

Las políticas sociales hoy: ¿inclusión monetaria o protagonismo de los actores?

*Roberto Benencia**

*Carlos A. Flood***

La persistencia del proceso de empobrecimiento que afecta a gran parte de la población, el agravamiento de los problemas sociales, el fuerte aumento de la precarización y la exclusión social mueven a reflexionar sobre algunas de las características de los programas sociales aplicados durante los últimos años.

El presente artículo se propone revisar las estrategias de intervención social basadas sobre la promoción y ejecución de pequeños proyectos comunitarios, analizando sus fortalezas y debilidades, tal como se desprende de la aplicación de algunos programas sociales focalizados, ubicados en áreas rurales, o de escaso desarrollo urbano de la Argentina.

Se analizan algunos rasgos de las estrategias de intervención utilizadas y su validez como instrumento de política social articuladora, confrontándolos con la experiencia acumulada y registrada en esos programas.

* Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (CEDERU). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. E-mail: rbenencia@ciudad.com.ar

** Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (CEDERU). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. E-mail: caflood@sion.com

Durante estos últimos años han coexistido diferentes modalidades de intervención social, entre las cuales nos interesa destacar dos formas básicas que tuvieron significativa repercusión:

- *Programas de inclusión monetaria* que, debido a la extensión de su cobertura, poseen cierta pretensión de universalidad en razón de su carácter abarcativo respecto de las categorías sociales para las cuales fueron diseñados. Tal es el caso del Programa Trabajar y del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.
- *Programas sociales focalizados* organizados en torno del desarrollo de pequeños proyectos comunitarios (PPC), tales como el Programa Social Agropecuario (PSA), el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) y el Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER).

En opinión de los autores, esta segunda línea de trabajo es todavía válida, pese a la extendida crisis que afecta el vínculo entre el Estado y la sociedad civil. La promoción activa y el fortalecimiento de este tipo de espacios de inclusión y participación directa constituye una de las responsabilidades públicas de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales, es una respuesta necesaria frente la actual emergencia, debido a la extendida demanda de participación en la administración de espacios públicos locales.

Mientras algunos programas de inclusión monetaria con perfil asistencial son esgrimidos como respuesta al marcado aumento de la pobreza y a la

situación de crisis social generalizada, los programas basados sobre el desarrollo o fortalecimiento de espacios reales de inclusión social tienden a ser tenidos en menos¹.

1. Los programas de inclusión monetaria

El telón de fondo de este tipo de programas es una situación social en prolongado deterioro. El agravamiento de los problemas sociales -la extensión y profundización de la pobreza, el fuerte aumento del desempleo y de la precarización del empleo, así como de la marginación social- ha suscitado renovados debates sobre las políticas sociales vigentes o posibles, y sobre la necesidad de afrontar un estado de cosas que suele calificarse como "de emergencia", pese a que no es novedoso ni coyuntural.

En este contexto se produce un marcado avance de concepciones o perspectivas de política social concebidas para producir impactos masivos sobre las condiciones de vida imperantes, en particular, en los grandes conglomerados urbanos.

Estas políticas se basan sobre programas a los que se les atribuye cierto grado de universalidad y que se estructuran operativamente en torno de transferencias directas de dinero hacia un número importante de beneficiarios, quienes son identificados o seleccionados mediante el empleo de criterios genéricos de focalización. Además, los déficit de transparencia característicos de este tipo de programas hacen necesario recurrir a instru-

¹ El presente trabajo es producto del Proyecto de investigación: "Trayectorias de organizaciones sociales en áreas rurales", financiado por el Programa UBACyT, de la UBA para el período 2001-2002.

mentos específicamente diseñados para evitar la duplicación de beneficios o su manipulación en favor de algunos sectores o individuos de la población-meta.

1.1.- Un antecedente de esta clase de políticas ha sido el Programa Trabajar, basado sobre la transferencia directa de dinero en efectivo a pobladores desocupados que comparten ciertas características predeterminadas de pobreza. Sobre la base de un ingreso mínimo, que tiende a autofocalizar la demanda, se organiza la entrega de subsidios individuales que -al menos en la intención- son articulados en función de la ejecución de un proyecto, usualmente una pequeña obra pública.

Este tipo de programas alcanzó prestigio ideológico en las instituciones crediticias internacionales, particularmente en el BIRF, debido a su potencial de ejecución de los préstamos acordados y a la tangibilidad de las transferencias monetarias a los beneficiarios. Recibió también el apoyo de distintas instancias gubernamentales, particularmente municipales, como herramienta de contención de las dificultades locales de empleo, a menudo bajo la forma de redes clientelares al servicio de punteros políticos locales.

El Programa Trabajar ha despertado resistencias y suscitado críticas. Algunas de ellas sirven para ilustrar las dificultades que son comunes a los programas de inclusión monetaria. A modo de síntesis, se exponen a continuación algunos de los aspectos considerados en las evaluaciones efectuadas a este programa:

a) Respecto de los *objetivos*, se admite que, en general, el Programa ha cumplido con el propósito de generar

puestos de trabajo transitorio. Sin embargo, se ha verificado:

- Falta de adecuación de las obras frente a las demandas y las iniciativas comunitarias.
- Dificultades en el cumplimiento de la ejecución de las obras por parte de los organismos responsables.
- Cuestionamientos a la validez de las actividades comunitarias aportadas como contrasprestación por los beneficiarios.

b) Con referencia a la *población beneficiaria*, se destaca que:

- Ha sido escasa la información disponible *ex ante* sobre los potenciales beneficiarios directos del programa (por ejemplo, registros confiables de desocupados) y sobre los mecanismos de acceso a éste.
- Ha existido un acentuado clientelismo en la distribución de los beneficios del Programa, así como una insuficiente rotación de los beneficiarios, con lo cual se bloquea el acceso de nuevos candidatos. Además, la mayor parte de ellos ha estado vinculada con una etapa anterior del mismo programa Trabajar, o con otros programas sociales.
- Se han verificado carencias en los métodos de selección de los beneficiarios.
- Se ha observado una escasa vigencia de mecanismos de control social que permitan transparentar la asignación de proyectos y recursos del programa.

c) Sobre el *componente de capacitación*:

- El componente de capacitación no ha tenido carácter obligatorio. En la mayoría de los proyectos no se

cumplió con el desarrollo de este componente, o sólo se lo aplicó de manera superficial y rutinaria.

