

Las experiencias del «PAGV» y del «Programa Amazónico»

Arq. Félix Bombarolo¹

¿Qué hacer desde el Estado o desde la sociedad civil para enfrentar los graves problemas sociales que afectan a millones de personas en América Latina?

¿Cuál es la mejor estrategia de acción para atender las urgencias, sin descuidar o abandonar la posibilidad de realizar cambios estructurales en nuestras sociedades?

¿Cómo vincular la «acción universal» del Estado en materia de política pública (salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad social), con las acciones y programas focalizados que prestan especial atención a situaciones críticas y de corto plazo de ciertos grupos o sectores sociales?

¿Qué potencialidades y limitaciones presentan los programas territoriales integrales de desarrollo social para hacer frente a la situación que se desea enfrentar?

El presente artículo intenta sumarse al debate de estos interrogantes, presentando una serie de reflexiones alrededor de la implementación de los llamados «programas sociales focalizados de base territorial» implementados por estados y ONGs en América Latina desde los 90. Esas reflexiones surgen de las lecciones aprendidas durante el diseño e implementación de dos experiencias regionales.

¹ Arquitecto argentino, con estudios en sociología y desarrollo local; especializado en diseño y evaluación de programas sociales urbanos en América Latina y el Caribe; docente universitario; miembro de la «Organización Poleas»; Consultor Regional de Desarrollo de la Federación Internacional de la Cruz Roja, coordinador técnico del equipo de dirección del Programa Amazónico; participó como coordinador de planificación en el diseño y puesta en marcha del PAGV.

² Datos extraídos de documentos del Programa.

El Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)²

El PAGV fue diseñado en el seno de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado argentino (SDS) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a inicios de 1996, con el objetivo de atender en el lapso de cuatro años, necesidades sociales en 80 barrios de diez provincias argentinas. Sucesivos recortes y cambios de administración redujeron el área de acción del Programa, llevando su universo de intervención, a inicios de 2001, a 45 barrios y una población beneficiaria de alrededor de 200.000 personas³.

Los objetivos del programa son:

-contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales y mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos (mujeres jefas de hogar, jóvenes, ancianos y discapacitados) y de los núcleos de población indígena del país;

-implementar un modelo de gestión participativo a nivel local, la articulación con iniciativas comunitarias y el fortalecimiento de las organizaciones locales públicas y de la sociedad civil.

El Programa promueve emprendimientos que garanticen el protagonismo de las organizaciones y de la comunidad en general, en todas las fases de los proyectos. Las organizaciones de la sociedad civil y/o los municipios son los ejecutores de los proyectos y como tales, responsables de su implementación y de la administración de los recursos materiales y financieros específicos. Los «Planes Barriales» se diseñan con metodologías de planeación participativa durante un período variable de entre 3 y 5 meses, conformándose planes que contienen entre 8 y 12 proyectos y movilizan una inversión de alrededor de U\$S 500.000.

³ El Programa se encontraba en operación a la hora de la redacción del presente documento y, aunque la fase operativa estaba concluyendo, su cobertura final aún resultaba incierta a la luz de los diversos cambios de orientación política y económica del gobierno nacional.

La ejecución del Programa está a cargo de la Unidad Coordinadora (UC) del PAGV instalada en la SDS. En cada Plan Barrial en ejecución existe, además, una Organización de Apoyo (ODA) que brinda asistencia técnica a las organizaciones ejecutoras de proyectos y hace las veces de «facilitadora» del proceso de gestión y de la articulación institucional (generalmente ONGs o Universidades). El monitoreo y seguimiento del Programa se realiza colegiadamente por un Comité de Seguimiento conformado por las instituciones locales y los responsables de la UC.

Durante los primeros cuatro años de gestión se ha trabajado en 45 comunidades de 13 aglomerados urbanos del país. Se han elaborado alrededor de 500 proyectos incluidos en los Planes Barriales, beneficiándose alrededor de 200.000 personas con una inversión de cerca de U\$S 40.; aportados por el BID y el Estado argentino. Las principales áreas de trabajo han sido: capacitación y fortalecimiento institucional; mejoramiento de viviendas; dotación de infraestructura comunitaria; saneamiento ambiental; mejora de servicios de salud; generación de empleo e ingresos.

