

Desandando el camino: de la naturalización al uso selectivo de proyectos en la atención de necesidades y problemáticas sociales.

Esteban Bogani.

Cita:

Esteban Bogani (2004). *Desandando el camino: de la naturalización al uso selectivo de proyectos en la atención de necesidades y problemáticas sociales*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/627>

Desandando el camino: de la naturalización al uso selectivo de proyectos en la atención de necesidades y problemáticas sociales ¹

Esteban Bogani

Universidad de Buenos Aires. eboga@yahoo.com

Introducción

El propósito de este artículo es indagar en las principales debilidades y fortalezas que presentan los proyectos sociales en tanto instrumentos de intervención destinados a mejorar las condiciones de vida de los sectores pobres de la población.

En primer lugar, cabe interrogarse entonces sobre por qué resulta importante escribir respecto del uso de proyectos. En respuesta a esto puede sostenerse que el interés radica pues en que al hablar de proyectos hoy en día se está haciendo mención a gran parte de las políticas sociales existentes puesto que éstos configuran por excelencia -en el caso argentino y en gran cantidad de países latinoamericanos- la unidad mínima de asignación, inversión y gestión territorial de recursos de dichas políticas.

Es preciso aclarar que el interés está orientado a evaluar el uso de proyectos, como instrumento de intervención, puesto que existe un amplio conjunto de estudios dedicados a la evaluación de resultados y de los impactos de determinados proyectos y programas (Tenencia y Flood, 2002; Hicks y Wodon, 2001). Existe también un importante número de trabajos destinados a tratar la elaboración y desarrollo de los proyectos los que suelen adoptar la forma de manuales de consulta en los que se describen los distintos componentes de un proyecto sin ahondar en la posibilidad de problematizar este tipo de intervenciones (Castro y Chaves, 1998; Cohen y Franco 1988). En contrapartida a estos

tipos de trabajos, hay pocos análisis respecto de las características, pertinencia y demás aspectos colindantes a este tipo de intervenciones. En otras palabras, este artículo intenta 'desnaturalizar' las prácticas basadas en proyectos sociales y preguntarse sobre sus posibilidades y limitaciones desde un enfoque en que se privilegian aspectos concernientes a entender a los mismos como instrumentos para operar en el campo de lo social.

Este artículo se encuentra organizado del siguiente modo: el primer apartado está dedicado a presentar a modo de introducción un racconto histórico respecto del surgimiento y posterior generalización del uso de los proyectos para atender problemas sociales, cabe aclarar que el estudio se restringe a los proyectos elaborados en el marco de la denominada planificación *tradicional* dejando para futuros artículos a aquellos otros proyectos desarrollados en base a una concepción *estratégica*. No obstante, la reconstrucción histórica llega hasta el periodo en que surgió esta última concepción. En el marco histórico antes delineado, y en el segundo acápite, se presentan algunas características asumidas en la actualidad por la gestión de proyectos. En particular, son descriptos tres aspectos: la situación en que se inscriben estas prácticas con especial atención las capacidades locales, el sentido de las acciones de los actores participantes en proyectos y la relación -a veces tan esquivada- entre proyectos y política. Para concluir, se lista algunas reflexiones sobre las oportunidades de los proyectos sociales.

1. Orígenes y generalización del uso de proyectos sociales

Hoy en día -y en plano cotidiano- la palabra proyecto suele ser utilizada con múltiples acepciones; un proyecto puede ser una salida de fin de semana, pensar en las próximas vacaciones o la posibilidad de llevar a cabo determinados estudios. En cualquier caso, estas expresiones siempre tienen una alusión al futuro, a ciertos objetivos, a la posibilidad de evaluar alternativas, a la organización de actividades, etc.

De un modo similar al anterior, cuando se habla de proyectos sociales, se puede estar dando a dichas palabras múltiples significados; suele ser común llamar proyecto social a un trabajo de extensión comunitaria de un escuela o grupo religioso, la vinculación de una empresa con su entorno social, la intención de unos jóvenes de ayudar a escuelas rurales, el voluntariado hecho por personas o grupos, etc. En realidad, y para ser precisos, las anteriores actividades pueden ser parte de un proyecto social pero quizás, y debido a ese uso laxo de lenguaje, no integren lo que estrictamente se entiende en materia de planificación social como un proyecto social.

En reiteradas ocasiones, tareas como las anteriores son llevadas a cabo con fines altruistas y voluntariosamente pero no se condicen con la modalidad de trabajo propia de cualquier proyecto social. Por esto se hace necesario aclarar que por proyecto social se entiende a una "...propuesta de acción orientada a modificar una situación social inicial que permite mejorar las condiciones sociales de una población y su contexto..." (Castro y Chaves, p. 11) Por detrás de esta definición, que no difiere sustantivamente de tantas otras consignadas en manuales dedicados a la temática, se encuentra la propia historia de la planificación social.

En este orden de cosas, se describe sucintamente a continuación el contexto en que tiene lugar el surgimiento de la planificación social. En principio, y con el objetivo de circunscribir al abordaje planteado, se hace un breve racconto de la situación en que se enmarca la adopción, y posterior generalización, de la utilización de proyectos sociales para promover el desarrollo social y atenuar la pobreza.