- La capacitación impartida no ha correspondido a las demandas de capacidades vigentes en el mercado.
- Más que para favorecer la inserción de los beneficiarios en un mercado de trabajo, la capacitación fue realizada en función de las características intrínsecas al proyecto presentado. Se ha señalado la necesidad de que el componente de capacitación se relacione, por un lado, con las actividades de proyecto (obras) y, por otro, que favorezca una mayor inserción de los beneficiarios en los mercados de trabajo.

d) Acerca de las obras:

- Han existido limitaciones en la evaluación de los proyectos y en el seguimiento de su ejecución. Los organismos cooperantes han exhibido una limitada capacidad de ejecución, mayor que en el diseño de los proyectos. El organismo ejecutor seleccionado (ej: la municipalidad) ha carecido de experiencia en la ejecución de proyectos de desarrollo. La experiencia previa en ejecución de obras no ha sido un requisito que se haya cumplido. Además, muchos organismos ejecutores se han integrado u organizado solamente para participar en la ejecución de proyectos del programa, habiéndose verificado un insuficiente cumplimiento de sus obligaciones de ejecución.
- Generalmente, los proyectos se han planteado en función de las necesidades y posibilidades de los organismos ejecutores, y no de las necesidades de la población bene-

ficiaria.

- Al no existir un puntaje mínimo para la adjudicación de los proyectos, sino un límite presupuestario, han resultado aprobados proyectos de baja calidad.
- La evaluación de la necesidad de las obras la ha realizado cada municipio, por lo cual se ha tendido a priorizar la obra en función de la generación de empleos para la población local y no en virtud de su utilidad intrínseca para la comunidad.

e) En cuanto a *dificultades operativas*, que podrían ser resueltas o aliviadas mediante la articulación del Trabajar con otros programas sociales, se ha observado la necesidad de:

- Mejorar la capacidad de diagnóstico sobre las necesidades de la población beneficiaria.
- Articular su ejecución con otros programas para asegurar una mayor inserción social de los proyectos financiados. Este señalamiento muestra que el programa ha sido deficitario en este último aspecto.
- Resolver dificultades de financiamiento de materiales de obra en tiempo y forma, que en numerosas ocasiones han derivado en la cancelación de los proyectos.
- Recabar, mediante la articulación con otros programas, recursos de asistencia técnica para los ejecutores y para capacitar a los beneficiarios.

1.2.- Un nuevo programa, iniciado durante 2002, denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, en su fundamentación hace apelación explícita a la situación de emergencia social y laboral que atraviesa el país. Su ejecución extiende aún más la influen-

cia de las políticas de transferencia directa de recursos.

Su aplicación está dirigida a todas las familias cuyo jefe o jefa se encuentran desocupados, con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad y a las mujeres embarazadas que no tengan trabajo ni ingresos, mediante una asignación mensual de 150 pesos. “A cambio -se dice- se realizarán tareas comunitarias, laborales, o serán capacitados”.

Para acceder al plan es preciso acreditar la condición de jefa o jefe de hogar desocupado, la condición de alumno regular de los hijos, así como el control sanitario y el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos. En el caso de las mujeres embarazadas y de los hijos mayores con discapacidades se deben certificar las respectivas situaciones.

En este programa las transferencias se realizan a través de sucursales bancarias y la adjudicación de los planes es ejercida -según la norma- por Consejos Consultivos de cada localidad, conformados por representantes sectoriales, organizaciones sociales y organizaciones de base.

Si bien no se ha hecho pública ninguna evaluación rigurosa, a partir de informaciones disponibles es posible identificar algunas dificultades:

- Se trata de un tipo de programa que, por definición, es muy exigente en lo presupuestario. Su ejecución requirió inicialmente una previsión presupuestaria equivalente a 750 millones de pesos, y se estimó llegar a los 1.300 millones para beneficiar a un millón de personas. Estas previsiones iniciales han sido superadas por el crecimiento de la demanda. Debe tomarse en cuenta que, en razón del deterioro generalizado de la situación social, la cantidad de recursos necesarios para afrontar la demanda de subsidios -sea ésta individual y espontánea, o inducida desde los aparatos político-partidarios- tiende a ser ilimitada.
- El monto del subsidio es de \$ 150 (equivalente a US\$ 50 aproximadamente al 20.05.03) por mes por jefe o jefa de hogar. Ciertamente, una cifra de alcance limitado, sobre todo en las áreas urbanas y tomando en cuenta el alza de los precios de los alimentos.
- El programa no define un corte explícito por nivel de pobreza, dando lugar a que tenga derecho al beneficio *todo* jefe o jefa de hogar desocupado. Es, por lo tanto, un programa que, al no precisar en forma adecuada los perfiles de beneficiarios, posibilita la filtración del subsidio a sectores sociales no prioritarios, en perjuicio de los más indigentes.
- El subsidio se cobra en un banco. Este requisito supone, por lo tanto, un cierto grado de “bancarización” de los beneficiarios, lo cual implica una complicación para poblaciones que se encuentran geográfica o institucionalmente marginadas, como ocurre en muchas situaciones de grave indigencia.
- Conflictos de representación y de competencia en los consejos consultivos y consejos barriales locales, sea que sus actividades se limiten a funciones de control, sea que abarquen también la adjudicación de los beneficios. En relación con la experiencia alcanzada hasta ahora, sería necesario producir avances muy sustantivos en el plano organizacional de base y en los esquemas de representación po-

pular como para asegurar el eficaz funcionamiento de estos ámbitos y contrarrestar los mecanismos clientelares, preexistentes o inducidos por la presencia del programa en los niveles provincial y municipal, como para aventar el clima de sospecha que lo rodea desde antes de su inicio.