El Programa Amazónico (PA)⁴

El Programa Amazónico (PA), fue diseñado por la Federación Internacional de la Cruz Roja con el apoyo del gobierno de Finlandia en 1997 y focaliza su trabajo en 20 ciudades amazónicas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En 16 de ellas el trabajo se ha iniciado durante la primera fase de implementación (1998/2000); se espera completar el universo de acción en la segunda fase (2001/2003), incorporando las ciudades brasileñas.

Los objetivos del programa son:

- mejorar la calidad de vida de población vulnerable de la región (especialmente en las áreas de salud, medioambiente y niñez/juventud);
- fortalecer la capacidad de las instituciones locales, incluida la Cruz Roja, para hacer frente a los desafíos del desarrollo social de una manera participativa y promocional.

El proceso de diseño, ejecución y evaluación de los Planes de Desarrollo Local (PDL), que se implementan en las comunidades seleccionadas, se realiza en un tiempo estimado de 2 años, a través de una serie de técnicas participativas de gestión social. Los PDL incluyen entre 5 y 10 pequeños proyectos sociales comunitarios de diverso tipo, algunos destinados a mejoras en salud, otros a solucionar cuestiones de empleo y buena parte de ellos, a mejoras ambientales y urbanas de

distinta naturaleza, con una inversión de alrededor de U\$S 100.000 por PDL, provenientes de diferentes fuentes.

El Programa funciona con un equipo de coordinación central (ubicado en la Federación), un coordinador en cada país (miembro de la Cruz Roja) y equipos locales interinstitucionales conformados generalmente por la filial local de la CR, las autoridades municipales, ONGs y las organizaciones representantes de los pobladores a los que está dirigida la acción. Las decisiones se toman descentralizadamente en el Equipo Técnico Local (ETL), conformado por líderes comunitarios, representantes del gobierno local, ONGs que participan del proyecto y la filial de CR, que hace las veces de «facilitador» del proceso de gestión.

Durante los primeros 3 años de gestión se ha trabajado en 16 comunidades de otras tantas ciudades de cinco países. Se han elaborado alrededor de 70 proyectos incluidos en 16 PDL, beneficiándose alrededor de 30.000 personas e invirtiéndose cerca de 2: U\$S. Las principales áreas de trabajo han sido: saneamiento ambiental, infraestructura urbana, mejora de la calidad educativa, mejora de los servicios de salud, generación de empleo e ingresos.

Algunas conclusiones e interrogantes

En conjunto, ambos Programas han operado en alrededor de 65 comunidades excluidas de 6 países, beneficiando, de una u otra manera, a cerca de 230.000 personas, con una inversión de casi 50: U\$S. Las conclusiones que se derivan de la tarea realizada pueden ser las respuestas a una serie de cuestiones que trataremos de plantear a continuación.

- En relación a la gestión

1. *¿Es posible incluir al Estado en procesos integrales y participativos?* La puesta en marcha del sistema integral propuesto, supone enfrentar algunas dificultades derivadas de la preexistencia de tres tipos de impronta cultural muy arraigadas en la región:

a. el «verticalismo/autoritarismo» del aparato del Estado: se mantiene en AL una matriz institucional estatal fuertemente vertical, donde permanentemente aparecen conflictos entre el Estado central, instancias gubernamentales intermedias (provincias, departamentos) y gobiernos locales (municipios, alcaldías). En ese contexto, resulta difícil la articulación y, especialmente, la descentralización de la toma de decisiones y del manejo de recursos.

En los Programas analizados, la solución a este dilema se buscó a través de mantener apartada de esta lógica las decisiones «técnico/políticas de diseño», estrategia que resultó de difícil aplicación.

b. *la «sectorialización» de la política pública:* los Estados nacionales latinoamericanos están contruidos sobre una base «segmentada» de comprensión y atención de la realidad, en algunos casos sostenida en diferenciaciones clásicas de la acción social (salud, educación, trabajo, vivienda), en otros, superponiendo a aquella matriz primigenia una construida a partir de «nuevas segmentaciones» (niñez, familia, juventud, género, etnias, etc...). En todos los casos esta compartimentalización se constituyó en un escollo complejo de resolver a la hora de intentar abordajes integrales y de incluir a las diferentes áreas públicas en los Programas. Esta dificultad, inicialmente conceptual, se ve agravada comúnmente por luchas de poder establecidas al interior de los aparatos estatales, entre áreas, departamentos y ministerios. En los casos del PA y el PAGV, la inclusión de diferentes reparticiones públicas en el proceso de diseño y acción en los barrios pudo lograrse sólo a nivel local (organismos que trabajaban *en* las poblaciones), resultando casi imposible el logro de acuerdos institucionales con los niveles centrales de programas, direcciones, departamentos o ministerios.