En un sentido estricto, puede ubicarse el surgimiento de aquello que hoy se denomina planificación en la década del mil novecientos treinta. No obstante, hay quienes sitúan su origen mucho antes y lo remiten al aporte hecho por autor clásicos de las ciencias sociales pudiéndose establecer así distintas tradiciones en el campo de la planificación social

(Bustelo, 1996). En verdad, el interés, o para ser más exactos la preocupación, de aquellos autores estaba centrada en la cuestión del orden social que en la planificación. En todo caso, el interrogante era cómo se podía construir -con vistas a futuro- una sociedad mejor; debido a esta “mirada hacia delante” surge su asociación con la planificación social.

Sin desconocer entonces análisis de más larga data, como el anterior, puede sostenerse que durante los últimos años de la década del treinta y los primeros de los cuarenta tiene lugar en los Estados Unidos un proceso -iniciado por la creciente marginalidad urbana- el que se conjugan los campos de la planificación urbana y el aporte de las ciencias sociales, sobretodo de la sociología. De esta manera, planificadores y arquitectos dedicados al diseño de vivienda y nuevos barrios se preocuparon principalmente por la eliminación de los asentamientos irregulares pero además de perseguir estas metas físicas se establecieron algunas otras de carácter social. De hecho, se aspiraba a la eliminación de esos asentamientos a través de posibilitar un acceso a mejores viviendas y además a que las mismas personas pudieran adoptar un cambio en sus estilos de vida.

Este otro propósito, el de cambiar la conducta de los marginales y mejorar las condiciones de vida en general de los habitantes de barrios pobres, recibió en sus inicios distintos nombres, entre ellos los de “...renovación humana, desarrollo comunitario, programa para las áreas grises y planificación social...”. (Lazarfield y otros, 1971; p.11) Desde entonces la expresión planificación social se ha utilizado la mayor parte de las veces para describir estos programas, por lo menos para distinguirlos de los métodos de planificación física utilizados para mejorar la traza urbana y comenzar a darle, de esta manera, una entidad propia a las intervenciones sociales efectuadas, sobretodo en su comienzo, por el Estado.

En sus orígenes la expresión, planificación social, fue tomada de los trabajadores sociales, campo en el que se ha usado durante largo tiempo para referirse a la “...coordinación de las

actividades de numerosos organismos individuales que brindan servicios sociales...” (Ídem ant., p.12). Desde una perspectiva sociológica, tales programas fueron descritos como *esquemas para la movilidad guiada* o, aun más precisamente, para *la movilidad guiada de la clase baja*, puesto que se propone inducir la movilidad de personas entre sectores sociales, en especial a aquellos a quienes algunos sociólogos describían como integrantes de clase baja.

Luego de superada la crisis económica del treinta y a pesar de los indicios de un mayor crecimiento económico evidenciado unos años luego, la sociedad norteamericana y, en particular, sus trabajadores sociales y sociólogos tomaron conciencia de la necesidad de llevar a cabo intervenciones ‘correctivas’ en el campo de lo social para saldar situaciones de marginalidad y pobreza que, de otro modo, y a causa de sola dinámica económica habrían tendido a agravarse. En relación a este aspecto, y a causa de este encuentro de disciplinas, surgen con el propósito de aportar algún grado de racionalidad a las primeras experiencias de planificación social, cuya expresión más pequeña es el proyecto social.

En forma similar a lo sucedido en los Estados Unidos, aunque con una mayor orientación al ámbito rural y al trabajo con comunidades campesinas, en Latinoamérica surgieron los primeros proyectos y programas sociales enmarcados en una concepción de desarrollo comunitario y promoción social (Golbert, 1996; p. 17). De éstas primeras experiencias latinoamericanas cabe decir que son deudoras de las iniciativas de desarrollo social y de la reflexión en torno a resultados tales como acción de promoción en áreas urbanas de los Estados Unidos (Martínez Nogueira, 1991; p. 115) En esos años, para ser precisos en 1961, los Estados Unidos pusieron en marcha la denominada *Alianza para el Progreso* cuyo propósito fue movilizar recursos hacia Latinoamérica para contrarrestar el impacto ocasionado por la revolución cubana en la región. Esta ayuda se cristalizó en el apoyo a

‘proyectos para el desarrollo’ que desde ese entonces se comenzaron a extender en la región.²

Las primeras experiencias en materia de planificación social traen consigo la posibilidad de establecer prioridades de trabajo a partir de la elaboración de diagnósticos, la organización de actividades en función de ciertos objetivos, la posibilidad de determinar responsabilidades y tiempos de trabajo y la asignación recursos de un modo más conveniente y evaluar las acciones emprendidas. En pocas palabras, la planificación introdujo una lógica a las intervenciones sociales.

