

donación CEPAL
24 abril 2006

Aprender de la experiencia: el capital social en la superación de la pobreza

FLACSO - Biblioteca

Aprender de la experiencia

El capital social en la superación de la pobreza

Irma Arriagada

Editora

FLACSO . Biblioteca



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe



COOPERAZIONE
ITALIANA

Santiago de Chile, septiembre del 2005

La publicación de este libro se enmarca en las actividades del proyecto "Capital social y reducción de la pobreza: uso potencial de nuevos instrumentos de política social" llevado a cabo por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el auspicio del Gobierno de Italia. Se agradecen los comentarios proporcionados por el lector externo Sr. Guillermo Sunkel a los borradores preliminares de los textos que componen este libro.

BIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	24 Abril 2006
Categoría:	
Procedencia:	
Nº:	13757
De quién:	CEPAL

RECIBO	15374
Nº	13757
FECHA	2006

362.5
A68a
ej. 2

Diseño de portada: Andrés Hannach

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 92-1-322717-5

LC/G.2275-P

Nº de venta: S.05.II.G.93

Copyright © Naciones Unidas, septiembre del 2005. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	11
Abstract	13
Introducción	15
Primera parte	
Aproximaciones conceptuales sobre capital social y los programas para la superación de la pobreza	19
Capítulo I	
Estrategias de vida y estrategias de intervención: el capital social y los programas de superación de la pobreza	
<i>Anthony Bebbington</i>	21
Introducción	21
A. Bases conceptuales	23
1. Estrategias de vida, activos y capital social	23
2. Estrategias de vida e intervenciones para la superación de la pobreza	26
3. Capital social y estrategias para la superación de la pobreza	27
4. Programas de superación de la pobreza como formas de capital social	30
B. Lecciones de los programas analizados	32
1. Las estrategias de vida y la superación de la pobreza	32
2. El capital social y la superación de la pobreza	33
3. Los programas de superación de la pobreza como capital social: culturas de intervención y la (de)formación del capital social comunitario	35

C. El capital social y los programas de superación de la pobreza: conclusiones e implicancias	37
1. El capital social como concepto para los programas de superación de la pobreza.....	37
2. Los tipos de capital social y la superación de la pobreza	38
3. Análisis ex ante y utilidad conceptual	39
4. El principio de cautela.....	40
5. El capital social y el sector público.....	40
6. Los silencios del capital social.....	42
Bibliografía	44

Capítulo II

Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales

<i>John Durston</i>	47
A. ¿Qué se entiende por “programas de superación de la pobreza”?	47
B. ¿Qué se entiende por capital social?	48
C. ¿Es el clientelismo una forma de capital social?	52
D. ¿Por qué privilegiar referencias en el nivel municipal?	54
E. ¿Qué funciona?	55
F. Conclusiones.....	56
Bibliografía	57

Segunda parte

Las experiencias.....	59
-----------------------	----

Capítulo III

México: Oportunidades y capital social

<i>Mercedes González de la Rocha</i>	61
Introducción	61
A. Del minimalismo a la nueva política social	65
B. Oportunidades para los pobres.....	70
C. Reciprocidad, intercambio y capital social	75
D. Oportunidades y capital social.....	81
1. Nuevas identidades: las mujeres “Progresas”	83
2. Rupturas y conflictos.....	84
3. Permanencia del intercambio social.....	86
4. Aislamiento social.....	88
E. Conclusiones.....	89
Bibliografía	92

Capítulo IV

Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile

<i>Dagmar Raczynski y Claudia Serrano</i>	99
Introducción	99
A. Acerca del concepto de capital social y desarrollo	100
1. Necesidad de precisar el concepto de capital social	100
2. Capital social, similitudes y diferencias con otros conceptos	103
3. Beneficios o resultados del capital social.....	105
4. Pobreza en un nuevo enfoque de desarrollo.....	106
B. Políticas y programas de superación de la pobreza en los años noventa en Chile desde la perspectiva del capital social	109
1. Nociones de capital social presentes en la política social de superación de la pobreza en Chile	109
2. Matriz para el seguimiento del capital social en políticas públicas y análisis de programas sociales	110
3. Análisis de cuatro programas	112
C. Conclusiones, lecciones y aprendizajes.....	125
Bibliografía	130

Capítulo V

Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina

<i>Gabriel Kessler y María Cecilia Roggi</i>	133
Introducción	133
A. Los programas analizados en el contexto de las políticas sociales de los años noventa	135
B. Capital social y programas sociales	141
1. La modalidad de implementación de los programas.....	141
2. Capital social comunitario.....	144
3. Capital social de puente.....	149
4. Capital social de escalera	150
5. Las contraprestaciones	153
C. Reflexiones sobre la sustentabilidad.....	156
Bibliografía	158

Capítulo VI

Desarrollo redistributivo y capital social: el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil

<i>Zander Navarro</i>	161
Introducción	161
A. Porto Alegre: breve panorama	171

B.	Presupuesto participativo de Porto Alegre: algunos de sus principales resultados.....	173
1.	PP: breves observaciones sobre la participación	176
2.	Elaboración del presupuesto y sus impactos: un breve comentario sobre la eficiencia del funcionamiento del gobierno	179
C.	Capital social y presupuesto participativo: equidad, organización social y conciencia cívica	180
1.	El capital social ¿es sinónimo de organización social?	183
2.	El capital social ¿acrecienta la “conciencia social y política” de los ciudadanos?.....	185
D.	Capital social y reducción de la pobreza en Porto Alegre	187
E.	Conclusiones	188
	Bibliografía	191

Tercera parte

Los aprendizajes	195
------------------------	-----

Capítulo VII

Propuestas para el diseño de programas de superación de la Pobreza desde el enfoque de capital social

<i>Irma Arriagada y Francisca Miranda</i>	197
Introducción	197
A. Matriz para el análisis de los programas sociales desde la perspectiva del capital social.....	199
1. Preguntas iniciales	199
2. El diagnóstico del capital social preexistente.....	203
3. Impactos esperados e inesperados en el capital social	212
4. Herramientas claves para programas sociales con enfoque de capital social.....	215
5. Herramientas vinculadas a la institucionalidad	221
B. Reflexiones finales sobre la sustentabilidad de los programas	223
Bibliografía	226

Publicaciones de la CEPAL	229
---------------------------------	-----

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro III.1	México 2002: cobertura de beneficiarios del programa Oportunidades.....	70
Cuadro IV.1	Matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social	111
Cuadro V.1	Argentina: programas sociales analizados.....	139
Cuadro VI.1	Red de alcantarillado construida en la ciudad de Porto Alegre, varios años.....	175
Cuadro VI.2	Participación en el PP: total de las rondas y plenarias temáticas	177
Cuadro VII.1	Matriz para el análisis de programas sociales desde la perspectiva del capital social	202
Gráfico I.1	Estrategia de vida	26
Gráfico II.1	Tres planos de recursos en el sistema social	50
Gráfico II.2	Interfaces entre esferas de acción	52
Gráfico VI.1	Presupuesto participativo de Porto Alegre: tendencia observada al comparar las inversiones per cápita versus la renta media de las regiones componentes del mecanismo, 1992-2000	188

Capítulo V

Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina

*Gabriel Kessler*¹

*María Cecilia Roggi*²

Introducción

En los últimos tiempos, pocos conceptos han conocido tal profusión de trabajos como el de capital social, tanto en el ámbito académico como en el de las políticas sociales. En este último campo, el uso del concepto ha contribuido a redefinir los enfoques de las políticas de superación de la pobreza en la medida en que han puesto en el centro del debate la importancia de los lazos sociales, las formas de solidaridad y la cooperación. De este modo, se han evidenciado los efectos —tanto negativos como positivos— de las intervenciones sociales en las comunidades. El concepto de capital social también ha estado presente en las etapas de diseño de programas sociales destinados a la pobreza, que también se pueden estudiar desde esta perspectiva. En este trabajo se analizan seis programas sociales implementados en Argentina durante la década pasada y principios de la presente y cuyas evaluaciones han sido estudiadas bajo la óptica del capital social, intentando esclarecer las

¹ Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y miembro de la Universidad Nacional de General Sarmiento/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNGS/CONICET) (gkessler@dd.com.ar).

² Investigadora Asociada, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (mcroggi@uolsinectis.com.ar).

previsiones realizadas en los diseños técnicos e institucionales, así como los procesos de creación o fortalecimiento del capital social generados durante su implementación.

