profesionales y técnicos encuentran la vía que los conecta con la dimensión política, social y cultural de sus prácticas específicas.

Un factor de tensión surge alrededor de las demandas inmediatas, aquellas relacionadas con problemáticas conflictivas habitualmente detectadas en las escuelas, y la necesidad de abordar los factores de orden estructural que las generan. Es una cuestión presente y no resuelta claramente expresada en el dilema “*prevención o asistencia*”. Algunos plantean separar cada uno de estos enfoques: la red sería la sede del tratamiento de los aspectos estructurales, el lugar de la acción preventiva, mientras que en cada uno de los sectores institucionales se realizaría la tarea asistencial, otros proponen aprovechar la red para el trabajo asistencial interdisciplinario. El tratamiento en paralelo, simultáneo y complementario todavía no alcanza a consolidarse como un enfoque posible de concretar.

En cuanto a la *metodología* lo que se observa es que hay una práctica metodológica, no explícita al principio, que emerge del ejercicio de la “horizontalidad”: el respeto de todas las opiniones, la necesidad de argumentar para ser convincente (tambalean las “chapas”). La búsqueda de consenso lleva a desechar tanto la decisión basada en la autoridad formal como en el procedimiento de la mayoría, se prefiere demorar la decisión lo necesario para alcanzar un acuerdo. Pero es evidente la necesidad de hacer explícitas estas reglas, de concretarlas en una metodología que asegure la continuidad y la eficacia de la acción. La red del barrio Guido ha comenzado esa tarea al establecer “momentos” y una agenda para el desarrollo de los plenarios. La formalización de las reglas ordenadas en un procedimiento metodológico seguramente aumentara la valorización del ámbito de la red como un espacio de compromiso y de toma de decisiones aumentando su legitimidad.

El tema de la *identidad* genera ambigüedades. La tarea territorial suele profundizar la distancia con las instancias decisorias centralizadas, los *agentes estatales* en esas condiciones viven una tensión que si no es bien manejada puede afectar su desempeño: ¿quién está en la red la persona o la institución? Por otro lado, si el trabajo en red es una innovación hay que preguntarse ¿cómo transferirla, aunque sea en parte, al interior de la institución a la que se pertenece? ¿cómo facilitar que el “efecto red” penetre en la dimensión “societal”. Estos interrogantes también son válidos para los *agentes sociales* ¿cómo lograr que la novedad de la red actúe sobre las prácticas habituales de la vida cotidiana?, en la dimensión “sociable” de lo social.

Las redes surgen cuando el desempeño de los agentes estatales, responsables de la prestación de servicios y de la implementación de programas y políticas en los territorios se encuentran con: a) problemas complejos, b) fragmentación institucional y diferenciación profesional (distintas miradas), c) muchos actores involucrados, d) demandas crecientes de la población y de otros agentes públicos, e) insuficiencia o inadecuación de las políticas sociales.

A partir de su creciente visibilidad puede hablarse de un “*efecto red*”, la existencia de la red altera las relaciones de poder local, desestabiliza y reposiciona a los actores más próximos. Eso es claro con respecto a las juntas vecinales que se ven interpeladas. De los seis barrios de Viedma en los que hay redes trabajando en dos están participando las juntas vecinales, en uno (el Lavalle-Mi Bandera) ha comenzado recientemente a participar de las reuniones. En cuanto al municipio, se mantuvo indiferente hasta que su desarrollo lo ha obligado a establecer algunos contactos que aparentemente pueden derivar en tareas conjuntas. En el Guido las actividades de limpieza que comenzó a realizar la red no fueron acompañadas por el municipio, sin embargo este reaccionó contratando una cooperativa de trabajo para esa tarea, se eludió el reconocimiento de la red pero se dio respuesta a su demanda. Esas reacciones no están exentas de conflictos como ocurre con la Junta Vecinal del Guido y las escuelas del barrio Lavalle y Mi Bandera