En materia de atención de las algunas necesidades sociales existía -y de hecho sigue existiendo- campos respecto de los que se llevan a cabo de un modo amplio y en una forma continua intervenciones públicas estatales cabe recordar, por caso, las áreas de salud y educación. En estos sectores, se implementaron para esos años los denominados *proyectos de demostración*. Los proyectos de demostración son aquellos que proponen y llevan a cabo un enfoque o tratamiento innovador de un problema social, suelen estar a cargo de un equipo de acción/investigación y, entre otros, su principal propósito esta asociado a obtener información significativa sobre el funcionamiento de los distintos elementos intervinientes en su gestión. Por esto mismo son proyectos que se evalúan continuamente de su desarrollo con el objetivo de posibilitar acciones correctivas pero, sobretodo, para conocer aspectos concernientes a su gestión, resultados e impactos.

Estos avances con el correr del tiempo fueron asumiendo la forma de métodos; fue así que hacia finales de la década del sesenta la agencia de cooperación de los Estados Unidos (US-AID) concibió el marco lógico, el que rápidamente fue incorporado por otras instituciones y agencias de cooperación. Este método de elaboración de proyectos, que destaca las relaciones ‘racionales’ entre los componentes internos de un proyecto, se

encuentra vigente y cuenta con una importante aceptación. No obstante esto, y desde mediados de los años setenta, el campo de la planificación social sufrió importantes cambios a partir del cuestionamiento de parte de sus postulados y manera de funcionamiento; sobretodo se criticaron los grandes proyectos y programas, parte de los que estaban basados en el modelo del marco lógico. En particular, se cuestionó su centralidad, su falta de flexibilidad, su desconocimiento de las necesidades locales, su inobservancia de la complejidad de lo social, etc. En respuesta a esta situación surgieron las primeras experiencias y planteos de orden teórico asociados a la planificación estratégica (Matus, 1993). Este tipo de abordaje reconoce la complejidad de la realidad y el carácter conflictivo que la misma suele asumir en ocasiones y, por lo tanto, implica considerar escenarios cambiantes donde existen diversos actores con múltiples intereses.

Dentro de este nuevo paradigma -que pasó a denominar al anterior como “tradicional”- surgieron distintas propuestas metodológicas como, por ejemplo, el sistema de Planificación Estratégica Situacional (PES), el ZOPP (Zielorientierte Projektplanung o Planificación Orientada hacia Proyectos) y MAPP (Método Altadir de Planificación Popular). No obstante, cabe resaltar que esta nueva orientación se adoptó en distinta medida y, más allá de sus aportes, aún no logró reemplazar al anterior tipo de planificación, sobretodo en el caso de los pequeños proyectos llevadas a cabo por organizaciones sociales barriales.

En el caso argentino, y con el cuidado del caso estas afirmaciones caben a Latinoamérica, cabe sostener que el uso de pequeños proyectos sociales cuenta con algunos años - algunos autores sitúan su inicio en la década de los finales de los cincuenta y comienzos de los sesenta (Cardarelli y Rosenfel, 1998)- y su generalización se sitúa a fines de los ochenta y principio de los años noventa. Este cambio coincide con un inusitado aumento de la

desocupación y la pobreza, fenómenos que desde entonces crecieron en intensidad y volumen. En paralelo a este empeoramiento de la situación social se dio un conjunto de transformaciones en la modalidad de intervención del estado; dichos cambios estuvieron básicamente asociados a una nueva orientación de sus acciones.

En el área de las políticas sociales, se pasó de implementar acciones destinadas a mejorar la calidad de vida del conjunto de la población a otras dirigidas a determinados sectores sociales, sobretodo a los pobres. En un sentido estricto, y a partir del cambio en el modelo de políticas sociales ocurrido en los noventa, se abandona un paradigma según el que las políticas sociales se entendían como “...*el conjunto de las políticas (de gasto público social, tributaria, laboral y demográfica) que se dirigen a la población y sus condiciones de vida...*” (Cortes y Marshall, 1993, p. 3) para pasar a otro en el que las mismas quedan restringidas a los denominados *programas de combate a la pobreza*.³

En líneas generales, y a partir de las reformas, se pasó a atender sólo a ciertos grupos de desfavorecidos en los casos en que sus familias y el mercado no puede brindarles algún tipo asistencia. Por lo tanto, la intervención estatal adoptó un lugar *residual* en las mejoras en las condiciones de vida de la población; a partir de esta orientación general se establecieron una serie de directrices destinadas a implementarse en materia de reorganización de las intervenciones sociales del estado. Entre estas se destacan tres mecanismos para propiciar: a) la descentralización de la gestión de programas, b) la focalización del gasto social en grupos prioritarios o vulnerables y c) la privatización de áreas de políticas habilitando la posibilidad a las empresas de proveer de servicios y bienes -por caso, las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones en materia previsional- y la apertura a organizaciones no gubernamentales para la cogestión de proyectos y programas estatales (Draibe, 1994).

Los pequeños proyectos, sin haber surgido a propósito de estos mecanismos -tal como se mostró con anterioridad-, se adecuaron o *resultaron ser funcionales al esquema de nuevas políticas sociales*. Esto se observa en que, por ejemplo, con la incorporación del uso de proyectos se trasladó la responsabilidad respecto del cambio de la situación de pobreza a las organizaciones sociales o, al menos, esta responsabilidad ahora aparece como compartida entre el Estado y las organizaciones de la sociedad. En efecto, estas últimas tienen a su cargo el trabajo de identificar y priorizar las necesidades y problemas de su comunidad, formular alternativas de solución a las mismas, procuran la obtención de fondos e implementar dichas acciones con el objeto de mejorar su situación.