- Debido a la coexistencia de lógicas muy disímiles, las capacidades operativas de los consejos se encuentran limitadas por el fuerte sesgo político partidario que predomina en algunas jurisdicciones y que obstaculiza la aplicación de criterios técnicos efectivos y transparentes de asignación de beneficios, así como la dinámica de fomento organizacional requerido.
- Aun en el caso de que existiese la voluntad política necesaria, no resulta muy claro cuál podría llegar a ser el grado de participación de los beneficiarios -eventualmente organizados- sobre las decisiones de adjudicación de beneficios y las funciones de control. El beneficiario en cuanto tal es un sujeto individual, mientras que el programa ha sido diseñado y lanzado a partir del supuesto de que habrán de regir mecanismos de mediación y representatividad de las organizaciones sociales de las comunidades locales y de las organizaciones no gubernamentales. Si es cierto que “los niveles agregados de capital social en la Argentina son bastante bajos”², quizás este supuesto sea excesivo.
- En su búsqueda de transparencia, el programa se apoya fuertemente sobre un Registro Nacional de Be-

neficiarios de Planes Sociales que tendría como función evitar la superposición de prestaciones. Aún no se poseen evidencias sobre la efectiva administración de este tipo de registros en los programas sociales. En principio, se trata de un costoso y pesado sistema de información con dificultades para registrar la fluidez de los cambios que se suceden en forma permanente en el campo social. Por otra parte, este tipo de registros es de dudosa legitimidad, toda vez que implícitamente se asigna a cada persona o familia una suerte de “patente de pobre”.

- El programa propone la realización de contraprestaciones, bajo la forma de tareas comunitarias de tipo social o productivo, de cuatro horas diarias. No se conocen mayores detalles sobre este particular, pero es sabido que ocurren dificultades comparables con las acontecidas en el Programa Trabajar, en cuanto al grado de compromiso personal de los beneficiarios con las tareas, las características de las actividades desarrolladas, su utilidad social y su eficacia para generar formas opcionales de inserción laboral.

Algunas de las dificultades enunciadas aparecen mencionadas en denuncias que vienen tomando estado público desde el comienzo del plan, y también en las propias declaraciones de los funcionarios de gobierno se habla en forma reiterada de:

- Clientelismo político, que se pone de manifiesto en la intervención de punteros y en muchos casos en la definición del destino de los benefi-

² *Juntos Podemos. Niveles y determinantes del capital social en la Argentina*, Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Departamento de gestión del país: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Región Latinoamérica y El Caribe. Marzo de 2001.

cios.

- Ausencia o insuficiencia de mecanismos de control.
 - Dificultades para el ejercicio de contralor global por parte del Consejo Consultivo Global del Programa.
 - Deficiente coordinación entre este último y los consejos municipales (encargados de confeccionar los listados de beneficiarios y organizar las actividades de contraprestación laboral).
 - Falta de cumplimiento por parte de los consejos municipales de sus obligación de efectuar un seguimiento de los planes instrumentados en nivel local y de informar al Consejo Nacional.
 - Deficiente integración del sector no gubernamental a los consejos municipales.
 - Insuficiente número y cobertura de los consejos municipales.
 - Discrecionalidad político-partidaria en la asignación de beneficios en las jurisdicciones.
 - Arbitrarias modalidades de intervención de los municipios; insuficiente información para el público común; existencia de sorteos para la adjudicación de planes; intentos de cobros de comisión por adjudicación de beneficios; falseamiento de nóminas.
 - Demora en la constitución, ineficacia y falta de transparencia en la composición de los consejos consultivos encargados de controlar la aplicación del plan. Además, se ha observado la participación de organizaciones político-partidarias encubiertas y clientelismo no gubernamental.
 - Las contraprestaciones pactadas - tareas comunitarias, capacitación laboral, asistencia a centros educativos para completar estudios básicos- escasamente se cumplen. En efecto, tempranas declaraciones públicas del Ministerio de Trabajo (publicadas el 12/7/2002) indican que, luego de cuatro meses desde su inicio, el programa abarcaba 1.600.000 beneficiarios, pero sólo 102.300 (el 6,4%) cumplía con esas tareas.
 - Falta de control sobre el cumplimiento del compromiso asumido por los beneficiarios en cuanto a la asistencia sanitaria y educativa de los hijos.
 - Los funcionarios declarantes también reconocieron la existencia de un *déficit* importante en infraestructura física y de recursos humanos como para atender la demanda y controlar eficazmente la canalización de beneficios. Este es un punto importante, ya que demasiado a menudo se preconizan las bondades de los programas sociales de impacto masivo, basados sobre transferencias monetarias, sin ponderar adecuadamente los requerimientos logísticos y de apoyo que deberían acompañarlos.
- No es de extrañar, pues, que este tipo de programas cuente con la adhesión de técnicos y políticos que privilegian diseños institucionales aparentemente más simples e impactos cuantitativos de fácil medición, pero que subestiman la importancia de las mediaciones institucionales y organizativas *reales* que preexisten o surgen en derredor de la aplicación de la política, así como del *marco organizativo e institucional de gestión* que requiere. En consecuencia, progra-

mas *prima facie* eficaces y eficientes, no lo son tanto cuando comienzan a concretarse.

- Tampoco resulta claro a la fecha cuál es el grado de cumplimiento de otras obligaciones por parte de los beneficiarios del programa, las cuales constituyen no sólo requisitos de aplicación, sino además pilares metodológicos que sirve para justificar conceptualmente la transferencia directa de recursos: por ejemplo, la certificación del envío de los hijos a la escuela y el cumplimiento de un cronograma de vacunaciones. Resulta obvio que es bien distinto cumplir con un requisito previo para inscribirse como beneficiario, que efectuar el seguimiento real de la situación educativa y sanitaria de los hijos *durante* la percepción del beneficio, para de ese modo generar sinergias con otros programas sociales.

Algunas de estas mismas dificultades se hacen aún más evidentes cuando algunos funcionarios políticos provinciales reivindican la intervención de sus jurisdicciones en la distribución de "planes", frente a supuestos procesos de adjudicación directa desde las instancias centrales del programa.

Se puede deducir de todo esto que algunos de los principales atributos que suelen asignarse a los programas de transferencia monetaria, la simpleza relativa de su perfil operativo y su transparencia, son -por lo menos- de tan difícil cumplimiento como en el caso de los programas basados sobre pequeños proyectos comunitarios.