Si bien se convierte en una necesidad la gestión de las redes no es sencilla, requiere poner en marcha procesos de negociación y generación de consenso,

el establecimiento de principios y reglas, la resignación de posiciones de poder (especialmente de quienes ocupan un cargo o detentan una calificación profesional), mecanismos y procesos colectivos de decisión. Los procesos de planificación, implementación y evaluación adquieren nuevos contornos que se diferencian del modelo de planificación centralizada. Se trata de una nueva modalidad de coordinación de lo social alternativa y complementaria a la del estado, como ámbito exclusivo de lo público y claramente diferenciable del mercado¹¹, pero también diferente de la dimensión de lo sociable. Las redes interinstitucionales y, sobre todo las redes barriales, representarían una nueva modalidad de coordinación, que se distingue de estos dos paradigmas -el de la *sociabilidad* y el *societal*¹², que amplía la esfera de la acción pública e interpela inevitablemente al estado. ¿Qué estado o qué parte del estado se articula en las redes para interactuar y debatir con otros actores una interpretación adecuada de la realidad y establecer la conducta necesaria para la resolución de los problemas? (Fleury, 2006)) ¿qué esfera de lo sociable, de las relaciones y de los vínculos informales también lo hace?

Aquí surge una cuestión relevante para el diseño de las políticas sociales. La política pública consiste en “*un conjunto de procesos complejos internamente diferenciables de interacción social*” en el que pueden identificarse tres instancias (La Serna: 16): a) la *performativa*, en la que ciertos actores interactúan para definir el contenido de la política, en ella se expresan las capacidades diferenciales de presión e influencia en el espacio societal; b) la *formativa*, que transcurre al interior del estado, en las legislaturas y áreas de la burocracia estatal, en ella se dialoga con los actores y enunciados construidos en la instancia performativa y se evalúan las experiencias productivas, la política se recubre de las formas de la autoridad legal y científico-técnica; c) la *productiva* que refiere al momento de la implementación de la política, cuando esta toma contacto con los actores/beneficiarios y estos interactúan con los agentes territoriales del estado. Esta “nueva esfera pública” de la que son parte las redes permite pensar en su adecuada articulación con estas instancias ya que puede contribuir a dar respuesta al interrogante acerca de la relación que con ellas adoptan los diferentes niveles del estado y la sociedad. De esa manera se puede entender la política social como un ámbito de creciente democratización en el que diferentes actores participan, en combinaciones variables, como resultado de acuerdos posibilitan definir colectivamente la orientación de un servicio, de un programa o de una política, precisando su contribución a la reproducción o transformación del orden social.

El supuesto es que en esas instancias, de interacción multiactoral, adquieren entidad y se redefinen las prácticas sociales e institucionales en la medida en que otras reglas comienzan a aplicarse. Se trata de un proceso donde los mismos actores, provengan de donde provengan, se transforman. En ese caso el diseño de las políticas sociales debería ser lo suficientemente abierto y flexible para permitir la articulación de sus diferentes momentos e instancias con las redes. Las redes mixtas pueden constituir una sede adecuada para una tarea de diseño y rediseño de las políticas. Es bastante evidente este papel para la etapa productiva. Políticas como las de salud, educación y promoción social –y seguramente también otras-, sus programas y servicios, solo se producen como resultado de la asociación entre usuarios y prestadores. Hasta

que eso no ocurra, hasta que la pluralidad de percepciones y demandas de agentes públicos y actores sociales no se combinen y compatibilicen, la viabilidad de la política es una mera potencialidad (La Serna: pag. 29)

Las redes mixtas en los territorios son aptas y receptivas para trabajar esta necesidad de coordinación al nivel de la instancia productiva de la política social, y pueden constituir el primer paso para ampliarla a la instancia performativa y a la formativa, como una manera de profundización democrática en el campo de la política social, trasladable a otras esferas de la política pública.

BIBLIOGRAFIA

Actas/Registros de la Red Barrial del Barrio Guido y de la Red Interinstitucional del Barrio Lavalle/Mi Bandera, Viedma, años 2006/2007

Caracciolo Basco, Mercedes y Foti Laxalde, María del Pilar (2003): Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local, Buenos Aires, Paidós

Dabas, Elina Nora (1995) La intervención en red, en Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales. Buenos Aires, Paidós, 1995

Fernández, Oscar (1998): "Lo social y la política social", en *Política social y descentralización en Costa Rica*, publicado en forma conjunta por la UNICEF y la Universidad de Costa Rica, San José, 1998, pp. 7-29. Disponible en: <http://www.cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/polisoc.pdf>.