En la medida en que estos cambios se fueron consolidando gran parte de la asistencia financiera fue desembolsada contra la presentación de pequeñas intervenciones planificadas. Estas transformaciones instalaron, al mismo tiempo, cierto entendimiento - compartido por organismos de gobierno, agencias de financiamiento internacional y organizaciones no gubernamentales- acerca de la 'naturalidad' respecto de la utilización de proyectos sociales. Este entendimiento, claro está, no resulta ser ingenuo; naturalizar los proyectos supone, por caso, acotar el espacio de intervención del Estado. Este se encarga de disponer cierta cantidad de recursos para la atención de una problemática, como puede ser la pobreza, y de establecer las bases de concursos de proyectos para que las organizaciones sociales puedan entrar en competencia por los mismos. Detrás de la búsqueda de una mejora de asignación de recursos se desdibuja, en este ejemplo, la responsabilidad del estado en cuanto a la atención a los pobres.

2. De los orígenes y posterior generalización de los proyectos a su inserción en las prácticas cotidianas de barrios pobres

En este apartado, y en el contexto antes establecido, se indaga en tres aspectos concernientes a la posibilidad de reflexionar en torno al uso de proyectos sociales. En primer lugar, se describe la situación en que se inscriben estas prácticas. En especial, se brinda atención a la relación entre proyectos, pobreza y capacidades locales. En segundo lugar, se presentan algunos comentarios sobre el sentido de las acciones de los actores -en particular, destinatarios, técnicos y agencias de apoyo a proyectos- y como tercer punto se aborda la relación entre proyectos y política.

2.1 Pobreza, capital humano y social

De acuerdo a la experiencia existente se puede sostener que para llevar a cabo un pequeño proyecto se requiere de determinados elementos básicos. Entre otros, cabe mencionar a la existencia de cierto grado de interés y participación de la población involucrada en la situación a modificar, parte de su tiempo y dedicación, capacidad de asumir responsabilidades, saber relacionarse con otros, administrar tiempos y recursos, confiar en terceros el desarrollo de actividades, etc. En otras palabras, los proyectos requieren de un grado básico de desarrollo de capital humano y de cierto soporte comunitario o capital social.⁴

En cuanto al capital humano se puede sostener que no resulta sencillo lograr implicar a personas inmersas en una situación de pobreza extrema en actividades que como el diseño y la gestión de un proyecto; actividades que suponen cierta complejidad. En este sentido, por caso, se puede comentar mencionar las dificultades observadas para la definición de objetivos y metas, pensar en términos de estructura grupal asumiendo un horizonte temporal

de por lo menos mediano plazo; inconvenientes que no son exclusivos de los sectores pobres pero que en estos se suelen empeorar. De hecho, en ocasiones no resulta sencillo trabajar estos en grupos de sectores medios con cierto grado de educación.

Estos requerimientos -intrínsecos a la propia lógica de los proyectos- sesgan negativamente la participación de personas pobres en la formulación y gestión de esos proyectos relegándolas en gran cantidad de ocasiones a la condición de receptores o 'beneficiarios' de los bienes o servicios generados en esas mismas iniciativas. Estos escollos, cuando los proyectos son la única posibilidad de acceder a recursos, son saldados a través de la contratación de 'especialistas'; gestores en la jerga de las políticas públicas. Esos proyectos entonces al ser traducidos en *formularios de presentación* ante una agencia de financiamiento pocas veces tienen en cuenta las verdaderas características y posibilidades de los grupos sociales existentes detrás de esas carpetas. Por esto mismo, cuando son aprobados suelen iniciarse distintos problemas relativos a la gestión y, en una gran cantidad de ocasiones, continúan requiriendo el apoyo de 'especialistas' para su desarrollo y concreción.

En esta instancia se podría identificar -a modo de imagen- las vidas paralelas de un proyecto, aquellas asociadas, por una parte, a su manifestación como 'formulario' y, por la otra, a desenvolvimiento como 'proceso social'. Considerar sólo la primera supone confundir el camino o, al menos, querer encontrar un atajo que, en verdad, conduce a un sitio distinto al que -la mayoría de las veces- se quiere arribar. En cambio, al comprender a los proyectos como pequeños procesos sociales habilita la posibilidad de establecer el itinerario a seguir hasta el destino elegido más allá que, luego se lo pueda (o no) alcanzar. De allí la importancia que los grupos destinatarios puedan asumir como propios los proyectos en sus distintas dimensiones pudiendo encargarse de su elaboración -incluyendo su escritura en un formulario- y también de su desarrollo.