Finalmente, los programas, "de emergencia", tienden a convertirse en permanentes. El supuesto de la "emergencia" se ve superado, como

lo demuestra la experiencia del Trabajar, cuando los mecanismos de distribución de los beneficios o "planes" se tornan crecientemente conflictivos, en razón de que la población eleva, desde sus organizaciones de base, sus exigencias, poniendo a prueba tanto los mecanismos formales de asignación de beneficios, como los mecanismos clientelares que preexisten en el nivel local. En definitiva, como consecuencia del contexto recesivo y el deterioro de las condiciones de vida, se produce el bloqueo de los mecanismos de desfocalización espontáneos que podrían derivar del surgimiento de fuentes alternativas de empleo.

2. Los programas basados sobre pequeños proyectos comunitarios, comparados con los de asignación monetaria directa.

Los programas sociales focalizados organizados para el desarrollo de pequeños proyectos comunitarios (PPC) retoman desde el Estado una tradición de trabajo iniciada hace muchos años por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural. Esta modalidad de intervención presenta características marcadamente diferentes respecto de los programas de inclusión monetaria:

- Su escala de trabajo es sensiblemente menor.
- Su estrategia de intervención está centrada sobre el desarrollo de actividades grupales territorialmente localizadas, orientadas a ejecutar un conjunto específico de acciones con el propósito de desarrollar una obra física, un emprendimiento

³ En este tipo de proyectos, el comportamiento grupal pasa a ser una condición para el éxito o fra-

productivo, una capacitación o alguna combinación entre estos componentes³.

- Los mecanismos de apropiación de las prestaciones o beneficios del programa basado sobre pequeños proyectos comunitarios son de carácter colectivo. Los programas de inclusión monetaria, por lo contrario, desalientan el ejercicio de prácticas colectivas y diluyen en la pasividad al sujeto de las políticas sociales.
- Las prestaciones no son reductibles a una transferencia monetaria individual. Antes bien, presuponen algún grado de mediación o gestión conjunta de los recursos transferidos.
- El proyecto y el grupo de beneficiarios constituyen las unidades de análisis y de referencia operativa para el desenvolvimiento del programa.
- Dentro de este marco, la asignación de recursos por parte del Estado, cuando existen condiciones de participación directa para la población bajo alguna forma de autogestión, deviene en oportunidades de acceso para los actores de los PPC.
- En el caso de los programas basados en PPC en áreas rurales, los proyectos tienden a cubrir temáticas referidas a la ocupación u oficio de los pobladores, en tanto pequeños productores, lo cual favorece, en principio, su interés y com-

promiso con esas oportunidades disponibles.

- El contexto comunitario del proyecto opera, contradictoriamente, a la vez como facilitador y como obstaculizador, ya que en él coexisten factores coadyuvantes de la ejecución del proyecto y un campo o conjunto de relaciones sociales asimétricas, signadas por una diversidad de intereses que son potencialmente conflictivos y que determinan una ubicación subordinada de la población beneficiaria dentro del conjunto.
- Esta posición subordinada comporta un *handicap* negativo o “desventaja inicial” que afecta la posición relativa y el desempeño de los beneficiarios organizados en su relación con el resto de la comunidad y el proceso de conformación y dinámica interna del grupo que participa en el proyecto.

Para compensar esta situación algunos programas basados en PPC promovidos por instituciones gubernamentales y no gubernamentales desarrollan instrumentos específicos y concretos tendientes a facilitar un impulso inicial de carácter participativo para las actividades del proyecto, y para estimular procesos de acumulación en términos de aprendizajes, creatividad y capacidad de negociación dentro de la comunidad y fuera de ella.

- Los PPC implican el desarrollo de mecanismos de inserción (instala-

caso de los proyectos. “La resolución favorable de la acción implementada, que implica el éxito y la maduración del grupo de referencia; o el desenlace desfavorable, que conlleva el fracaso y la posible disolución del grupo, son apreciados como instancias de evolución o involución de los programas implementados durante los procesos de evaluación, y van a posibilitar la replicación de la experiencia y/o un replanteo de las actividades realizadas. Para ello es importante reconocer en el pequeño grupo al verdadero actor social o sujeto de este tipo de acciones, que funciona internamente con reglas propias y evoluciona de acuerdo con una serie de parámetros que es necesario especificar y analizar” (Benencia, 1996).

ción) de los programas en niveles locales/regionales, y el desarrollo de instrumentos institucionales/organizacionales dirigidos a posibilitar una ejecución descentralizada con fuerte presencia en terreno (en los casos que se analizan en el punto 3 predomina el trabajo en localidades alejadas y de características rurales).

- Asimismo, se apoyan sobre la implementación de mecanismos que permitan asegurar un nexo relativamente directo entre el programa y los beneficiarios organizados.
- Más allá de sus resultados más tangibles (productivos o de obras), los proyectos comportan una experiencia de aprendizaje y de participación por parte de los beneficiarios.
- La gestión del proyecto implica, asimismo, el desarrollo de un campo institucional⁴ y de relaciones organizativas⁵, construidas estas últimas mediante la interacción entre beneficiarios directos, organizaciones comunitarias locales, ámbitos gubernamentales locales y regionales, etcétera.

El pequeño proyecto requiere, por lo tanto, el desarrollo de un espacio institucional construido, un campo normativo y valorativo complejo, signado por intercambios entre diversidad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Implica, por consiguiente, el desarrollo y síntesis de una microcultura normativa específica, a partir del encuentro plural de puntos

de vista, intereses, valoraciones, prácticas y modalidades de intervención (Benencia y Flood, 2002).

- Normalmente, los proyectos basados sobre PPC suponen un grado comparativamente mayor de participación directa de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos, en la administración de los recursos y, en algunos casos, en las actividades de monitoreo del programa y en la promoción de modalidades organizativas destinadas a estructurar (o contener) la participación de los beneficiarios en las distintas fases del ciclo de proyecto.
- Implica el desarrollo de procedimientos e instrumentos orientados a promover en los potenciales beneficiarios, o en sus organizaciones de apoyo, capacidades técnicas para la formulación, presentación y ejecución de los proyectos.
- Dentro de este marco se han instalado y sostenido en el tiempo estrategias estables de acercamiento de recursos a las comunidades y de puesta en marcha de mecanismos administrativo-financieros orientados a canalizar en forma directa los recursos a los beneficiarios mediante metodologías de contratación comunitaria.