En este estudio se utilizan principalmente —como marco analítico compartido— los trabajos desarrollados por la CEPAL, en particular por John Durston (2003). En él se define el capital social como el conjunto de recursos ligados a la posesión de una red de relaciones. Estos recursos se vinculan, a su vez, al contenido de dichas relaciones sociales, que se estructuran sobre la base de actitudes de confianza, reciprocidad y cooperación.

Sin entrar en la discusión sobre la “propiedad” del capital social, diremos que en el concepto operativo que trabajamos aquí se pretende dar cuenta de la vinculación entre el nivel de la cultura y el de la estructura, pero privilegiando la atención en las relaciones sociales por sobre los marcos normativos. En tal sentido, el capital social es entendido como un recurso de la comunidad que está constituido por normas, prácticas y relaciones interpersonales. “Es la institucionalidad informal dentro y fuera de las organizaciones formales, en el nivel de comunidad o sistema social más amplio, que determina cómo funcionan tales organizaciones en la práctica: lo que Firth (1961, citado en Durston, 2003) llamó “organización social”.

A fin de organizar el análisis y facilitar la difusión de lineamientos para la acción, hemos optado por seguir una definición operativa basada en los trabajos citados, que distinga en cada caso estudiado tres tipos de capital social:

- *Capital social comunitario*: alude a lazos fuertes que conectan a miembros de familias, vecinos, amigos, socios. Estos lazos son aquellos que vinculan a personas que comparten características sociodemográficas. La comunidad puede ser territorial o funcional y el capital social comunitario reside tanto en las redes de relaciones interpersonales como en las estructuras normativas y sancionadoras. En concreto, se trata de la indagación del impacto de los programas en la creación y reforzamiento de vínculos locales y procesos participativos.
- *Capital social de puente*: se refiere a los lazos que conectan a individuos de diferentes grupos (étnicos, sociales, laborales, y otros) e implican vinculaciones horizontales con personas en similares situaciones económicas o de poder. Se trata aquí de alianzas regionales o nacionales, de vínculos que dan acceso a personas e instituciones más allá de la comunidad

próxima. En los casos estudiados indagamos principalmente la creación y fortalecimiento de estos vínculos extrateritoriales, en función de la existencia de procesos de rendición de cuentas, de toma de decisiones y de producción conjunta de bienes materiales o simbólicos.

- *Capital social de escalera*: comprende las relaciones establecidas entre actores con distinto grado de control y poder sobre recursos. Se trata de lazos verticales entre los grupos de bajos recursos y personas o grupos en posiciones de influencia en organizaciones formales (instancias estatales, bancos, organizaciones sectoriales, u otras). Aquí se apunta a dar cuenta del acceso a los lugares de toma de decisiones. En concreto, exploramos los mecanismos institucionales que tendieron al fortalecimiento de las capacidades de negociación, proposición e intervención en las decisiones atinentes a las acciones del programa. Asimismo, analizamos la existencia de acciones de robustecimiento y sostenimiento de las organizaciones, y su reconocimiento como interlocutores válidos por parte de instancias con mayor poder.

En la primera parte del trabajo, se analizan sobre todo cada uno de los casos, señalando sus particularidades con respecto a su diseño y a los procesos que favorecieron la construcción de capital social en sus diferentes formas. En la segunda parte, se presentan las lecciones aprendidas por el conjunto de los programas, y se formulan recomendaciones en pos de un fortalecimiento del capital social en las distintas políticas de superación de la pobreza. No podemos dejar de resaltar una gran ausencia en este trabajo, ajena a nuestra voluntad: la dimensión de género, elemento central en el análisis del capital social y en toda evaluación de políticas sociales. Nuestros objetivos contemplaban una reflexión particularizada sobre esta dimensión; sin embargo, debemos señalar que en el conjunto de evaluaciones analizadas nos hemos encontrado con un muy escaso desarrollo del tema. Como resultado, si bien hay puntualizaciones sobre esta materia a lo largo del trabajo, no nos ha sido posible desarrollarlas de forma autónoma.

A. Los programas analizados en el contexto de las políticas sociales de los años noventa

Durante la década pasada, la situación social en la Argentina se caracterizó tanto por la profundización de la pobreza en los sectores históricamente más postergados de la población, como por la emergencia de nuevos problemas, particularmente relacionados con el

mercado de trabajo, que afectaron directamente a los sectores definidos como clase media.³

Es en este contexto donde se va estructurando un modelo de política social que procuró ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado en toda la región y tuvo como resultado la expansión desarticulada de la oferta de programas focalizados. En efecto, el retroceso de las formas extendidas de protección social y la merma en la calidad y cobertura de las instituciones universales de educación y salud, fueron acompañados de la multiplicación de intervenciones dirigidas a resolver necesidades puntuales y específicas —como la alimentación, la salud o la vivienda— o a crear fuentes de ingreso monetario alternativas al empleo, que se centraron en la población de mayores necesidades relativas.

Se trató, por una parte, de un avance hacia estilos más flexibles de gestión burocrática, que incluían la participación social mediante la delegación de tareas en las organizaciones de la sociedad civil que participaron tanto en la implementación como en la gestión de recursos económicos. Pero también tuvo lugar una desatención por parte del Estado nacional y los gobiernos provinciales con respecto al fortalecimiento de las capacidades institucionales, administrativas y técnicas del sector público.

Otra de las dificultades de estas reformas, señalada por varios autores, se relaciona con la aparición de nuevos problemas sociales y poblaciones vulnerables para los que no se han diseñado intervenciones adecuadas. Los programas delineados en los años noventa (muchos de ellos vigentes hoy) estaban dirigidos a situaciones de pobreza estructural, es decir, a hogares con carencias crónicas y, en general, ubicados en hábitat determinados (asentamientos, barrios de emergencia). Pero la magnitud de la crisis argentina ha conducido a otros hogares, con características muy distintas, a una situación de pobreza o al menos de alta vulnerabilidad. Es el caso de los nuevos pobres o de los hogares expuestos a una alta rotación laboral, lo que podemos llamar trayectorias laborales inestables.

En un análisis de conjunto de las políticas sociales en el período, no podemos dejar de señalar algunas cuestiones referidas a su contexto institucional. Así, concordamos con Acuña, Kessler y Repetto (2002) cuando señalan que las políticas sociales están signadas por la volatilidad, la ausencia de flexibilidad, la falta de coordinación entre políticas y programas, y una débil cultura de evaluación de programas sociales.

De este modo, durante la década pasada se van configurando diferentes modalidades de intervención social, fuertemente condicionadas/potenciadas por los lineamientos de los organismos multilaterales

³ Para una descripción más acabada de este proceso, véanse, entre otros: Lo Vuolo y otros (1999); Minujín y Kessler (1996); Cortés y Marshall (1999); Isuani, Le Vuolo y Tenti (1991).

de crédito. Muchos de los programas sociales del período se ejecutaron con un considerable financiamiento externo y se caracterizaron por contar con más recursos que las áreas tradicionales (salud y educación) y tener un diseño más preciso y recursos humanos más calificados, aunque contratados en un régimen fuera del empleo público.

Fue así como la cantidad de programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza cubrieron un espectro significativo, tanto en la cantidad de experiencias como en la variedad de intervenciones. Nuestro trabajo se concentrará en dos tipos de estrategias: las orientadas a la transferencia de ingresos directos a las familias y aquellas de provisión de bienes o servicios destinadas a mejorar la calidad de vida y las oportunidades de su población objetivo.

Dentro del primer grupo de programas, encontramos aquellos en que se apunta a una cobertura mayor, se plantea una estrategia universalista y están “orientados a producir respuestas masivas que permitan aliviar las difíciles condiciones de vida imperantes, especialmente en los grandes conglomerados urbanos” (Benencia y Flood, 2002). En estos casos, las prestaciones y sus mecanismos de apropiación por parte de los beneficiarios son especialmente individuales o familiares.

Para nuestro análisis hemos tomado los casos del Plan Trabajar y del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), en su etapa inicial. Ambos programas —asentados en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social— han tenido un despliegue territorial de alcance nacional mediante mecanismos descentralizados de implementación, contado con un presupuesto significativo y llegado a una gran cantidad de beneficiarios. También se encuentran los programas sociales focalizados, que se organizan en torno del desarrollo de proyectos comunitarios de pequeña escala, como el Programa Social Agropecuario (PSA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR); el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA); y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), todos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.

Estos programas se caracterizan por implementar una modalidad de intervención de escala mucho menor, con estrategias de trabajo territorialmente localizadas, donde el desarrollo de capacidades grupales resulta de gran importancia para su éxito o fracaso. En este caso, las prestaciones y servicios requieren de la gestión asociada de los recursos puestos a disposición por el Estado.