c. *el trabajo intersectorial Estado-sociedad civil:* al menos tres cuestiones obstaculizan un trabajo fluido entre los organismos públicos y las organizaciones sociales:

- la «visión autoritaria» que aún se tiene en gran parte de AL sobre el rol del Estado (por parte de funcionarios y también por parte de la población);
- el nivel de «dependencia asistencial» de parte de las poblaciones pobres y excluidas que en muchos casos «sobreviven» gracias a la entrega de bienes y servicios estatales de diverso tipo;
- el «clientelismo político» arraigado en la mayor parte de las ciudades y pueblos de la región. Estas condiciones de partida han implicado para los Programas un trabajo intenso para construir nuevas pautas culturales a partir de la acción, instaurando el «sentido de ciudadanía» y derechos ciudadanos, prácticamente ausentes en la región.

2. *¿Están capacitadas las organizaciones sociales para participar de la gestión de programas de desarrollo?* La promoción de la participación de las OSC en la definición, operación y control de políticas y proyectos sociales, se ha convertido en una propuesta esgrimida desde casi todos los actores sociales. Sin embargo, la operación concreta de programas contruidos bajo aquella proposición, nos abre algunos interrogantes:



a. *la capacidad operativa de las organizaciones:* a excepción de algunas comunidades ubicadas en grandes aglomerados urbanos con alguna tradición de organización popular, en la mayoría de los casos los Programas se han topado con grupos de pobladores u organizaciones con muy débil capacidad para hacer frente al desafío de la gestión social. Sin acceso a asesoría profesional, sin infraestructura ni equipamiento, sin antecedente alguno en el tema, las organizaciones se ven «sometidas» de un día para el otro a involucrarse en actividades que requieren de un saber técnico que no poseen y de una capacidad operativa de gestión que tampoco tienen. La solución en los casos de los programas analizados (especialmente del PAGV), ha sido la inclusión de fuertes componentes de fortalecimiento institucional, que incluyeron capacitación en diversos temas (manejo contable, asesoría legal, desarrollo organizacional, etc.) y dotación de infraestructura (mejora de locales/sedes, instalación de equipos de computación y comunicaciones, movilidad, etc.). Queda por relevar si esta inversión será mantenida y aprovechada por las organizaciones más allá de la finalización del Programa.

b. *puntos críticos de la participación de las organizaciones:* otro elemento complejo, no sólo desde lo conceptual, sino también desde la gestión, ha sido la inclusión de mecanismos de participación en los procesos generados. Es posible identificar aquí al menos cuatro *cuellos de botella* que ha sido necesario atravesar:

- la «representatividad»: ¿quiénes representan a las poblaciones en los Programas?, ¿cómo se establece esa representatividad y qué grado de legitimidad tiene?;

- la «capacidad»: ¿tienen las organizaciones capacidad para participar y opinar sobre cuestiones técnicas u operativas en los procesos de diseño?;
- la «oportunidad»: ¿en qué momento del proceso de diagnóstico, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación se incluye la participación de las organizaciones barriales? Y:
- el «vínculo»: ¿son adoptadas las decisiones tomadas por las organizaciones o sólo se las «informa y/o consulta» sin necesidad de asumir tales decisiones?.

En todos los casos los Programas han tenido que incluir herramientas de gestión que permitan considerar estos temas, mejorando el nivel de representatividad local, aumentando los conocimientos de los participantes del proceso, balanceando los momentos en los que resultaba necesaria la decisión de los pobladores y fortaleciendo el vínculo entre lo que las organizaciones decidían y lo que finalmente se operaba.