Fleury, Sonia (2006): El desafío de la gestión de las redes de políticas. Disponible en: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/7.htm>

Granovetter, Mark S. (1973). "The strength of weak ties", en *American Journal of Sociology*; vol 78, nº 6. (pp. 1360 - 1380).

Kessler, Gabriel (2002) "De proveedores, amigos, vecinos y barderos", en VVAA. Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90, Buenos Aires, Editorial Biblos

La Serna, Carlos (1998): Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del Estado de Bienestar. Centre d'Etudes en Administration International, Ecole des Hautes Etudes Commerciales, Université de Montréal

Lozares, Carlos (1999): La teoría de redes sociales. Disponible en: <http://www.séneca.uab.cs/antropología/jlm/ars/rs.htm>

Murmis, Miguel y Feldman (2002): "Formas de sociabilidad y lazos sociales", en VVAA. Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90, Buenos Aires, Editorial Biblos

Poggiese, Héctor (2000, 30 y 31 de marzo): Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad. Presentado al Seminario "Desarrollo urbano: ¿velho tema ou exigência do presente?". Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Realizado en el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) de Rio de Janeiro

Rivoire, Ana Laura (2001): Redes y Ongs en la recolección clasificada de residuos domiciliarios en cuatro localidades de Colonia, Uruguay. Esta ponencia reúne las principales conclusiones de la Tesis de Maestría "Relaciones entre las redes y la cultura local. El caso de la clasificación de los residuos en cuatro localidades del Departamento de Colonia" Maestría en Desarrollo Regional y Local de la Universidad Católica del Uruguay y el Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Schmidt, Samuel (2005): La Red de Poder Mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad. Disponible en: <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/7.htm>

NOTAS

¹ Por ejemplo, Granovetter (1973) y otros desarrollan la idea de red sobre la base de los vínculos personales y autores como Samuel Schmidt (2005) tratan las redes de poder, en este caso refiriéndose al régimen político mexicano.

² Vincent Lemieux, "Réseaux et pratiques de communication dans les masses", en: Jacques Zylberberg, *Masses et Postmodernité*, Méridiens Klincksieck, París, 1986, pp. 148-149

³ Esta distinción entre las dimensiones atributivas y relacionales de lo social está tomada del trabajo de Carlos Lozares sobre la Teoría de las Redes Sociales.

⁴ Francisco de Viedma y Narváez, agrónomo andaluz, fue el enviado por la Corona española para la fundación de un asentamiento en la región como manera de frenar las intenciones inglesas de ocupar la Patagonia.

⁵ El censo nacional de población realizado en el 2001 establece una población para Viedma de 47.000 habitantes, la variación de la población en el período 1970-1980 ha sido de 90,4 %, en el período 1980-1991 de 65,9 % y en el período 1991-2001 de 15,8 %. Datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro.

⁶ Los últimos relevamientos de la Encuesta Permanente de Hogares establecen tasas de pobreza e indigencia para el núcleo urbano Viedma-Carmen de Patagones que son las más altas de la Patagonia.

⁷ El cálculo está hecho sobre la base de una media de un poco más de cuatro personas por departamento.

⁸ El proyecto se denomina “Universidad para la transformación social” y participan docentes y estudiantes de las carreras de ciencia política, administración pública y del profesorado en lengua del Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue.

⁹ La biblioteca se llama “Biblioteca Popular del Niño” cuenta con buenas instalaciones pero deterioradas por la falta de mantenimiento y por el ingreso de personas que han realizado robos y destrozos. Es muy importante el servicio para los estudiantes del barrio y de otros barrios aledaños. La Red se propone convertirla en un Centro Cultural Barrial.

¹⁰ Posteriormente se modificó la traza de la ruta pero subsiste la barrera ahora transformada en una ruta de circunvalación.

¹¹ Lechner, N. "Three Forms of Social Coordination". *CEPAL Review*. (1997) No. 61.

¹² Para Viedma esta distinción es más pertinente que la que proponen Lechner y otros autores entre estado y mercado