En la mayoría de los casos, se trató de programas de alcance jurisdiccional, con presupuesto y cobertura mucho menor que los del

primer grupo. A su vez, en ambos grupos encontramos diseños institucionales descentralizados. Tanto en el Plan Trabajar como en el PJHD y el PSA se desarrollaron diseños de implementación fuertemente descentralizados en la toma de decisiones, como también para la ejecución y provisión de las prestaciones.⁴ Por su parte, tanto en el caso del FOPAR como en el del PAGV, si bien en ellos se incluye la participación de los organismos locales en el diseño de los proyectos, la ejecución financiera, la selección de beneficiarios, el acceso a la prestación y el seguimiento quedan en manos de los organismos centrales.

En cuanto a los criterios de focalización utilizados, en todos los programas seleccionados, con excepción del PSA, se recurrió a los indicadores de pobreza, tanto por necesidades básicas insatisfechas como por línea de pobreza. En el PSA —debido a su orientación sectorial— se trabaja con indicadores productivos, focalizados en microproductores, lo que permite llegar a las poblaciones más pobres entre los productores rurales. Finalmente, cabe señalar que en todos los casos analizados encontramos prestaciones principales centradas en transferencias monetarias tanto individuales como grupales.⁵ Solo en el caso del PSA, estas prestaciones se vinculan directamente a un proyecto productivo cuyo financiamiento es realizado directamente por el programa mediante créditos directos.

⁴ En este caso, consideramos la descentralización teniendo en cuenta si la prestación se entrega directamente en el programa en el nivel central o si se realiza por intermedio de las jurisdicciones provinciales o municipales.

⁵ Se entiende por prestación principal aquella que implica una erogación mayor dentro del presupuesto del programa y que, además, se vincula directamente a las metas establecidas.

Cuadro V.1
ARGENTINA: PROGRAMAS SOCIALES ANALIZADOS

	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	Programa Social Agropecuario (PSA)	Plan trabajar	Plan jefas y jefes de hogar desocupados	Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBBA)	Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)
Objetivos	1. Mejorar la capacidad de los sectores pobres para la identificación, el diseño, la implementación, el mantenimiento y la operación de proyectos de pequeña escala 2. Atender necesidades específicas de las comunidades más pobres	1. Apoyar a los pequeños productores minifundistas para que puedan aumentar sus ingresos mediante la capacitación, la asistencia técnica y financiera, intensificando las producciones actuales, incorporando tecnología, cambiando hacia rubros no tradicionales o integrando la producción con pasos poscosecha 2. Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas y su organización, a partir de su participación organizada en diferentes niveles, espacios e instancias de la gestión del programa	Brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, por medio de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social	Brindar ayuda económica a jefes/as de hogar desocupados, con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como su control de salud y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios	1. Mejorar la calidad de vida de la población con NBI^a y bajos ingresos, asentadas en barrios de aglomerados urbanos con carencia de equipamiento comunitario e infraestructura básica de servicios 2. Generar un Modelo de Gestión Asociada y promover la organización y el desarrollo comunitario	Contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país, y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas
Año de inicio	1996 - en vigencia ^a	1993 - en vigencia	1996/2000	2001 - en vigencia	1995 - en vigencia	1996 - en vigencia ^a
Inversión	46 millones de dólares	70 millones de dólares	786 millones de dólares	...	170 millones de dólares	60 millones de dólares
Tipo de Prestación/ Préstamos	Asistencia financiera y organizativa a proyectos comunitarios	Asistencia financiera (créditos directos) y asistencia técnica a emprendimientos productivos asociativos	Subsidio individual	Subsidio individual	Construcción de viviendas, soluciones habitacionales, obras de infraestructura. Dotación de equipamiento comunitario. Regularización de dominio	Financiamiento de procesos de planificación participativa, proyectos de atención directa y proyectos de fortalecimiento institucional

(continúa)

Cuadro V.1 (conclusión)

	Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)	Programa Social Agropecuario (PSA)	Plan trabajar	Plan jefas y jefes de hogar desocupados	Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)	Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)
Población beneficiaria	Organizaciones comunitarias de base Población NBI ^a y barrios en localidades pobres	Pequeños productores minifundistas	Trabajadores desocupados		Población pobre	Adultos mayores de 60 años, mujeres jefas de hogar con hijos menores de 14 años, jóvenes de 14 a 24 años, discapacitados en situación de pobreza y vulnerabilidad social de grandes conglomerados urbanos
Cobertura geográfica	6 provincias	20 de 22 provincias	Todas las provincias	Todas las provincias	19 provincias	Aglomerados urbanos de 12 provincias
Dependencia institucional	Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Elaboración propia.

^a Necesidades básicas insatisfechas.

^b Las acciones y el presupuesto del FOPAR han sido reorientadas hacia el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA).

^c En la actualidad, el programa PAGV fue rediseñado y su inversión orientada al Programa Familias por la Inclusión Social.

B. Capital social y programas sociales

1. La modalidad de implementación de los programas

A partir de los casos seleccionados, el trabajo de análisis se concentró en la caracterización del diseño institucional de cada programa y en la identificación de procesos que favorecieran la construcción (o fortalecimiento, según el caso) del capital social en sus diferentes formas.

En primer lugar, el FOPAR se creó como un programa de financiamiento de iniciativas comunitarias de infraestructura y capacitación en barrios y localidades de los departamentos más pobres del país.⁶ En su diseño, se estableció como objetivo principal la participación de los beneficiarios, de modo de garantizar tanto la transferencia de capacidades de gestión, como la exitosa ejecución de los proyectos, su adecuación a las necesidades y la sostenibilidad futura de las obras construidas. Su estrategia de intervención se basó en la convicción de que un proceso que se pretende centrado en la demanda de la comunidad, requiere de la provisión de apoyo externo (neutral) para superar las asimetrías de información y de poder existentes tanto dentro de las comunidades como entre estas y otros actores (Serrano, 2000). De este modo, en el programa se desarrollaron procedimientos y criterios de gestión (focalización, promoción, evaluación, compra y supervisión) que contribuyeron a que casi la totalidad de los subproyectos elegidos fueran completados dentro de los marcos financieros, técnicos y administrativos previstos.

El Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), por su parte, “buscó alcanzar sus objetivos a través de la implantación de un modelo de gestión participativo en el ámbito local, la articulación con iniciativas comunitarias sobre la base del fortalecimiento de los organismos locales públicos y de la sociedad civil” (Reglamento Operativo, Viabilización del Acceso a Servicios Sociales (CVASS), febrero de 1998). Su diseño técnico institucional apuntaba a actuar descentralizadamente en el ámbito de comunidades (barrios) urbanas y rurales, sobre la base de procesos de planificación participativa que propiciaran soluciones solidarias, consensuadas, integrales y coordinadas a las necesidades de los grupos vulnerables. La sostenibilidad de los proyectos se asentaba, entonces, en la articulación y concertación entre los distintos actores sociales: Estado nacional, provincial y municipal; sociedad civil y comunidad. El PAGV, sin embargo, implicó un intenso

⁶ El Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), es un componente del Programa de Desarrollo Social (PRODES) y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

trabajo barrial que, al contribuir a cimentar el capital social comunitario, no dejó de hacer emerger conflictos que el incremento de las relaciones barriales pone en evidencia.

En cuanto al Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), resulta significativo destacar su intervención en cada barrio o comunidad por medio de un Proyecto Ejecutivo Integral (PEI), conformado por propuestas de acción para las distintas dimensiones en que se realizan prestaciones. Su implementación supone el desarrollo articulado de proyectos de infraestructura, de propuestas de desarrollo social, de mitigación ambiental y de regularización de dominio, e implica la puesta en práctica del sistema de relaciones sociales que se establecen en el nivel del proyecto. Su aplicación, entonces, se encuentra condicionada tanto por las relaciones entre los diversos actores previas al inicio del proyecto, como por las características que haya tenido el proceso de formulación del PEI y la naturaleza de los compromisos entre los actores y las capacidades institucionales de las unidades ejecutoras provinciales (Clichevsky y Chiara, 2000).

El Programa Social Agropecuario (PSA) se diseñó como un fondo de desarrollo rural, de alcance nacional, implementado mediante el desarrollo de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs) para actividades de autoconsumo y otras orientadas al mercado. Estas actividades son acompañadas de asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación. Una de las características más destacables del diseño institucional del programa son los Consejos Provinciales y Locales. En estos consejos se ha ofrecido la posibilidad de un foro de discusión sobre el tipo de políticas de desarrollo rural que resultan más apropiadas para la provincia y respecto de las necesidades de los pequeños productores. También han servido para diseminar experiencias exitosas y, para los diversos actores, se han convertido en los canales de acceso de toda la información del programa (incluyendo el presupuesto y la aprobación de los proyectos presentados). De esta manera, esta modalidad de intervención permitió la creación y fortalecimiento de espacios de negociación y decisión, donde los propios beneficiarios tuvieron una presencia muy importante, proceso que ha contribuido al robustecimiento del capital social de puente.