En lo relativo al capital social, se puede sostener en primer lugar que la estrategia de políticas sociales desplegada en los noventa dio como ciertas determinadas condiciones respecto de la situación de contexto; entre las creencias o supuestos más comunes por aquellos años estaba la existencia un grado de organización social importante (redes, solidaridades primarias, etc.) en gran parte de las comunidades pobres del país. Esta cuestión dista en mucho de ser así y distintos estudios en la materia dan cuenta de la heterogeneidad existente en el campo de las organizaciones sociales.⁵ En realidad, este tipo de capital no se encuentra uniformemente distribuido en la sociedad argentina por lo que puede sostenerse que aquellas comunidades con pobreza material de larga data cuentan - en general- con igual grado de pobreza organizativa y quienes trabajan apoyando el desarrollo de proyecto saben que cuanto menor es el desarrollo organizacional de un grupo o comunidad más trabajo previo se requiere a la formulación y puesta en marcha del proyecto. Es decir, la prolongación de la situación de pobreza atentó en muchas ocasiones contra la generación de mecanismos de reciprocidad, la participación en espacios públicos y el sentido de pertenencia a comunidad; soportes indispensables para el desarrollo de cualquier proyecto.

En la década del noventa, y para el caso argentino, esto quedó manifiesto en la descomposición de los lazos sociales y la ruptura de las solidaridades primarias propiciada por el discurso y las prácticas de las políticas neoliberales. En esos años coexistieron contradictoriamente aspectos asociados al incremento de actitudes individualistas con acciones destinadas a la promoción de la organización social.⁶ En reiteradas ocasiones, los proyectos quedaron 'atrapados' en esas contradicciones.

En resumidas cuentas, y a modo de primer corolario, puede sostenerse que la situación de pobreza se torna, por una parte, en el objeto de cambio de que los pequeños

proyectos sociales pero, por la otra y paradójicamente, en un importante impedimento para su desarrollo. Este diagnóstico, sobretodo referido al segundo aspecto, dio lugar a la puesta en marcha de toda una serie de programas de fortalecimiento de grupos e instituciones para, de este modo, contrarrestar en algo esa ausencia de capital social requerido para la puesta en funcionamiento de los pequeños proyectos sociales.⁷

2.2 Proyectos y actores sociales

El campo de acción de los proyectos además de estar relacionado con entornos signados por la pobreza suele constituirse en un espacio en el que se encuentran múltiples lógicas de acción propias de distintos actores. El estudio de los actores radica en que son quienes contribuirán (o no) -además de otros factores- a la construcción de la viabilidad social del proyecto. Por esta hay que entender al entramado social que posibilita que se lleve a cabo exitosamente el proyecto. De todos los actores intervinientes aquí sólo se abordan algunos respecto de los que se plantean, a su vez, solo determinadas cuestiones en particular.

Desde la identificación de necesidades y problemas relevantes hasta el logro de los objetivos del proyecto resulta sumamente importante el modo en que se construyen y desarrollan las relaciones entre los actores. En esta instancia se juega el proyecto como proceso social, es decir, como oportunidad de fortalecer capacidades para el cambio abriendo instancias de participación y organización de los sectores populares o, por el contrario, como simple posibilidad de atraer recursos al barrio o la comunidad. Este encuentro de actores constituye, o mejor dicho, resulta ser un aporte fundamental para la construcción de las posibilidades con las que cuenta el proyecto. En otras palabras, el encuentro de actores barriales puede desencadenar procesos participativos y organizativos o constituir la sumatoria de sellos y cartas de aval en la carpeta de presentación del proyecto.

En principio, se encuentran los grupos destinatarios de los servicios o bienes generados por los proyectos aquellos quienes desde agencia de apoyo a proyectos aparecen como “beneficiarios”; denominación ésta paradójica cuando no contradictoria en el sentido en que para ser beneficiario hay que ser pobre o vulnerable en algún aspecto, se puede entonces ser beneficiario en la pobreza (¿?). En general, y más allá de la anterior polémica, los destinatarios suelen ser personas pobres que visualizan a los proyectos -sobretudo a partir de la dinámica en que entraron a funcionar desde los ochenta y noventa- como una posibilidad, cuando no la única, de acceder a recursos para ellos y sus barrios en un marco de importantísimas restricciones materiales. En este sentido, cabe preguntarse qué sucede con ellos, qué rol suelen asumir en las distintas instancias del ciclo de vida del proyecto. En general, esos espacios participativos son asumidos por estos grupos sociales aunque hay que decir que estas participaciones suelen ser conducidas, sobretudo desde el lado de las agencias de apoyo a proyectos. Es decir, los proyectos se suelen plantear más en función de los intereses y prioridades de las agencias de financiamiento que de las necesidades de la comunidad.

En relación a estos procesos participativos, también puede comentarse que los destinatarios suelen visualizar cierta contradicción entre el espacio generado alrededor del proyecto donde -trabajo de los promotores sociales mediante- suelen ser escuchados y tenidos en cuenta y la situación de contexto más general en que sus posibilidades de ser considerados suelen ser más sustancialmente menores y, en la mayoría de los casos, quedan restringidas a las consultas electorales.