3. ¿Están dispuestos los organismos promotores/financiadore de este tipo de Programas a asumir el «costo y el tiempo» que insumen su diseño y ejecución? La experiencia ha demostrado que el diseño e implementación de programas y proyectos sociales con amplia participación social y búsqueda de intersectorialidad, en el corto plazo, son más costosos y llevan más tiempo que las tradicionales acciones asistenciales, verticales y sectoriales.

El trabajo intersectorial requiere de tiempo para la realización de la «orfebrería institucional» que conduzca al establecimiento de acuerdos de trabajo conjunto; requiere también de tiempo para fortalecer a las organizaciones locales para que se incorporen al proceso participativo con capacidad para comprender y decidir sobre lo que se pretende hacer; requiere de tiempo para comunicar, informar y lograr consensos, para monitorear participativamente el proceso y reformularlo, si fuera el caso.

También requiere de más recursos económicos, para solventar adecuadamente equipos técnicos capacitados para llevar adelante este tipo de procesos sociales (nada sencillo, por cierto) y para sostener estructuras de gestión ampliadas. En los casos analizados se ha contado con voluntad política y decisión institucional de las organizaciones promotoras para afrontar las condiciones mencionadas (tanto el BID y SDS, como el gobierno de Finlandia y la Federación han asumido el costo político y económico de implementar procesos de diseño y construcción institucional de alrededor de un año antes del inicio de la ejecución de los Programas). Sin embargo, es necesario saber que estas condiciones no responden a la lógica política y económica dominantes, que reclaman productos

concretos en tiempos cortos y con poca inversión.

4. ¿Cómo construir y aplicar métodos y herramientas verdaderamente efectivos para llevar adelante este tipo de proceso? Como se mencionó antes, ha proliferado en los últimos años la difusión y aplicación de diversos métodos de gestión participativa (Microplanificación, Zopp, Marco Lógico y otros); los Programas analizados han aplicado algunos de ellos y a partir de esa experiencia es posible mencionar algunas cuestiones a tener en cuenta:

a. la «pureza metodológica»: existe la tendencia a suponer que el uso de un determinado método de trabajo supone el «cumplimiento irrestricto» de una serie de operaciones prácticas ordenadas, que deberán cumplirse en tiempo y forma. La experiencia demuestra que los métodos no pueden ni deben asumir dicha rigidez cuando de facilitar «procesos sociales» se trata. Resulta necesario ser suficientemente flexible para «desordenar» el orden establecido cuando así lo requieran las circunstancias, y para «rearmar» el rompecabezas del proyecto cuando sea necesario. Las personas, las comunidades, las organizaciones, cambian: los métodos deben adaptarse a dichos cambios.

b. el «tallerismo»: es común que se vea en la región una tendencia a «simplificar» el proceso de acción colectiva propuesto, asumiendo que tal proceso se refiere a la realización de una serie de talleres más o menos estructurados a lo largo del tiempo de ejecución de los Programas. Definitivamente la gestión participativa no se resume en una serie de talleres y/o reuniones; éstas son más bien instancias metodológicas complementarias a otra serie de acciones de diversa índole (formación, acuerdos institucionales, sistemas de información, etc.).

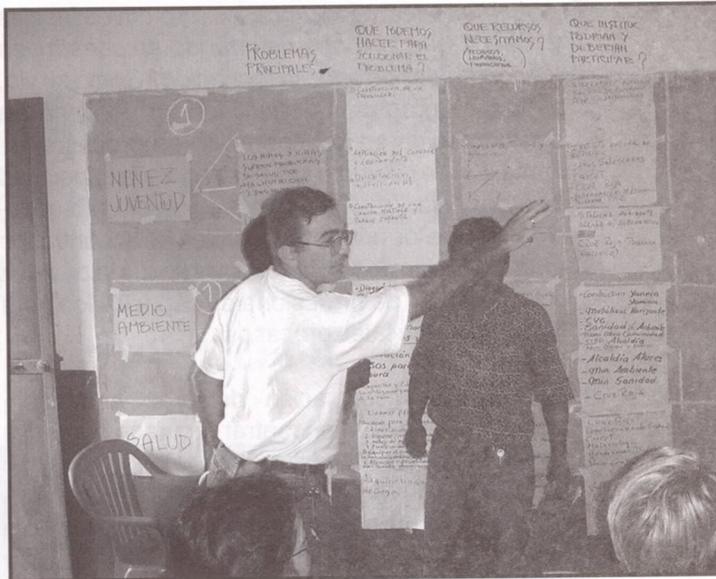
c. el rescate de la «producción intangible»: en general, la política social latinoamericana está construida sobre modelos conceptuales de análisis que definen el «desarrollo» como «el incremento de bienes y servicios y/o dinero para comprarlos». Desde aquí, la pobreza es entendida como carencia de estos bienes y servicios y la política social, como generadora/prestadora de tales bienes para aquellos que no los poseen. Los indicadores de Línea de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) representan, en la práctica, modos en los que se operacionaliza aquella apreciación conceptual y bajo los cuáles se construyen las políticas y programas sociales. La generación de capacidades, la promoción de la participación y de cambios culturales en términos de la distribución del poder no son, aún, acciones «legitimadas» y reconocidas como generadoras de desarrollo social (a pesar de que se mencionen en discursos y propuestas).