En los hechos, esto ha implicado la creación de mecanismos de contratación, desembolso y rendición de cuentas de carácter más o menos directo entre el programa y los beneficiarios organizados para la ejecución de un PPC específico.

⁴ Lo institucional entendido como el marco valorativo, normativo, de ideas y creencias que moviliza, determina y legitima formas específicas de interacción social.

⁵ La organización, definida como el ámbito concreto en que tales interacciones tienen lugar, se estructura como un sistema de relaciones que asegura la solidaridad entre los individuos, provee al vínculo de permanencia en el tiempo y facilita la consecución de fines determinados.

3. Fortalezas y debilidades de los programas estudiados

Un análisis general acerca de los programas que mencionamos daría como resultado preliminar la existencia de una tipología de experiencias que podrían ser tomadas como paradigmáticas:

- *Programas de inclusión monetaria*, que han sido aplicados directamente a través de referentes políticos; sin apelar a componentes de capacitación ni acompañamiento, y considerando la organización de base como un mero concepto.
- *Programas sociales focalizados primera etapa*, que toman elementos de experiencias previas desarrolladas por instituciones públicas y privadas, que han podido eludir la injerencia de referentes políticos, pero que en virtud de cierta improvisación inicial han tenido que ir reformulando pragmáticamente los instrumentos de seguimiento y control sobre la marcha. Estos programas introducen componentes de crédito, capacitación y asistencia técnica; pero no han pensado en la incorporación de un modelo organizativo predeterminado. Por ejemplo, PSA.
- *Programas sociales focalizados segunda etapa*, con proceso de elaboración previa, e inclusión de instrumentos de seguimiento y control desde el inicio, que han si-

do pensados a partir de experiencias previas desarrolladas por instituciones públicas y privadas, que han intentado eludir la injerencia de referentes políticos. Con incorporación de componentes de subsidio, capacitación y acompañamiento, donde la organización aparece como un componente más impulsado como una forma específica desde el mismo programa. Por ejemplo, FOPAR⁶, PROINDER.

Los resultados obtenidos en los distintos casos han sido los siguientes:

a) *En lo que respecta a la gestación del proyecto:*

En el primer grupo los proyectos, en caso de existir en cuanto tales, son concebidos a partir de una necesidad definida por el organismo ejecutor, sin mecanismos más o menos formalizados de consulta con los beneficiarios. Estos últimos se constituyen en receptores pasivos de una oportunidad laboral transitoria, sin que intervengan en el proceso de gestación de la idea de proyecto.

En los dos casos restantes la conformación de un grupo es un requisito para la puesta en discusión de la idea de proyecto. En el segundo, predomina el interés del futuro beneficiario en resolver sus necesidades o problemas en tanto pequeño productor minifundista, abriéndose la posibilidad de que genere instancias organizativas para compartir instalaciones, maquinarias o equipos, desarrollar modalidades de ayuda mutua o potenciar las preexistentes.

En cuanto al tercer grupo, el requerimiento de trabajo grupal se encuentra más pautado de antemano.

⁶ Los comentarios que se realizan sobre la metodología del FOPAR son válidos solamente para el período 1996-2001. A partir de 2002 se efectuó una reformulación que ha cambiado sustantivamente su naturaleza inicial.

b) En cuanto al diseño, negociación de aprobación, contratación y ejecución del proyecto:

En el primer caso, todo este proceso se encuentra bajo la responsabilidad de una entidad intermediaria, reduciéndose el rol del beneficiario al de trabajador.

Los otros dos casos otorgan un papel activo para al grupo beneficiario del proyecto, que participa en mayor o menor medida en cada uno de esos pasos, con el auxilio de asistencia técnica, frecuentemente externa a la comunidad local. La responsabilidad por los recursos afectados al proyecto recae en el grupo beneficiario.

c) En cuanto al alcance de las acciones del proyecto:

En el primer caso, el interés del beneficiario generalmente se limita a lograr un empleo transitorio o una asignación monetaria, y así resolver una necesidad inmediata de carácter restringido.

En los otros dos casos la propuesta desarrollada asume, a partir de un compromiso inicial entre las partes, el carácter de una mediación sustantiva entre el grupo, sus líderes y la agencia de desarrollo, posibilitando el ejercicio de una progresiva apropiación colectiva durante el curso de las distintas etapas del ciclo de proyecto.

El carácter más inclusivo de las acciones de proyecto queda evidenciado en la multiplicidad de variables involucradas en estos casos: empleo de

conocimientos y destrezas propias, oportunidades de capacitación y asistencia técnica, reflexión crítica, componente de obra o de producción, generación y movilización de recursos, observación del comportamiento del propio grupo, administración de las propias capacidades de gestión, desarrollo de vínculos, oportunidad de ejercitar comportamientos democráticos, seguimiento de resultados, desarrollo de una cultura organizativa, negociación con terceros, administración y rendición de cuentas de recursos (crédito o subsidio, según sea el caso), actividades de carácter colectivo, vínculo con otras organizaciones, etcétera.

d) En lo que respecta a la distribución del recurso:

En el primer caso, el recurso, si bien llega a muchos beneficiarios, lo hace en ocasiones a través de una dádiva política de carácter individual y temporario, y una buena parte puede haberse filtrado hacia otras instancias, diferentes de la de la población objetivo.

En el segundo caso, si bien el recurso llegó en un alto porcentaje a los beneficiarios, el uso que se hace del mismo, en muchos casos, es individual⁷.