En todo caso, entre destinatarios y agencias de financiamiento existen promotores sociales y mediadores políticos; sobre estos últimos existen estudios realmente significativos (Auyero, 2002) por lo que este comentario está centrado en los promotores sociales, agentes

comunitarios o simplemente *técnicos* como los denomina el argot popular. Los técnicos entran en la escena barrial casi al mismo tiempo en que surgió el uso de los proyectos y se constituyeron las primeras organizaciones de apoyo técnico. Hasta podría decirse -sin temor a equivocarse- que hoy en día constituyen parte de la escenografía o, mejor dicho, del elenco de gran parte de los barrios periféricos de cualquier gran ciudad latinoamericana.

Esta centralidad en la escena barrial puso en discusión en muchos barrios qué propósito persiguen los técnicos ¿facilitar el trabajo de las agencia de apoyo a proyectos o promover el desarrollo de los grupos de población pobre? En realidad, la anterior disyuntiva puede allanarse sosteniendo que, en gran medida, los técnicos hacen de *bisagra* entre los intereses de las agencias y las expectativas y necesidades de los destinatarios de los pobres. En una gran cantidad de ocasiones esta tarea, por demás loable, no resulta nada sencilla puesto que, por un lado, supone descifrar acertadamente los objetivos y mecanismos de funcionamiento de las agencias de apoyo a proyectos y, por el otro, conjugar esa lógica con la dinámica social en que se expresan las necesidades y las capacidades del barrio.

En cuanto a las agencias de apoyo a proyectos suele ser mucho lo dicho y lo que hay por decir. En búsqueda de las ansiadas eficacia y eficiencia gran parte de las agencias recortaron sectorial y poblacionalmente a sus intervenciones; se apoyan así proyectos de prevención en enfermedades de transmisión sexual destinados a adolescentes o de promoción de la empleabilidad de desocupados de larga data, etc. Estas orientaciones instalan singulares prácticas en el territorio, se ha visto así que luego de llevado a cabo un concurso de proyectos destinado a apoyar a la creación de espacios de encuentro comunitario pueblos con muchos más salones de usos múltiples que los necesarios o, por caso, aquel programa que requería a sus participantes la condición de tener menores a cargo y que ocasionó que muchas adolescentes quedaran embarazadas por contar con el

'beneficio' del programa. Por lo que, en ocasiones de importantes restricciones materiales, suele ser usual invertir la lógica de funcionamiento de los proyectos: se formula a partir de oferta y no de las necesidades y problemas.

Sin lugar a dudas, un comentario aparte merece el Estado, cuando asume el rol de agencia de apoyo a proyectos, al que le caben las anteriores afirmaciones y otras concernientes a su pretensión de asumirse como portador del *bien común*. En este sentido, cuando el Estado adopta la posibilidad de intervenir en base a la implementación de proyectos provoca múltiples efectos en las representaciones que tienen los sectores pobres. Entre los disparadores de esta situación cabe mencionar: las apariciones intermitentes del estado asociadas al propio funcionamiento de los concursos de proyectos. En el marco de estas actividades se propicia, a su vez, la competencia entre los distintos proyectos, y por ende, pareciera haber entonces grupos sociales más merecedores que otros como resultado el acceso diferenciado a los recursos estatales. En síntesis, se desdibuja aquello del bien común, pierde claridad.

Estos comentarios no agotan -ni mucho menos- el análisis de los actores y sus vinculaciones con los proyectos sino que solo tuvieron la intención de presentar un tema por demás amplio y complicado.

En resumidas cuentas, y como nuevo corolario puede sostenerse pues que no parece sencillo -y los hechos lo confirman- que estos actores puedan conjugar sencillamente sus intereses y esfuerzos de manera mancomunada detrás de un proyecto. En todo caso, el conocimiento del sentido de su lógica de acción posibilita una mejor comprensión de la situación en que se insertan los proyectos, sus oportunidades y limitaciones.

2.3 Proyectos y ¿asepsia política?

Dentro del campo de las políticas públicas y, en particular, las políticas sociales suele ser común entender a las esferas técnicas y políticas como escindidas y, en muchos casos, hasta como contrapuestas.⁸ En realidad, detrás de la supuesta búsqueda de asepsia de las tareas técnicas, por caso, no hay otra cosa que una práctica política como se desprende de parte análisis hecho con anterioridad respecto del rol de los técnicos. En las siguientes líneas se intenta profundizar este argumento.

En esta materia, cabe establecer dos niveles de análisis, por una parte, el de la política como práctica clientelar y, por la otra, como instancia más general para promover cambios en la realidad social. En este sentido, y respecto del primer nivel de análisis, resulta conocida aquella posición para la que la introducción de los proyectos repercutió favorablemente en la asignación de recursos en detrimento de su uso discrecional. De esta manera los proyectos introducen cierta lógica en la atención de prioridades, la evaluación de estrategias de intervención, el uso eficiente de los recursos, etc. Esto es claro y aquí parece no haber gran discusión.