El Plan Trabajar fue el más importante programa de empleo en términos de envergadura antes de la creación del PJHD (que es analizado más adelante), y se convirtió en el eje de la estrategia del gobierno frente al problema del desempleo, siendo el primer programa dentro de su área en que se incorporaron procedimientos sistemáticos para la supervisión

en campo, así como para el desarrollo de un sistema de gestión de la información.⁷

Un rasgo central del Plan Trabajar es que para su implementación precisaba que las instituciones locales generaran previamente proyectos en que se incluirían los beneficiarios, que en general, no eran objeto de diagnósticos ni de análisis de alternativas o de viabilidad técnica, financiera, económica o social. Aunque el plan promovía la participación de diferentes tipos de organismos que, a nivel provincial, intervenían con mayor o menor grado de amplitud en las instancias de formulación y ejecución de los proyectos, esta estuvo limitada por una difusión restringida y la escasez de recursos y capacidades de los organismos.

Finalmente, en relación con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), en términos de su diseño, en este plan se procuró también establecer una relación directa entre la Nación —y sus organismos de gobierno— y la población, intentando así limitar los problemas vinculados a la intermediación y las prácticas clientelares. El control de la adjudicación y realización de este plan es ejercido —según determina su decreto de creación— por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, y por los niveles de gobierno que correspondan. Estos consejos tienen como función prioritaria asegurar localmente el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa.⁸

Hasta aquí vimos que, en sus diseños institucionales y de gestión, la mayoría de los programas se orientaron a desplegar estrategias de participación y articulación de los actores involucrados en los diversos niveles de gestión. Sin embargo, aun enmarcados todos ellos en el contexto de políticas sociales descrito más arriba, los diferentes arreglos y modalidades de ejecución derivaron en formas diversas de construcción del capital social.

A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones efectuadas a partir del análisis —utilizando el marco analítico propuesto— de los procesos de construcción de los diversos tipos de capital social en los programas estudiados.

⁷ Eventualmente, el área de supervisión del Trabajar se convirtió en la Unidad de Supervisión de todo el Ministerio.

⁸ Existe, asimismo, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), que tiene también el objetivo de asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa. El CONAEyC es un espacio multisectorial, presidido por el Ministro de Trabajo e integrado por representantes del gobierno, organizaciones sindicales, religiosas, no gubernamentales y del sector privado.

2. Capital social comunitario

En el conjunto de las evaluaciones, se destaca que las distintas estrategias participativas contribuyeron a aumentar la confianza y cooperación entre los vecinos. En muchos casos, ellas sirvieron para conocer a personas que vivían en la misma cuadra y con las que no existía ningún vínculo o primaba la desconfianza y temor. No se trata de un tema menor, ya que las evaluaciones nos permiten advertir que los vínculos comunitarios no son naturales, aun entre vecinos próximos. No obstante, en los programas se comienza a operar en el nivel local, dando por sentados ciertos atributos de los vínculos locales: la posesión de un grado de conocimiento mínimo entre los vecinos, una predisposición natural a acercarse y cooperar, o ambos.

Salvo excepciones, en los diseños tampoco parece contemplarse la existencia de potenciales conflictos en tales vínculos. En el mejor de los casos, ellos son considerados como problemas por resolver y, en la medida de lo posible, minimizados. Por el contrario, se debería aceptar que el conflicto es un componente normal de la sociabilidad. Como nos recuerda G. Simmel, el potencial asociativo de la conflictividad es tan importante como el de la cooperación. La pregunta, en el caso de las políticas sociales, es cómo trabajar con dichos conflictos y de qué forma incorporarlos en el trabajo a nivel local. No se trata de intentar evitarlos, como una anomalía en una comunidad idealmente armónica, sino de integrarlos en el diseño y ejecución de los planes.

En tal sentido, la experiencia del PSA sirve como ejemplo posible de ser replicado. Su éxito —en términos comparativos— con relación a la participación y el empoderamiento (*empowerment*) comunitarios, señala que dichos procesos no implican necesariamente la constitución de espacios e intercambios siempre armónicos. De lo que se trata es de generar mecanismos para incorporar y gestionar comunitariamente los conflictos suscitados, a partir de un aprendizaje colectivo de formas de negociación. Todos los actores deben aprender a negociar entre sí, objetivo que, por lo general, se encuentra fuera de las tareas de capacitación de los programas, pero que podría encararse a nivel intermedio y local.

Hay un factor que contribuye a reforzar la conflictividad latente en las comunidades: la unidad de intervención en la mayoría de las políticas focalizadas es el barrio, tal como aparece en las definiciones catastrales. Sin embargo, tal delimitación no siempre coincide con la percepción y delimitación geográfica de los que allí viven. Incluso en los programas con elementos más participativos se considera como un dato previo la definición de la unidad de intervención. Así, al no tomar en cuenta las

definiciones locales de "barrio", se comienza por establecer unidades de intervención artificiales, en que se obliga a actores individuales y colectivos sin lazos previos y, en muchos casos, competitivos entre sí y no complementarios (por ejemplo, dos asociaciones barriales), a interactuar para llevar adelante un proyecto. En consecuencia, se debe intentar incluir la definición local de barrio en la delimitación de las unidades de intervención.

En las evaluaciones de programas en cuyos objetivos se contempla la construcción de infraestructura barrial: comedores, salas de salud, centros comunitarios y otros, se advierte el control y apropiación informal de dichos espacios por parte de sectores de la comunidad, obstaculizando o hasta excluyendo a otros grupos o personas. El resultado es la exclusión de parte de la comunidad, a la que se priva del acceso a bienes colectivos, al tiempo que se profundizan conflictos y procesos de fragmentación local.

En los programas no se contempla aún este problema. Si bien se han creado distintas instancias a nivel intermedio para controlar la transparencia de adjudicación de planes o discutir los proyectos que van a emprenderse, no se ha pensando en formas de regulación que contrarresten lo señalado. En los programas se deben incorporar reglas claras y formas de control del uso de cada espacio, subrayando el hecho de que el grupo promotor del proyecto no necesariamente es su utilizador privilegiado o aquel que regula el espacio público creado. Existe una necesidad de trabajar a partir de la idea de bien colectivo amplio y no restringido a un grupo determinado. El escaso rol que se da a los gobiernos municipales en la implementación de los programas, contribuye a estos procesos de apropiación informal, y es en este nivel donde se podría tener el poder de controlar y regular tal problema.

El análisis de los planes permite afirmar que el diseño mismo de la mayoría de estos contribuye a profundizar el problema antes señalado. Prima la lógica de la competencia abierta para la adjudicación de recursos a las organizaciones de la sociedad civil. Esto es considerado como un mecanismo que garantizaría la meritocracia y la transparencia, pero en las evaluaciones se muestra que la competencia afecta a los lazos locales. En los programas no se prevén formas de intervención para impedir que la competencia entre proyectos genere luego la exclusión de los "perdedores". Deberían implementarse pautas que, justamente, diferencien las instancias, de modo que a la competencia inicial le sucedan instancias reguladas de interacción y participación en la gestión de los proyectos de todos los que antes fueron competidores.

A nivel intermedio, se debería prestar atención al impacto diferencial en el capital social, según el tipo de bienes y servicios que se ofrecen en los programas y el tipo de problemas que se generan. Así,

aumentaría la probabilidad de afianzamiento de lazos colectivos en los bienes que, por definición, aparecen como directamente ligados al interés individual de un grupo de actores, como es el caso de los emprendimientos productivos en el PSA. Por el contrario, cuando se trata de bienes colectivos o de bienes individuales de distribución colectiva (distribución de subsidios y de bienes materiales), la complejidad es mayor y los conflictos se vuelven más intensos.