Para realizar un cambio de visión que incluya y legitime aquellas acciones será necesario revisar, en los métodos utilizados, desde qué marco se construyen los diagnósticos, se definen los objetivos, y lo que es más importante, se deciden los indicadores de medición de impacto. Los Programas han adolecido en este aspecto de la falta de marcos de referencia y de indicadores de construcción de capital intangible lo suficientemente fuertes como para legitimar y demostrar con contundencia la validez de este tipo de acción.

- Sobre el impacto social

5. ¿Cómo compatibilizar la producción de bienes «intangibles» y la prestación de bienes y servicios «tangibles»? Los Programas analizados y muchos otros de este tipo, que se orientan principalmente a la producción de «capital humano y capital social», han podido realizar aquella tarea «intangible» a partir (casi como condición previa) de la producción de acciones «tangibles» tradicionales (mejoramiento urbano, alimentación, generación de ingresos y otras). No obstante esta suerte de aparente subordinación de los logros intangibles a la producción tangible, es posible señalar que las organizaciones y personas involucradas en ellos señalan casi unánimemente como uno de los logros más destacados y distintivos, el incremento de las capacidades de las personas involucradas y la producción de nuevas maneras de producir y reproducir las relaciones sociales a nivel local.

Es posible mencionar entonces que, más allá de los «productos» que han quedado instalados en las comunidades, el mayor impacto ha sido la demostración de que es posible y efectivo trabajar en programas sociales de manera integral, con amplia participación multisectorial y, lo que es más importante, asumiendo que el liderazgo del proceso de toma de decisiones de las acciones debe estar en manos de las organizaciones de vecinos, actores principales del proceso. Los grupos y organizaciones vecinales han mejorado sus capacidades, reforzado sus vínculos organizacionales e iniciado procesos de fortalecimiento de su capital social, expresado en, por ejemplo: el aumento de su capacidad negociadora con organismos públicos y privados; la posibilidad de expresar sus sentires y energía creadora e impulsar nuevas iniciativas sociales colectivas para la comunidad; la apertura de nuevos y mejores canales de participación en la vida cotidiana de la comunidad y de la localidad; el incremento de su conocimiento de herramientas técnicas que les permitan expresar y concretar sus anhelos individuales y colectivos; la mejora de su conocimiento sobre cómo acceder a sus derechos ciudadanos y a los servicios públicos orientados en su beneficio.



6. ¿Cómo generar acciones «creativas» de nivel local en medio del proceso de globalización? Las propuestas que han surgido en los procesos de planificación participativa, responden a estereotipos generados en la cultura dominante; la influencia de una «cultura de la pobreza», instalada no sólo en la población vulnerable sino también en técnicos y funcionarios de organismos que trabajan en proyectos sociales, condiciona muchas veces la generación de propuestas locales creativas y propias de cada comunidad. En el caso del PA y el PAGV, esta tendencia ha sido muy fuerte y los proyectos generados han sido, por lo general, la repetición de fórmulas convencionales (postas médicas, cursos de capacitación en temáticas repetidas y poco útiles, letrinización, construcción de centros comunales y salones de usos múltiples y de plataformas para la práctica deportiva, entre otras). Sin quitar valor a estas necesidades destacadas (aparecidas habitualmente en los «menús de proyectos» ofertados desde los programas), sería deseable combinar en los planes de desarrollo estas iniciativas con otras de carácter local que realcen el valor cultural particular de cada comunidad. Esta acción es posible y se ha verificado en algunos de los planes de desarrollo generados en los programas analizados, aunque requiere de técnicas específicas a la hora de facilitar el proceso de diseño participativo y de «facilitadores» informados y capacitados para llevarlo adelante.