En el tercer caso, el recurso llega en su mayor porcentaje a los grupos de base, y el uso es mayoritariamente comunitario.

e) En lo que respecta a la organiza-

⁷ Por ejemplo, de acuerdo con información propia del PSA, al 31 de marzo de 1999 el PSA habría financiado 5.220 proyectos, beneficiando a 39.000 familias; de acuerdo con estos datos, en cinco años habría llegado a cubrir al 25 % de las familias pobres de productores rurales, otorgando un monto de 29 millones de pesos y beneficiando a 180.000 personas. Si analizamos la distribución de la inversión social entre los distintos tipos de proyectos, los llamados tradicionales, es decir aquellos que financian las actividades productivas que habitualmente realiza el pequeño productor (algodón, tabaco, cabras, etcétera), son los que han recibido más financiamiento. En el otro extremo, menos del 10 % han sido dirigidos a proyectos innovadores.

ción de la población:

En el primer caso, prácticamente no existe, al menos como resultado de la intervención del programa.

En el segundo caso, sólo se da en aquellos proyectos donde ésta es prácticamente necesaria para que la experiencia pueda funcionar (por ejemplo, proyectos de mecanización agrícola); en los casos en que se financian producciones, si bien la gente se junta para recibir el recurso, el uso es individual, así como la responsabilidad de la devolución.

En el tercer caso, podríamos afirmar que la organización viene "impuesta" con el mismo proyecto, tiene una forma determinada (el Núcleo de Beneficiarios -para FOPAR- o el grupo de productores -para PROINDER- con sus representantes), a partir de la implementación de un mecanismo de jerarquización de funciones y desarrollo de actividades administrativas y participativas necesarias para que la experiencia pueda llevarse a cabo.

En este sentido, podría decirse que el FOPAR es la primera experiencia, y el PROINDER la segunda, donde se han planeado minuciosamente instancias de organización, para tomas de decisión, transparencia y participación grupal, a través de la puesta en acción de figuras, mecanismos e instrumentos cuidadosamente elaborados.

El grupo organizado constituye tanto un requerimiento inicial como un resultado buscado. También conforma una variable que expresa un supuesto acerca de la evolución y el grado del éxito que se pretende alcanzar con el proyecto. Asimismo, el grupo se recorta sobre el trasfondo de una comunidad local compuesta por otras organizaciones, con la presencia de líderes cooperantes o en competencia con las iniciativas del proyecto, en un

complejo juego de autocontrol y de controles sociales externos (Benencia, 1996).

f) En lo que respecta a la implementación del programa (eficacia y eficiencia):

En el primer caso, se puede llegar rápidamente a mucha gente con un alto nivel de eficacia, pero con una dudosa eficiencia.

En el segundo caso se puede llegar rápidamente a mucha gente, alto nivel de eficacia, con un alto nivel de eficiencia en un principio, que empieza a decrecer en una segunda etapa, en la medida que es necesario crear los instrumentos que no se pusieron en práctica al principio.

En el tercer caso, se tarda un poco más en llegar a la gente (la complejidad de la propuesta -llenado de formularios previos, elaboración de proyectos, planilla de indicadores que registren el momento inicial; etcétera-atenta contra la eficacia), y el período de tiempo dedicado a la creación de los instrumentos así como los expertos involucrados hacen bajar el nivel de eficiencia del programa en una primera etapa. Ambos niveles (de eficacia y de eficiencia) se pueden superar en una segunda etapa, cuando se comienzan a manejar mejor los "papeles" a presentar y aumentan paulatinamente los beneficiarios del programa en relación con el monto del costo operativo.

g) En lo que respecta a la medición del impacto del programa:

En el primer caso nunca se llega a saber.

En el segundo es muy difícil medirlo, en la medida que no existen indicadores del momento "0" instalados desde el inicio de cada proyecto.

En el tercer caso -en especial en el

PROINDER- siempre es posible medirlo, porque los instrumentos para ello han sido instalados desde el inicio.

h) En lo que respecta a la reprogramación:

En el primer caso, es siempre aleatoria.

En el segundo caso es pasible de demoras, por la mediatización en la recepción de los indicadores necesarios.

En el tercer caso, se puede hacer rápidamente, en la medida que están instalados desde el inicio los mecanismos adecuados para recibir las señales del funcionamiento del programa durante las distintas etapas de la ejecución.

4. Los pequeños proyectos comunitarios contribuyen a la creación de una contracultura participativa

A través de los programas sociales focalizados organizados en torno de los PPC se ha creado un espacio de

participación factible de ser apropiado por la comunidad. Es un espacio nuevo que, de mantenerse en el tiempo, podría llevar a crear formas culturales novedosas que permitan cambiar la secular cultura de la dádiva y el acomodado⁸.

¿Qué elementos contribuyen al cambio? La continuidad, el cumplimiento, la transparencia en las acciones, el control externo -que refuerza el control social- y el mantenimiento de una línea de conducta prescindente, desde el programa. Como decía una beneficiaria, *"...espero que desde arriba no nos cambien a los representantes que elegimos..., y nos ordenen a quién debemos elegir..."*. Estos elementos refuerzan la creencia que la gente comenzó a adquirir en este espacio que ya consideraba propio. Pero es necesario reconocer que el proceso de cambio cultural es a largo plazo, y requiere de experiencias continuadas⁹.

Para alcanzar los elementos de la contracultura a que nos referimos, en el caso específico del FOPAR y del PROINDER se utilizaron, básicamente, este tipo de componentes: subsi-

⁸ Por ejemplo, grandes espacios baldíos reservados para la construcción de plazas permanecieron en esas condiciones durante más de diez años, hasta que con los proyectos del FOPAR comenzaron a concretarse a través del trabajo de la propia gente. Ellos mismos compraban los materiales, ellos mismos buscaban precios, y ellos mismos construían sus salas, sus guarderías, sus gimnasios, sus comedores, etcétera. Ellos mismos pagaban a los que trabajan, ellos mismos elaboraban las rendiciones de cuentas; ellos mismos registraban paso a paso sus acciones, comenzando a adquirir un poder que no quieren delegar; lo cual, a su vez, provocaba conflictos en la comunidad, que se solucionan exitosamente a través de negociaciones. Mediante la ejecución de los proyectos se crea trabajo temporario y/o se capacita a gente para futuras opciones laborales, e inclusive se posibilita la articulación, en el espacio del PPC, de otros programas, como el Trabajar. Esto que se observaba durante la primera etapa de la implementación del FOPAR (1996-98), puede observarse con la misma nitidez en la actual ejecución del PROINDER.