Retomando la cuestión del acceso a bienes colectivos, las evaluaciones denotan que la inserción en los distintos servicios (salud, educación, tiempo libre) de grupos que estaban excluidos es un requisito básico para construir capital social. El aumento de la accesibilidad no solo contribuye a una distribución más equitativa de bienes colectivos, sino que también va conformando terrenos de interacción, encuentro y negociación entre vecinos. Por ende, esto conduce a interrogarse sobre un tema que no hemos visto en las evaluaciones: las reglas de acceso formales e informales en las distintas instituciones locales. Cuando decimos reglas y exigencias formales, nos referimos a los horarios de atención y al tipo de requisitos (ser socio, pago de cuotas o prestaciones, u otros) que permiten prever qué tipo de población no tendrá acceso. Así, por ejemplo, los horarios de atención de los consultorios en los hospitales y salas de atención primaria dejan fuera a la población adulta ocupada. Por otra parte, existen las reglas informales, más complejas de percibir y remover, que también contribuyen a delimitar poblaciones que no accederán a servicios. Nos referimos a barreras y mecanismos institucionales vinculados a la posesión de capital social mínimo para acceder a un servicio; al umbral de capital cultural básico para interactuar en ellos de manera eficaz; y a otros obstáculos de orden sociocultural. A nivel intermedio se puede estar atento a detectar y contrarrestar barreras y mecanismos informales que contribuyen a la exclusión en el nivel local.

En esta misma dirección, en los programas tampoco se interroga sobre el umbral mínimo de dotación de capitales para la construcción de capital comunitario. De manera semejante a como muestra González de la Rocha (2000), la "pobreza de recursos" erosiona la posibilidad de que haya mecanismos de reciprocidad y cooperación entre individuos y familias, lo que impacta en el desarrollo de los programas sociales. En la evaluación del PROMEBA se observa la dificultad de cumplir los compromisos asumidos por los beneficiarios en el pago de tasas e impuestos y en las cuotas para la conformación del Fondo Social Comunitario. En el nivel de los vínculos locales, puede resentirse la relación entre "deudores" y pagadores, dado que la falta de pago de algunos obstaculiza la obtención del bien o servicio en cuestión, e implica un mayor gasto para los otros cuota-partistas, o ambas cosas.

En lo que respecta a las evaluaciones, mediante estas se puede captar qué poblaciones han sido excluidas del capital comunitario, incorporando una "historia" del desarrollo de los programas de modo de señalar qué grupos han ido quedando fuera en sus distintas fases. Por otra parte, falta tomar más en consideración a los grupos de control que reúnan los atributos de la población-meta, pero que no están cubiertos por el programa en cuestión. De este modo, se podrá captar qué atributos implican una dificultad de acceso, que es una forma de percibir las reglas informales de exclusión de las instituciones. Este trabajo no debe hacerse en la evaluación final, sino en los monitoreos de medio término, porque es la única forma de incluir a los grupos e individuos con riesgo de exclusión mientras el programa está realizándose.

También en las evaluaciones se advierte que los procesos participativos favorecen la "capacidad de aspiración" de los grupos; dicho de otro modo, ellos contribuyen a que la insatisfacción de las necesidades sea percibida como injusta y se visualicen instancias con poder de resolución, dirigiendo hacia ellas sus demandas. Tal incremento de la capacidad de aspiración es señalado como un rasgo positivo, en cuanto es un paso inicial pero fundamental para el empoderamiento local. Sin embargo, lo que no aparece claro es si tal capacidad se detecta extendida en toda la comunidad o, por el contrario, solo en aquellos con mayor participación y protagonismo en los programas. No se trata de un tema menor, ya que la capacidad de aspiración o de demandar contribuye al empoderamiento local si se distribuye en toda una comunidad —o en gran parte de ella. Pero si solo se concentra en una "minoría activa", en las actuales condiciones de la dinámica sociopolítica argentina muy posiblemente solo contribuiría a aumentar su concentración de poder, sobre todo porque legitimaría y reforzaría su rol de mediadores privilegiados entre la instancia barrial y la municipal.

En las evaluaciones se debería prestar atención a este tema, ya que en el nivel de los mecanismos de implementación correspondería evitar el reforzamiento del poder de los mediadores locales tradicionales o más fuertes. Por supuesto que esto no es simple, en primer lugar, porque el gobierno local precisa de mediadores confiables y estables para disminuir los "costos de transacción" ligados a la implementación de políticas sociales. Así, parece no haber medidas de "discriminación positiva local" tendientes a reforzar las organizaciones con menos capacidad organizativa, que tienden a la desaparición al igual que los mediadores más débiles.

Un punto interesante para profundizar es la sinergia entre capital social y capital cultural. De distintos puntos de las evaluaciones realizadas se puede deducir que, en contextos de capital social comunitario más afianzado, habría una mejor adquisición de

competencias individuales, a partir de instancias de capacitación. A su vez, estos conocimientos adquiridos en contextos de afianzamiento del capital social comunitario pueden ser un detonador o un incentivo para emprendimientos locales. Debería ponerse más el acento en la generación y difusión de estas acciones de capacitación en sinergia con el capital social, proceso que puede anteceder o estar en el origen de microemprendimientos. Si bien los lazos afianzados no garantizan el éxito de dichos emprendimientos, pueden contribuir a una mejor organización inicial, una mayor capacidad de procesamiento de conflictos y un incremento del potencial innovador.

Por último, mencionamos tres señalamientos que se deducen de las evaluaciones. El primero es el efecto positivo para la construcción de capital social comunitario de la regularización de dominio. Esto tiene un efecto favorable en la configuración identitaria local, puesto que la propiedad aparece como una fuente de construcción de identidad cuando el mercado de trabajo se vuelve más inestable y dificulta la creación identitaria. En un efecto de recursividad positiva, esto genera más lazos en los barrios e incrementa la capacidad de aspiración local.

En segundo lugar, la comparación entre el plan rural analizado y los urbanos permite notar diferencias en la conformación de demandas comunes entre los grupos rurales y los urbanos. En las evaluaciones, los primeros aparecen caracterizados por tener demandas más homogéneas, mientras que los grupos urbanos aparecen con demandas más heterogéneas y, por ende, con mayor potencial de conflictividad. Si bien es probable que en parte sea así, tampoco debería desestimarse la situación inversa, aunque complementaria: esto es, que como en el nivel urbano hay más conflictos previos, las demandas son heterogéneas porque la conflictividad interna se traduce en que parte de la competencia entre grupos se juegue en el nivel de la determinación de demandas.

No nos parece que la conformación de demandas pueda determinarse de manera autónoma respecto de la relación entre los actores. Dicho de otro modo, no presuponemos actores preexistentes, con sus demandas ya definidas, que luego entran en pugna al intentar imponerlas y satisfacerlas. Por el contrario, las demandas se van constituyendo de forma colectiva. Por lo tanto, en un contexto de fragmentación local y competencia entre instituciones, es más probable que las demandas aparezcan como distintas en razón misma de esta fragmentación. Avala esta hipótesis el hecho de que, a pesar de estas diferencias previas, cuando se analizan las prestaciones se advierte bastante homogeneidad en los bienes y servicios efectivamente generados; sin que esto provoque descontento. Es decir, si esas demandas hubieran sido realmente tan distintas, no se explicaría la conformidad

general con el tipo de prestaciones. A nivel intermedio, se debería estar atento a no considerar las demandas emergentes como una expresión efectiva de las necesidades “reales” de los grupos, siendo posible que una buena parte de esta heterogeneidad de demandas sea el resultado de una conflictividad local y una lógica de competencia, muchas veces reforzadas por el diseño mismo de los planes.

Finalmente, una observación respecto de los mecanismos de participación comunitaria. Si bien se consideran profundamente participativos, en los programas analizados no existe suficiente claridad acerca del alcance y poder real que se adjudica a dicha participación. Más aún, en muchos casos, detrás de una retórica de la participación, hay objetivos y directrices que entran en contradicción con el aparente empoderamiento e incentivo a la decisión autónoma de las comunidades. De hecho, en las evaluaciones se destaca que muchos proyectos seleccionados se adecuan más a lo que el programa financiaba que a las necesidades y problemas priorizados por las organizaciones, generando la desmovilización de los que antes participaban. A nuestro entender, el problema no estriba en que en los programas se definan con precisión los objetivos y, en este sentido, se restrinja la participación a ciertas instancias. Lo grave es que esto no sea claramente expuesto a los actores y se utilice una retórica de la participación y autonomía total, cuando en la práctica no será así.

3. Capital social de puente

El capital social de puente es uno de los grandes ausentes de las políticas sociales analizadas, y suponemos que se trata de un problema general de los programas sociales argentinos. En efecto, el PSA es el único en que realmente parece promoverse la construcción de capital social de puente. Ahora bien, ¿por qué es así? Para entenderlo, observemos su mismo diseño institucional en comparación con los otros. Mientras los cinco programas urbanos están planificados como microproyectos territoriales, con escasa articulación entre sí, en el PSA se contemplan instancias provinciales de reunión, así como representantes e instancias interprovinciales. En su mismo diseño inicial y con el fin de identificar intereses comunes, están pautados espacios de reunión entre organizaciones similares (en cuanto al tipo de productores) de otras regiones, así como la interacción con instancias de la misma región, incluido otro tipo de productores. Esto se tradujo en que se generaran acciones colectivas más allá del plan, cuyo resultado más importante fue la promulgación en el nivel nacional de un estatus de contribuyentes favorable a un tipo de pequeño productor.