7. ¿Quiénes lideran los procesos formativos locales y desde qué visiones del mundo se construyen los contenidos de aquella formación? Como se vio, el tipo de programas analizado se sostiene en buena medida en la generación de procesos de formación de diferente naturaleza y de la capacidad local para «facilitar» procesos colectivos de producción. Uno de los principales problemas encontrados en la operación de los Programas ha sido la escasez o inexistencia de profesionales capacitados para llevar adelante tales procesos.

Ya sea por «subestimación» del rol del «promotor» o por dificultad para encontrar recursos humanos capacitados, los procesos locales no siempre han sido conducidos por personas idóneas para hacerlo, provocando muchas veces resultados opuestos a los que se pretendía. Lo mismo sucede al revisar el contenido de los múltiples talleres, cursos y seminarios de sensibilización y capacitación impartidos en los planes locales; los valores promovidos y la información brindada requieren necesariamente de una revisión profunda, para evitar caer en la ecuación: «profesionales mediocres son suficientes para atender problemáticas de pobres».

8. ¿Es posible potenciar las inversiones sociales a partir del trabajo integral e intersectorial? Resulta notable la manera en que se han podido potenciar esfuerzos e inversiones a partir del trabajo interinstitucional; en el caso del PA, éste inició sus operaciones con una inversión «propia» de alrededor de U\$S 400.000 (fondos finlandeses), inversión que se multiplicó por seis con la incorporación al proceso de los organismos de gobiernos locales, de otras ONGs y con el aporte de la misma población destinataria. Algo similar ocurrió con el PAGV, aunque esta diversificación de la inversión no ha sido cuantificada en este caso. Esta comunión de inversiones sociales y el establecimiento de compromisos interinstitucionales, aumentan la posibilidad de que los proyectos iniciados se sostengan a través del tiempo.

Sin embargo, es necesario mencionar que en los programas analizados, revisando los planes ya finalizados algún tiempo después, ha sido muy difícil que aquellos compromisos se mantuvieran, produciéndose enormes problemas de diverso tipo provocados, principalmente, por:

- desfinanciamiento estatal para la continuidad de las acciones;
- ruptura de compromisos por cambio de autoridades gubernamentales;
- alejamiento de las ONGs que promovían/financiaban los proyectos;
- deterioro de las condiciones sociales de las poblaciones involucradas.

Ha sido desgraciadamente muy común observar comedores para ancianos o niños que se quedaron sin su ración alimentaria, o postas de salud a las que el gobierno dejó de enviar médicos, o sistemas de agua potable o alcantarillado que dejaron de funcionar por falta de mantenimiento o pago de provisión de servicios de parte de los pobladores.

9. ¿Hasta dónde es posible producir «cambios sociales» con la realización de este tipo de Programas? El impacto directo de los proyectos en la vida de las poblaciones con las que se ha trabajado es escaso en relación a la problemática existente. Aunque la inversión por comunidad es lo suficientemente importante como para dinamizar procesos relevantes (alrededor de U\$S 100.000 en el PA y 500.000 en el PAGV), estos montos implican una inversión per-cápita de entre 100 y 500 U\$S por persona en un lapso de dos años, definitivamente poco para constituirse en elementos sustantivos de cambio de condiciones de vida de poblaciones con enormes déficits de diverso tipo.

A modo de conclusión

Si bien es posible relevar la existencia de cambios en actitudes y procedimientos de trabajo en las instituciones del Estado y de la sociedad civil luego de su participación en estos programas, también es necesario mencionar que por sí solos estos emprendimientos no tienen capacidad para *modificar las condiciones estructurales que determinan la injusta distribución del poder simbólico y económico* al interior de las sociedades latinoamericanas. Sin que estas modificaciones se produzcan, no será posible superar sostenidamente las situaciones de pobreza y exclusión corriéndose el serio riesgo de que, como se mencionó, las acciones iniciadas y producidas con tanto esfuerzo, se diluyan con el tiempo.