⁹ No obstante, es necesario tener presente que el sustrato con el que hay que convivir es el político; es decir, la influencia grande de los referentes políticos, sean éstos de distintos partidos, o pertenezcan a sectores diferentes de un mismo partido político. Esta es una realidad que forma parte del contexto social con el que se debe trabajar. A veces estos referentes políticos, que son "poseedores" de clientes en la base, se articulan con organizaciones de apoyo técnico, en una suerte de interjuego, donde buscan beneficiarse mutuamente.

dio; capacitación; asistencia técnica, y acompañamiento, para la implementación de experiencias que buscaran lograr el desarrollo de la base mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos a través del uso de distintas herramientas:

OBJETIVOS	HERRAMIENTAS
Organización	Jerarquización
Transparencia	Control
Democracia local	Participación

- *Jerarquización*: debe existir una instancia o grupo responsable de la ejecución, a través de pautas específicas y con representantes jerarquizados que deben desarrollar determinadas actividades y ser elegidos democráticamente.
- *Control*: todas las acciones de manejo de dinero deben ser controladas a través de herramientas específicas, creadas al efecto (cuenta bancaria conjunta; cuaderno de comprobantes; planilla de ingresos y egresos; rendiciones periódicas; auditorías externas, etcétera); todas las acciones realizadas por los miembros deben registrarse (cuaderno del grupo; informes participativos).
- *Democracia local*: elección de representantes por grupo en ámbitos específicos (asamblea, reunión grupal) cambio de representantes en asambleas o reuniones grupales; toma de decisiones conjuntas, etcétera.

El desarrollo del proyecto -su formulación, ejecución y administración futura- constituye un espacio que permite poner en juego estos elementos, como parte de un proceso concreto de resolución de situaciones, tanto materiales como simbólicas.

Así, las estrategias de intervención de estos programas incluyen expresamente entre sus propósitos la generación de aprendizajes organizacionales como parte del ejercicio de concreción del proyecto financiado. El desarrollo de una capacidad de gestión con miras al cumplimiento de los objetivos del proyecto sirve como núcleo de esta estrategia, junto con el desarrollo de capacidades complementarias, tales como la reflexión crítica, la planificación y la capacidad de evaluar y reformular situaciones y oportunidades, y la de generar y administrar vínculos con otras organizaciones.

5. A modo de interrogantes: algunas debilidades y fortalezas de los programas con PPC

Cabe preguntarse qué ocurre cuando el Estado demarca un campo institucional (reglas de juego) que genera oportunidades para que los actores organizados presenten proyectos comunitarios, y qué tipo de actores dejan instituidos los programas. En la modalidad de convocatoria para la presentación de proyectos que realizan los programas, éstos de hecho asumen una acción desestructurante respecto de un campo social previo a su intervención, a la vez que también pueden ser instituyentes, en el sentido de generar situaciones y oportunidades nuevas para los actores locales.

Algunas características de los PPC pueden operar como restricciones socio-organizativas. A veces sin proponérselo, los programas tienden a fomentar la conformación de organizaciones *ad hoc*, integradas con el fin de presentar y desarrollar un proyecto determinado. Esta situación suscita numerosos interrogantes acerca de

qué puede ocurrir más allá de la experiencia puntual de proyecto y cuales pueden ser las posibilidades de que la organización -normalmente un grupo pequeño- persista en el tiempo.

Otra dificultad reside en las tensiones que se producen entre dos lógicas diversas que suelen contraponerse: la lógica de los proyectos y programas y la lógica intrínseca al proceso de organización de los beneficiarios (De Dios: 1998). Ambas difieren en cuanto a su centro de interés: en el caso de los programas, es el logro de una exitosa ejecución del proyecto, según cánones técnicos y normativos; en el caso de las organizaciones, si bien normalmente valorizan la exitosa ejecución del proyecto, su desempeño se encuentra subordinado a un proceso más amplio de acumulación de poder y de mejoramiento de condiciones de vida, que se extiende en el tiempo más allá del periodo de vigencia del proyecto.

a) Los programas que se apoyan sobre el desarrollo de pequeños proyectos comunitarios normalmente aplican sus estrategias de intervención a partir del reconocimiento de ciertas características diferenciales de vulnerabilidad de las poblaciones objetivo de los proyectos. Este enfoque suele sesgarse hacia lo microsociales y suele apoyarse sobre el supuesto implícito de que por mera acumulación de pequeñas experiencias organizativas puede generarse un cambio cualitativo en el conjunto de la sociedad.

Sin embargo, el desempeño de los PPC debe ser analizado e interpretado en función del contexto. Slavutsky

y Belli (2001), que analizan la ejecución de este tipo de proyectos en comunidades de la Puna jujeña, los conciben como un "...asistencialismo focalizado que desarrolla un importante esfuerzo por 'sujetar' a la población rural a su territorio: mejora las condiciones de habitabilidad en términos de servicios comunitarios -construcción de letrinas, salones de uso múltiple, mejoramiento de edificios escolares, puestos de salud, agua potable-; apoya la acción de las ONGs para el mejoramiento en pequeña escala de proyectos productivos que pueden coadyuvar a soportar el incremento demográfico fruto del crecimiento vegetativo sin migración y el retorno de migrantes; facilita la organización comunitaria, dando oportunidades a través de la mediación técnica o política de formar organizaciones de la sociedad civil para proyectos específicos; incentiva la cuestión identitaria como diferencia y especificación de la problemática local -el respeto por las culturas locales u originarias, al mismo tiempo que potencialmente puede contribuir al etnodesarrollo, segregado"¹⁰.