En el diseño del PSA se contemplaban acciones en pos de la construcción de capital social de puente y, más aún, parte del

empoderamiento de los pequeños productores conocido en los últimos años se produjo, sin duda, a partir de él. De esta forma, se dio a las organizaciones locales voz y voto en las representaciones provinciales, el poder de controlar a sus representantes y hasta la obligación de incluir su visión en las evaluaciones del PSA. El empoderamiento también redundó en la sostenibilidad del programa, puesto que a pesar de las crisis y la amenaza de discontinuidad por desfinanciamiento, la acción de los mismos beneficiarios contribuyó a su continuidad.

¿Por qué sucedió esto en el PSA y no en otros programas? ¿Se trató de un error en los otros planes o fue el resultado de una omisión deliberada? En las evaluaciones analizadas se aprecia que ello se debió a que el PSA se apoyó en instituciones preexistentes, que compartían —o al menos ponían en debate— una misma concepción del desarrollo rural apoyada en instancias cooperativas. Sin poner en duda que en parte esta sea la razón, una mirada comparativa con los otros programas analizados nos muestra que algunos también se han basado en instituciones preexistentes con concepciones compartidas. Sin embargo, el eventual efecto positivo de los otros planes no implicó la construcción de capital social de puente.

Se debe, entonces, tomar en consideración otros factores, el primero de ellos de orden estrictamente político-institucional. Nuestra hipótesis es que el hecho de tratarse de una población rural ayudó a morigerar la desconfianza del gobierno central y los organismos financiadores respecto de los gobiernos locales y sus prácticas clientelares. En el nivel rural aparece al menos la imagen de una población que autónomamente se organiza, sin la intermediación (al menos en la mirada de los planificadores) del poder político y el clientelismo: se asemeja a la visión idealizada de “sociedad civil” que pretenden estos planes. Esto contribuyó desde el comienzo a que los planes fueran dotados de mecanismos de transferencia de poder hacia las instancias micro y media, que redundaron en la construcción de capital social de puente y en un mayor empoderamiento de las comunidades.

4. Capital social de escalera

Comencemos analizando los obstáculos en la construcción del capital social de escalera, y retomando lo dicho anteriormente sobre la tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, municipales o ambos, en un país de organización federal. Es así como en la implementación de planes sociales, desde el gobierno central se intenta con mucha frecuencia generar una organización paralela a los gobiernos provinciales o ejecutar directamente los programas en contacto con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), evitando las instancias

provinciales o municipales. Esto se debe tanto a la desconfianza en la capacidad de gestión y de uso de los fondos de los gobiernos provinciales, como a la competencia política —cuando los gobiernos provinciales son de signo contrario al gobierno nacional o cuando los gobiernos nacional y provincial son del mismo partido, pero quizás no de la misma facción. Por su parte, el carácter federal del país permite que los gobiernos provinciales puedan bloquear iniciativas nacionales, intentar imponer sus condiciones, o ambas cosas.

Semejante juego de poder genera muchas veces una suerte de neutralización mutua, que dificulta la implementación de prestaciones y, con relación al capital social, obstaculiza la construcción de relaciones entre organizaciones locales, provinciales y nacionales, objetivo totalmente ausente de los diseños de los planes en la mayoría de los casos. Este es un problema de diseño que afecta a la acción de los actores sin que estos puedan modificarlo.

Hay, en cambio, otra serie de problemas que pueden ser trabajados a nivel intermedio. Un primer tipo de ellos concierne a las exigencias de seguimiento y control. En efecto, aquello que para la organización nacional es un requisito de transparencia, muchas veces exigido por los organismos financiadores, en el nivel de las OSC es percibido como una desconfianza e intromisión del Estado. Un segundo punto de conflicto estriba en la relación entre los técnicos y los beneficiarios. La tensión es, en realidad, doble: por una parte, está ligada a la posesión del saber y por otra, a un desfase en los tiempos. En el primer caso, en las evaluaciones se muestran los temores de los técnicos acerca del papel de los beneficiarios en las prestaciones y decisiones; asimismo, se generan luchas internas por el control del plan o proyecto, una de cuyas consecuencias es una menor transferencia de saberes a las comunidades, con respecto a lo planificado. En cuanto al segundo foco de tensión, los tiempos, existe un conflicto entre las estrategias participativas, que requieren de mucho tiempo de organización, deliberación e implementación, y las exigencias de resultados y de ejecución de presupuesto que tienen los técnicos, que son de plazos más acotados.

El tiempo requerido por las instancias participativas no parece estar contemplado en la planificación de los programas. Ciertamente, una participación comunitaria real está en alguna medida reñida con la maximización de la eficacia y eficiencia en la rapidez de aplicación de programas sociales. No se puede intentar maximizar ambas variables. Es necesario aceptar un equilibrio entre unas y otras, porque de lo contrario se generan conflictos que terminan, por lo general, en una concentración de poder en las instancias rectoras, que se ven exigidas de realizar acciones en plazos cortos. Un tercer problema que se advierte es que la complejidad

creciente de los programas, proyectos y controles, que encuentra a muchas organizaciones sin capacitación. La falta de competencia afecta tanto a su capacidad para armar los proyectos, como para negociar con los líderes de otras instancias. Es a nivel intermedio donde se debe capacitar a las organizaciones y dotarlas de mayores recursos para participar en estos procesos. Esto podría contribuir a la formación de nuevos líderes locales, de modo de limitar las prácticas clientelares más tradicionales o, al menos, generar competencia entre los líderes.

En cuanto a este último aspecto, en el PROMEBA aparece la figura de los “delegados manzaneros”, que constituyen una forma relativamente exitosa de contribuir a la formación de mediadores legítimos entre vecinos y agencias públicas y entre grupos y familias. En efecto, a nuestro entender no se trata de negar el rol legítimo de los mediadores, como aparece en parte de la retórica oficial, sino de incluirlos dentro de los diseños de las políticas, trabajar legítimamente con ellos, y al mismo tiempo intentar no caer en el “acostumbramiento” y permitir que se cristalicen como patrones o porteros (*gate-keepers*). En el ejemplo del PROMEBA, parece mostrarse que la promoción de nuevos mediadores no generó conflictos, porque estos aportaron la incorporación de más familias a las acciones participativas. Vale decir, no fue una competencia entre líderes locales por una población fija, sino que la incorporación de nuevos mediadores implicó a su vez que estos trajeran con ellos nuevos grupos con los que tenían vínculos, en particular familias hasta entonces fuera de las acciones participativas y que comenzaron a trabajar en acciones comunitarias.

En el análisis de los actores en el capital social de escalera se advierte la ausencia reiterada de un gran actor: el sector privado. Con excepción del PROMEBA, donde existe relación con empresas prestadoras de servicio, las instancias de formación de capital social de puente se dan entre organismos públicos y de la sociedad civil, pero sorprendentemente no figura la relación con actores privados: estos solo aparecen como parte de la sociedad civil en tanto fundaciones filantrópicas. Parece urgente abrir el campo de lo social e incorporar de otro modo a los actores privados. Es imperioso hacerlo, en primer lugar, porque todos los servicios públicos han sido privatizados, de modo que la relación con las empresas es central en el bienestar de la población. De hecho, hay negociaciones y conflictos entre actores locales y empresas de servicios, pero estos no aparecen en los programas como un actor más con quien tejer alianzas, o a quien incluir en las estrategias participativas, entre otras posibilidades.

¿A qué se debe esta ausencia? En parte, ella proviene de la idealización de la sociedad civil prevaleciente en muchos diseños de programas, que tiene luego un efecto negativo para todas las partes. Para

las empresas, porque se las mantiene al margen de la cuestión social, dejándoles solo el rol filantrópico, y para la sociedad civil, porque contribuye a que los conflictos latentes con los actores privados no tengan instancias de negociación creadas, lo que hace difícil que se puedan ir resolviendo a medida que se generan y, por ende, solo emerjan cuando alcanzan una gran magnitud, convirtiéndose a veces en graves conflictos.