En relación a la segunda instancia, puede sostenerse sintéticamente que los proyectos se instauran en una tensión entre perpetuar el actual “estado de cosas” y posibilitar procesos de cambio social. En principio, cabría mencionar que los proyectos no pueden resolver la cuestión de índole macro, su propósito no está en esa instancia.⁹ De hecho, los proyectos circunscriben el análisis de un problema a un barrio a partir de la elaboración de diagnóstico, en el que se delimitan las causas y efectos del problema, se establecen relaciones, etc. De esta manera, las manifestaciones de la pobreza, por caso, se presentan como plausibles de ser solucionadas o, al menos, atendidas. Este recorte –en ocasiones aconsejable desde lo metodológico- tiende un velo sobre las causas económicas, sociales y, por qué no, hasta

políticas de la pobreza. En un árbol de problemas no se evidencia el poder de los sectores dominantes, por ejemplo. La técnica de formulación pierde entonces su supuesta asepsia, deja de ser ingenua, toma partido. Los proyectos abren espacios acotados donde, en lenguaje coloquial podría sostenerse “todo cambio es para que nada cambie”.

En contrapartida a estos comentarios se podría argumentar y, con razón, que cuando un proyecto se lleva a cabo desde una perspectiva participativa los procesos puestos en marcha fortalecen las capacidades de análisis crítico de la realidad de los destinatarios y esto supone, en reiteradas ocasiones, la posibilidad rasgar el velo del que antes se hablaba. Es decir, puede que los proyectos no resuelvan importantes problemas sociales como la desigualdad social, la pobreza o la desocupación pero ello no quita que en determinadas situaciones contribuyan a un fortalecimiento de prácticas ciudadanas y una profundización de la democracia a partir de la que buscar alternativas de respuesta a esas situaciones.

Esta ambivalencia o tensión, claro está, puede ser resuelta de dos formas; los proyectos pueden servir simplemente como instrumentos para introducir una mayor racionalidad en el uso de recursos o pueden dar lugar a procesos participativos y de organización social más amplios a partir de los que suponer otros impactos de más largo aliento.

En este punto, podrían introducirse algunas objeciones respecto de esta argumentación, para esto se puede sostener que los anteriores comentarios se corresponden solamente a los proyectos inscriptos en un tipo de planificación tradicional; concepción en la que no se lleva a cabo un análisis situacional en el que los distintos actores tienen distintos propósitos políticos y donde el conflicto no es asumido por quien planifica. Sin lugar a dudas, este comentario resulta pertinente pero igual de apropiado resulta ser que hoy en día “...el abandono de la metodología tradicional de programación no ha sido universal. Sus

alternativas no alcanzaron aún el grado de consolidación que aquella supo disfrutar por tanto tiempo, tal vez por su mayor complejidad y variedad...” (Martínez Nogueira, 1998; p.25)

En síntesis, hay que contar como logro atribuible al uso de los proyectos su capacidad para restringir el uso clientelar de recursos públicos y contribuir a la generación de espacios de participación social. En efecto, “...los grupos en situación de desventaja encuentran en estos proyectos la única opción de protagonismo -aunque sea limitada- en asuntos que les conciernen y que les ofrecen ámbitos de sociabilidad, identidad, lealtades internas y vinculaciones con sectores y de poder, además de acceso a bienes esenciales y a la capacidad de gestión para involucrar a familias enteras en el mercado asistencial...” (Cardarelli y Rosenfel, 1998; p.74) Quizás, y este podría ser el tercer corolario, el punto de inflexión sea naturalizar un modo de intervención que despoja a la problemática de la pobreza de su ‘causas profundas’ aquellas vinculadas al funcionamiento de la economía y el sistema de dominación política.

Palabras finales

Durante los últimos años el uso de proyectos se generalizó a punto tal de convertirse en ‘natural’. En determinados casos, las organizaciones fueron constituyendo, y hasta variando, su misión institucional a partir del desarrollo de distintos proyectos sociales, parecía entonces que poco o nada existía detrás de estos; organizaciones y proyectos eran la misma cosa. En este sentido, las ‘ganancias’ propias de la lógica de funcionamiento de los proyectos (establecer un diagnóstico, objetivos, estrategias de acción, etc.) parecen atenuarse hasta casi desvanecerse por lo que estos funcionaron, en gran cantidad de ocasiones, como simples canales de asignación y transferencia de recursos.

Este artículo intentó aportar algunos elementos para problematizar situaciones como la anterior, en primer lugar, se reconstruyó en parte la historia de la planificación social. Luego se revisaron los *prerrequisitos* para la puesta en marcha de cualquier proyecto (capital humano y social), la necesidad de conciliar los distintos intereses y lógicas de acción social *en función de construir la viabilidad social* del proyecto (las relaciones entre actores) y, por último, se comentó la tensión entre la posibilidad de consolidar *el actual 'estado de cosas' o lograr cambios* en las condiciones de vida de los sectores pobres (su relación con la política) en que se inscriben las prácticas basadas en proyectos.