¿La reproducción dentro de los límites de la propia comunidad -al decir de Slavutsky y Belli- y sus características específicas diferenciales, plantean una barrera infranqueable de cara a la posibilidad de participar más allá de esos límites?

b) Otras críticas efectuadas a los programas de PPC hacen referencia a factores atinentes a los grados de articulación y estructuración de las políticas, no tanto a las características intrínsecas de las intervenciones, por

¹⁰ En términos políticos -agregan los autores-, el modelo actual otorga una ciudadanía local; esto es, que los sujetos adquieren mayor autonomía en la toma de decisiones sobre su propio ámbito de acción, pero en tanto se ven obligados a reproducirse dentro de los límites de su comunidad y no participar de relaciones sociales más generales, requieren de mediadores técnicos o políticos para la gestión externa.

ejemplo, la atomización y consiguiente dispersión organizativa de los programas sociales. Con frecuencia, la gestión de los programas y particularmente el trabajo técnico-social se verían dificultados por la proliferación de entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que coexisten a veces en territorios comunes, carentes de políticas de cooperación mutua, diferenciándose tanto por sus concepciones de desarrollo y su forma de inserción en la realidad social, así como por sus enfoques técnicos y metodológicos, cuando no por sus intereses institucionales particulares.

Estos problemas, no por conocidos, dejan de tener importancia crítica, por cuanto implican el condicionamiento de los programas sociales en general. Sin embargo, cabe preguntarse si el efecto de fragmentación de los programas que se apoyan sobre PPC es realmente mayor que en los programas de inclusión monetaria. El carácter de inclusión individual de estos últimos en todo caso no aporta a la construcción de sociabilidad, excepto en el caso de actores colectivos que puedan apropiarse orgánicamente del beneficio.

¿El involucramiento directo de la población en los pequeños proyectos acentúa la atomización de los programas sociales o, por lo contrario, las prácticas de participación directa abren la posibilidad de que surjan articulaciones desde abajo, desde los intereses y necesidades de las propias comunidades locales?

c) Existen también críticas a características que serían intrínsecas a los programas con PPC, tales como el surgimiento de nuevas formas de clientelismo y la consiguiente aparición y persistencia de formas políticamente "cautivas" de pobreza.

Algunas de estas formas de clientelismo constituyen una mera reproducción de los estilos locales de acción política, basados sobre la coexistencia de punteros con modalidades combinadas de clientelismo y patronazgo cultural. Son fácilmente reconocibles y es posible que ningún programa gubernamental se encuentre a salvo de su influjo, sobre todo a partir del momento en que cobra visibilidad pública debido a los recursos de que dispone.

Por otro lado, los procesos de descentralización de las políticas y de los programas no necesariamente sirven a un genuino desarrollo de la demanda social "desde abajo". Antes bien, el análisis de casos concretos muestra que la descentralización de proyectos tiende a reforzar las modalidades clientelares que ya existen en el territorio de ejecución de los proyectos y las estructuras de dominación vigentes. El pequeño proyecto comunitario, si bien posibilita un mayor protagonismo directo de los beneficiarios, y eventualmente un proceso de acumulación de aprendizajes y de poder local, sólo en circunstancias excepcionales constituye un mecanismo decisivo para contrarrestar el clientelismo.

La lógica política no es la única que puede tener efectos manipuladores. Otras modalidades de clientelismo tienen origen en los intereses que movilizan localmente los programas y los PPC, particularmente entre mediadores técnicos, para quienes estos proyectos constituyen una oportunidad laboral. Algo semejante ocurre dentro del universo de organizaciones no gubernamentales a partir del interés que puede existir en iniciar o expandir su influencia sobre determinados territorios y poblaciones.

Existen, es sabido, situaciones com-

binadas. Tal el caso de organizaciones no gubernamentales que operan como fracciones partidarias encubiertas, o técnicos y grupos de técnicos que buscan insertarse laboralmente mediante la oferta de servicios a los proyectos, sobre la base de sus vinculaciones partidarias.

El desarrollo organizativo de los grupos que participan en PPC, producido y reproducido, como vimos, dentro de los límites de la propia comunidad, ¿resulta suficiente como para enfrentar satisfactoriamente esta compleja situación, resolviéndola en beneficio de sus propios intereses?

d) En contraste con la realidad descrita en el punto anterior, párrafo aparte merece el significativo desarrollo alcanzado por una contracultura de proyecto que desde hace muchos años viene creciendo en importancia

y que abarca a los recursos humanos técnicos y a numerosas organizaciones comprometidos en la construcción de espacios participativos desde los programas y los proyectos.

En efecto, uno de los efectos más beneficiosos del desarrollo de estrategias basadas sobre PPC ha sido la conformación de este tipo de mediaciones técnicas, que posiblemente siga jugando en el futuro un importante papel en la aplicación local de políticas sociales. Por efecto de acumulación de experiencia y presencia en los diferentes territorios provinciales, constituye un capital humano de particular importancia para cualquier estrategia futura, pese a que se encuentra escasamente valorado en los ámbitos gerenciales del desarrollo social público.

¿Contarán estas mediaciones técnicas

“positivas”, junto con el rol protagónico de los sujetos beneficiarios de PPC, con adecuadas oportunidades para seguir ejerciendo su rol de contrapeso frente al flagelo del clientelismo y la dádiva?

Bibliografía citada

- BELLI, Elena y SLAVUTSKY, Ricardo (2001), “Nuevas formas de reproducción de la exclusión”, en Susana Aparicio y Roberto Benencia (Coord.), *Antiguos y nuevos asalariados en el agro argentino*, La Colmena, Buenos Aires.
- BENENCIA, Roberto (1996), “La problemática de los pequeños grupos de productores involucrados en programas o proyectos de desarrollo rural”, en **Realidad Económica** N° 143, octubre-noviembre, IADE, Buenos Aires.
- BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos (2002), “Modalidades de intervención social: una reflexión sobre sus aspectos institucionales”, en Roberto Benencia y Carlos Flood (Comp.) *ONGs y Estado. Experiencias de organización rural en la Argentina*, CEDERU/La Colmena, Buenos Aires
- DEPARTAMENTO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y GESTIÓN ECONÓMICA (2001), *Juntos podemos. Niveles y determinantes del capital social en la Argentina. Región Latinoamérica y el Caribe*.
- DE DIOS, Rubén (1998), “Políticas focalizadas y organización popular”. Mimeo.
- Equipo Argentina (2001), Trabajo Final. Protección a los vulnerables: el diseño