A nivel intermedio, en todas las instancias es necesario incorporar a los actores privados que tengan relación con las condiciones de vida de los individuos participantes en los programas. Con esto se procura tanto un efecto directo en las condiciones de vida de los beneficiarios, cuando se trata de programas donde los actores privados tienen una incumbencia directa (por ejemplo, infraestructura urbana), como un efecto indirecto, al contribuir a generar instancias de negociación y construcción paulatina de confianza mutua. No es una tarea fácil: los actores privados no tienen necesariamente un interés concreto en participar, y su presencia puede ser conflictiva, pero nos parece una apuesta a futuro necesaria para cambiar el rol que los distintos actores tuvieron hasta ahora en la política social.

5. Las contraprestaciones

En nuestras recomendaciones incluimos este punto, porque se trata de un tema importante que está en el centro mismo de los planes de empleo. Tanto los monitoreos en curso sobre el PJHD como aquellas lecciones aprendidas del Plan Trabajar permiten hacer algunas recomendaciones. Asimismo, nos parece de utilidad entablar un debate más conceptual sobre la idea de la contraprestación y el capital social. Ahora bien, ¿por qué plantear la cuestión de las contraprestaciones en un trabajo sobre capital social? Por el hecho de que muchas de estas contraprestaciones inciden en la trama comunitaria, ya sea porque se realizan acciones en el barrio o porque implican un cambio en el estatus local de los individuos (de desocupado a asistido, trabajador u otra calificación a definir), tal como conllevan cambios en las relaciones entre los individuos.

A partir de las contraprestaciones del Plan Trabajar se pueden extraer valiosas lecciones: la lógica de proyectos por la que el Plan se guiaba tenía éxito cuando los proyectos reunían dos condiciones: acceso a recursos materiales básicos y articulación en un programa mayor ya preexistente, o la posibilidad de poner en práctica proyectos planificados, pero para los cuales se carecía de recursos. En ausencia de estas condiciones, los individuos se constituían en mano de obra barata para las tareas municipales habituales, lo que no es necesariamente negativo de ningún modo, pero exige una regulación de la relación con los otros trabajadores a fin de evitar conflictos y estigmas. Lo más habitual en el Trabajar consistió en que las contraprestaciones fueran un "como si",

puesto que debían cumplirse con la asistencia de los beneficiarios, pero sin que se realizaran acciones de ningún tipo. Un cálculo económico básico establece que para poner en actividad una gran fuerza de trabajo se precisan recursos económicos cuantiosos en materiales, de los que el Plan Trabajar carecía.

Además, en los trabajos recientes sobre el PJHD se observa que este es más flexible en la contraprestación, en cuanto se acepta, por una parte, la formación y, por otra, se evita la lógica del proyecto comunitario; así, los/as beneficiarios/as pueden legítimamente ocuparse en tareas de tipo municipal o social. Sin embargo, esto está mostrando dos problemas. Uno, la relación con los otros trabajadores y dos, el estatus todavía indefinido de estos “nuevos trabajadores”. En muchos casos, tareas que se hacían de forma voluntaria comienzan a ser pagadas, generando cambios de estatus en los individuos que no saben cómo comportarse, como también una relación más compleja con los trabajadores municipales o provinciales.

Es preciso definir y comunicar este nuevo estatus que afecta a millones de personas en el país. Hay una intención, nos parece, de parte del gobierno de considerarlos como si fueran trabajadores, pero esto no es creíble para nadie —ni para los beneficiarios ni para aquellos con los que trabajan. Debería poder definirse un estatus especial, no estigmatizante, que señale la particularidad de este rol y legitime la figura del beneficiario y de su accionar. Se nos dirá que crear un estatus particular conduce al estigma; no creemos eso por dos razones: i) porque generar una figura de trabajadores de segunda categoría implica un estigma mayor, que conlleva una comparación con los “verdaderos trabajadores” en la que los beneficiarios del plan están —por su ingreso, historia y rol— en una situación de mucho menor jerarquía; y ii) porque la extensión de la pobreza y del plan morigeran el estigma: debe recordarse que en Argentina hay barrios enteros que están —como se denomina comúnmente— “bajo Plan”. Esto es, políticas focalizadas se transforman, a escala barrial, en políticas universales, ya que la amplia mayoría del barrio es beneficiaria. Por ende, el estigma no parece ser un problema, puesto que hay poblaciones enteras que comparten su suerte. Sin embargo, es necesario el debate sobre el estatus laboral y social de los beneficiarios.

A su vez, la cuestión de género es central en relación con las contraprestaciones. Gran parte de las mujeres se emplean en trabajos sociales a nivel barrial o municipal, mientras que los hombres están ocupados en tareas de uso de la fuerza física. Esto conlleva dos problemas, por una parte, las mujeres se sienten más valorizadas y calificadas que los hombres, pues su trabajo tiene un lugar social más importante. Pero por otra, esto cristaliza la visión tradicional de la cuestión social como un asunto de mujeres, una suerte de extensión del

rol materno, como ha sido clásico en la historia argentina y de otros países. Es preciso flexibilizar esta división sexual del tipo de contraprestación y esto puede hacerse en el nivel local.

La cuestión de género atraviesa otro tema importante del plan: el trabajo doméstico aparece naturalizado como parte del rol femenino en la concepción del PJHD. De este modo, se exige a las mujeres hacer contraprestaciones fuera del hogar, sin considerar el costo que implica la sustitución de sus roles domésticos: ¿quién se hace cargo de sus tareas en el hogar si ella debe salir a efectuar su contraprestación? Esta pregunta no está planteada. Nuestra propuesta al respecto es que se considere al trabajo doméstico como un trabajo y, en este sentido, el PJHD constituye una oportunidad para contribuir a que en Argentina se comience a valorizar el trabajo de las mujeres en el hogar. En concreto, se debe tender hacia la consideración del trabajo doméstico como una contraprestación efectiva, lo que sería el primer paso para revalorizarlo en el nivel comunitario. Si se lo pone en pie de igualdad con los otros tipos de contraprestaciones, ello puede ayudar a que evolucionen concepciones tradicionales sobre los roles domésticos actualmente muy presentes en Argentina.

En este sentido, el PJHD es una oportunidad de hacer “de la necesidad virtud”: dada la gran cantidad de mujeres beneficiarias del plan, este debería contribuir a que se valore la economía del cuidado. Más aún, poner el trabajo en el hogar en condiciones de igualdad con otras formas de trabajo debería cristalizarse en la organización de capacitaciones, talleres de discusión y otras estrategias participativas que el plan contempla, también alrededor del trabajo doméstico. Sin este componente, el PJHD contribuirá a mantener invisible el trabajo de las mujeres en el hogar. A su vez, desnaturalizar el trabajo doméstico como parte del rol de las mujeres es un primer paso indispensable para una mayor democratización en las relaciones de género y en la división sexual del trabajo en el hogar.

Por último, nos parece necesario discutir los criterios de justicia que fundamentan la idea de la contraprestación laboral. En una concepción de ciudadanía liberal, basada en la idea de derechos y obligaciones individuales, la contraprestación aparece como una obligación a cambio de un derecho. Ahora bien, en un contexto como el argentino, ¿puede decirse realmente que esta población beneficiaria debe tener más “obligaciones” de las que ya tiene? Dicho de otro modo, visto desde una perspectiva sistémica, ¿deben aún pagar? No queremos usar el lenguaje de la victimización, pero en todo caso, el “costo social” del ajuste y de las crisis, ¿acaso no ha sido sufrido principalmente por estos sectores?

Ciertamente, es un tema que excede al nivel intermedio, pero nos parece que debe discutirse el sentido de la contraprestación, ya que casi

no se explicitan los criterios de justicia en que se sustenta. No debe entenderse que estamos en contra de la contraprestación. Por el contrario, en los trabajos en curso sobre el plan se muestra más bien que esta parece tener un efecto positivo para el individuo, en cuanto implica un nuevo estatus —incierto, pero mejor— que el de desocupado; es una manera de estar ocupado y a veces, de mejorar la calificación. En cuanto al impacto comunitario del plan, al menos cuando este involucra trabajo social, implica cambios positivos. Lo que sí se debe discutir —puesto que es muy probable que se tenga una población “bajo planes” durante muchos años— es en calidad de qué se realiza una contraprestación.