En cualquier caso, de lo que se trata es de considerar los aspectos antes revisados y de sumar otros siempre poniendo por delante de la discusión el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los sectores más postergados de la sociedad. En esta discusión cabe interrogarse en qué medida resulta apropiado la implementación de proyectos y de, en todo caso, que esperar de estos. Estos comentarios, vale repetirlo, no intentan menoscabar los aportes de los proyectos sino situarlos en las coordenadas sociales actuales para de este modo acrecentar sus aportes y potenciar sus impactos. Para concluir, sólo resta agregar que el abordaje y desarrollo aquí abierto alrededor de los proyectos sociales concita más interrogantes y nuevas dudas que certezas. En todo caso, y de haberlo logrado, este - y no otro- quiso ser su aporte.

Bibliografía

Auyero, J. (2002): "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", en *Perfiles Latinoamericanos*, Nro.20. México.

Benencia, R. y Flood, C. (2002): "El pequeño proyecto comunitario o la articulación desde los actores" ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales.

Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires

Bustelo, E. (1996): "Planificación social del rompecabezas al abrecabezas" en Cuadernos de Ciencias Sociales N 92. FLACSO, Costa Rica.

Cardarelli, G. y Rosenfel, M (1998): "Las participaciones de la pobreza" Editorial Paidós, Buenos Aires.

Castro, G. y Chaves, P. (1994): Metodología evaluación de impacto de proyectos sociales. Editorial UNESCO, Caracas.

Cohen, E. y Franco, R. (1988): Evaluación de proyectos sociales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires

Cortes, R. y Marshall, A. (1994): "Política social y regulación de la fuerza de trabajo" en Cuadernos Médico Sociales de Rosario, 65-66.

Draibe, S. (1994): "Neoliberalismo y Políticas Sociales: Reflexiones a partir de las Experiencias Latinoamericanas", en Desarrollo Económico, vol.34, No 134.

Gans, H. (1971): "La pobreza urbana y la planificación social" en Planificación sociológica de los problemas sociales. Lazarfeld, P.; Sewell, W. & Wilensky, H. (comp) Editorial Paidós, Buenos Aires.

Hicks, N. y Wodon Q. (2001): "Protección Social para los pobres en América Latina", en Revista de la CEPAL, No. 73.

Martínez Nogueira, R. (comp.) (1991): "La trama solidaria. Pobreza y microproyectos de desarrollo social" Ediciones ImagoMundi, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, R. (1998): Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL-Serie de Políticas Sociales 24, Santiago de Chile.

Matus, Carlos (1993): Estrategia y plan. Editorial Siglo XXI, Méjico.

Método MAPP Método Altadir De Planificación Popular (mimeo)

Nirenberg, O. y Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003): "Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales" Editorial Paidós, Buenos Aires.

Luchterhand, E. (1971) "La investigación y los conflictos que surgen al desarrollar programas sociales" en Planificación sociológica de los problemas sociales. Lazarfeld, P.; Sewell, W. & Wilensky, H. (comp.) Editorial Paidós, Buenos Aires.

Oszlak, O. (1980): Políticas Públicas y Regímenes Políticos, Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2.

Poggiese, H.; Natenzon, C.; de Rosas, F. y Francioni, M. (1993): Metodología FLACSO de planificación-gestión. Mimeo

Putnam, R. (1999): “La Comunidad Próspera. Capital Social y Vida Pública” en el

Observatorio Social, número tres. Buenos Aires.

¹ Este artículo surge del intercambio de opiniones con otros colegas y reflexiones propias entorno de experiencias de apoyo a la generación de proyectos propiciada desde programas sociales estatales y de la realización de talleres para la formulación de proyectos llevados a cabo en distintas instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil. En todos los casos, las afirmaciones aquí sostenidas son sólo responsabilidad del que suscribe.

² Para consultar en detalle en que consistió esta política se puede consultar “The 1961 Foreign Assistance Act” (http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html)

³ La denominada “guerra contra la pobreza” surge, en realidad, como iniciativa estadounidense bajo la presidencia de Lyndon Johnson en 1964. No obstante, la expresión “guerra contra la pobreza” fue reasumida, principalmente por los Organismos de Crédito Multilateral, durante los noventa para designar a las políticas focalizadas.

⁴ Por capital social se entiende al “...agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo...” (Bourdieu, 1985). De hecho, el capital social, suele ser una precondition para el desarrollo económico, como así también para un gobierno efectivo (Putman, 1999)

⁵ Por caso puede verse al respecto el documento Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Secretaria de Desarrollo Social. Buenos Aires, 1998. También pueden revisarse a tal efecto los documentos elaborados por el GADIS

⁶ En este sentido cabe revisar a los distintos programas sociales de la época para encontrar en los mismos componentes destinados a la promoción y fortalecimiento del capital social.

⁷ A modo ilustrativo se pueden mencionar al Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (Argentina), Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Dominicana (Republica Dominicana) Programa ejecutivo para ONGS de ALC (Costa Rica)

⁸ En gran parte de la literatura abocada a las políticas públicas se suele sostener que la administración, o para el caso la función de los técnicos, queda fuera del dominio propio de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas y aunque la política fija las tareas de la administración, debe abstenerse de manipular sus oficinas. Se puede consultar en esta materia los escritos de Oszlak, O, por ejemplo, Políticas Públicas y Regímenes Políticos.

⁹ En relación a esta temática se puede consultar el texto de Martinez Nogueira (1991)