En este punto aparecen dos modelos distintos —al menos como tipos ideales—, el trabajo por tarifa (*workfare*) norteamericano, donde la contraprestación es considerada claramente una obligación impuesta por las autoridades y cuyo incumplimiento da lugar a penalidades, y en segundo lugar, el ingreso mínimo por inserción laboral francés (*Revenu minimum d'insertion* (RMI)) —luego extendido a otros países—, en el que la contraprestación resulta de un “proyecto de inserción” negociado y mediante consenso entre el individuo y el representante del Estado. Nos parece que el plan PJHD debería tender hacia una concepción de RMI, lo que tendría implicancias en el diseño organizativo. En concreto, debería ampliarse el abanico de contraprestaciones, incluido no solo el trabajo doméstico, pudiendo agregarse contraprestaciones novedosas, surgidas a partir de iniciativas de la comunidad y del individuo. De este modo, en un contexto de falta de trabajos productivos —que sin duda no cambiará mucho en el corto y mediano plazo— podrían contribuir a generar áreas de acción importantes para el individuo o para su comunidad, que escapan a la imaginación de la planificación central. Esta es, creemos, una tarea que puede hacerse en el nivel local, eso sí con el previo aval de los organismos centrales.

C. Reflexiones sobre la sustentabilidad

Un tema central en la mayoría de los programas orientados a generar proyectos productivos e infraestructura local es su sustentabilidad una vez acabado el financiamiento original. Sin embargo, este es uno de los puntos más débiles de los programas: en las evaluaciones de impacto se observa una baja sustentabilidad. En general, se señala que hay sustentabilidad cuando se parte de un buen diagnóstico de las necesidades de la comunidad y cuando se genera un proceso participativo durante el cual los actores se apropian del proyecto. Ahora bien, un tema ausente es el umbral mínimo de recursos humanos y materiales que requiere la sustentabilidad del proyecto. En general, desde el diseño

mismo se asume que la comunidad, el gobierno local o ambos se harán cargo de algún modo de la sustentabilidad material y humana. En las experiencias de las mayorías de los proyectos se advierte que esto no es así. Pero es difícil pretender que desde el diseño se asuma la improbable sustentabilidad, porque hacerlo sería, de hecho, cuestionar la propia viabilidad de un proyecto que, para su aprobación, requiere ser considerado sostenible.

¿Qué hacer frente a esto? ¿Seguir diseñando proyectos presuponiendo su sustentabilidad, pero sabiendo que no será así? Es tiempo de incluir este problema en el diseño de los planes. Esto es, que para la sustentabilidad se necesitan cálculos más precisos y previsiones presupuestarias. Claro está que esto es muy complejo: ¿cómo pensar en fondos de reserva para una instancia cuando el programa mismo no existirá más? Por otra parte, si como se muestra en la mayoría de las evaluaciones, la relación con el gobierno local es conflictiva, también es difícil que este utilice sus —en general escasos— recursos en un proyecto que ve ajeno, cuando no literalmente “opositor”. Confiar en la sustentabilidad por apropiación de una entidad tan difusa como “la comunidad” es suponer, una vez más, actores sociales que se constituyen de una vez y para siempre, y en las evaluaciones de impacto se observa que esto no es así. Se trata entonces, por una parte, de poner más trabajo en la sustentabilidad futura al mismo tiempo que se está ejecutando el proyecto, y por otra, de incluir cálculos más precisos, crear instancias y asignar fondos para que esto suceda realmente y ello solo puede hacerse si se trabaja desde el comienzo con las instancias locales.

Para cerrar estas páginas, dejamos planteada la reflexión sobre otra posibilidad que no debe descartarse, esto es: disminuir la exigencia de sustentabilidad como criterio de éxito de un programa y aceptar como un dato la duración determinada de los proyectos, valorizando su aporte por más que esté limitado en el tiempo. En efecto, en un período donde todo se vuelve claramente inestable suena contradictorio pretender, con los escasos fondos y el reducido capital de las comunidades, que estas se hagan cargo de la sustentabilidad de los proyectos. Esto implica un cambio de fondo en la concepción de los planes, así como un trabajo en el nivel local para valorizar el impacto y retomar los logros de experiencias que han dejado su huella en el capital social de la comunidad.

Bibliografía

- Acuña, C, G. Kessler y F. Repetto (2002), *Evolución de la política social en la década de los 90's: cambios en la lógica, intencionalidad y el proceso de hacer la política social*, Austin, The University of Texas at Austin.
- Alfaro, María Inés (1996), "El PSA y los cambios en las dotaciones de capital social de los pequeños productores minifundistas. Hacia una evaluación del impacto social", Buenos Aires, julio, inédito.
- Andrenacci, L. (2002), "Politización perversa y segmentación social. Dos dilemas de la política social local en la Región Metropolitana de Buenos Aires", documento presentado en el primer Congreso nacional de políticas sociales, Buenos Aires, mayo.
- Atria, Raúl y Marcelo Siles (comps.) (2003), "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma", *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- (1998), "Fourth social protection project. Republic of Argentina. Project appraisal document", Informe N° 18412-AR, Washington, D.C.
- Benencia, R. y C. Flood (2002), "El pequeño proyecto comunitario o la articulación desde los actores", documento presentado en el primer Congreso nacional de políticas sociales, Buenos Aires, mayo.
- Bidaseca, K. (2003), "Estudio de caso sobre microemprendimientos en el marco de auto-organizaciones de desocupados", Informe final, Austin, Center for Latin American Social Policy (CLASPO).
- Bordeloi, G. (2002), "Estrategias de articulación en política social. Del diseño a la práctica concreta: el caso del Programa Social Agropecuario", documento presentado en el primer Congreso nacional de políticas sociales, Buenos Aires, mayo.
- Burijovich, J. y otros (2001), "Programa de Atención a Grupos Vulnerables. Evaluación de medio término", Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Clichevsky, N. y M. Chiara (2000), "Evaluación social del Programa de Mejoramiento de Barrios", Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999), "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", *Desarrollo económico-Revista de ciencias sociales*, vol. 39, N° 155, Buenos Aires.
- Díaz Muñoz, A. (2003), "Políticas sociales focalizadas y desarrollo local: aportes desde la práctica y desde la visión de los actores", Buenos Aires, inédito.
- Durán, V. (2002), "La cobertura del Plan Jefes de Hogar: Una visión preliminar", Buenos Aires, Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- Durstun, John (2003), "Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el*

- Caribe: en busca de un nuevo paradigma, *Libros de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2194-P), Raúl Atria y Marcelo Siles (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.03.
- ____ (2000), "¿Qué es el capital social comunitario?", *serie Políticas sociales*, N° 38, (LC/L.1400-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.68.
- Fine, Ben (2001), *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*, Londres, Routledge.
- Firth, Raymond (1961), *Elements of Social Organizations*, Boston, Massachusetts, Beacon Press.
- FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social) (2000), *Manual Operativo del FOPAR*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social.
- Forni, F. y otros (1997), "Evaluación social desde la perspectiva de los beneficiarios del Programa Social Agropecuario (PSA)", Informe final, Buenos Aires, agosto.
- González de la Rocha, Mercedes (2000), *Private Adjustments: Household Responses to the Erosion of Work*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Isuani, Ernesto (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL).
- Isuani, Ernesto, Ruben Lo Vuolo y Emilio Tenti (1991), "El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma", Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Kessler, Gabriel (2002), *La experiencia escolar fragmentada. Docentes y estudiantes en la escuela media en Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIPE/UNESCO).
- Kremenutzky, S. y otros (1997), "Evaluación del Plan Trabajar I", Informe final, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).
- Lo Vuolo, Ruben y otros (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Mallimaci, F. y otros (1998), *Programa FOPAR. Evaluación ex-post social, económica y técnica*, vol. 1, 2 y 3, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), 29 de junio.
- Martínez Nogueira, R. y otros (1996), "Evaluación diagnóstica del Programa Social Agropecuario", Informe final, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO).
- Minujin, Alberto y Gabriel Kessler (1996), *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Temas de Hoy-Planeta.
- Miranda, Francisca y Evelyn Monzó (2003), "Capital social, estrategias individuales y colectivas. El impacto de programas públicos en tres localidades campesinas", *serie Políticas sociales*, N° 67 (LC/L.1896-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.53.

- Molyneux, M. (2002), "Gender and the silences of social capital: lessons from Latin America", *Development and Change*, vol. 33, N° 2, abril.
- Moro, J. y M.C. Roggi (2001), "Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico", documento presentado en el sexto Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Serrano, R. (2000), "The institutional development effects of social funds: Argentina's FOPAR in comparative perspective", inédito.
- SIGEN (Sindicatura General de la Nación) (2003), *Informe sobre los consejos consultivos. Programa emergencia alimentaria y programas jefes de hogar*, Buenos Aires.
- Wyczikier, G. (2003), "Estudio de caso sobre plan jefes de hogar desocupados", Informe final, Austin, Center for Latin American Social Policy (CLASPO).