

LOS PEQUEÑOS PROYECTOS: ¿microsoluciones a macroproblemas?

ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

I. INTRODUCCION

Este trabajo está dirigido a explorar un conjunto de cuestiones que surgen de la interrelación de tres fenómenos que han tenido un apreciable desarrollo en los últimos años. Por un lado, una nueva modalidad de atacar los problemas del desarrollo social ha ido ganando espacio en los programas públicos y en las agendas de los organismos internacionales de financiamiento y cooperación: el pequeño proyecto. Por otro, ha surgido un nuevo actor social, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGs), cuyo sentido y modalidades de acción están centrados en la ejecución de actividades de pequeña escala con comunidades cuyos miembros comparten una común situación de pobreza o marginamiento. Por último, el agravamiento de los problemas sociales, con el nuevo rostro asumido por la pobreza, ha dado lugar a iniciativas de distinto tipo centradas en el esfuerzo comunitario, dirigidas tanto a la subsistencia como al desarrollo de las capacidades grupales.

Estas iniciativas han contado con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y, en muchas oportunidades, con el financiamiento de la cooperación internacional. El advenimiento de los regímenes democráticos en la última década y el agravamiento de la crisis ha llevado a que en muchos casos estas iniciativas pasen a ser promovidas o alentadas desde el estado, comenzándose a establecer nuevas vinculaciones entre distintos niveles de gobierno y las ONGs. De esta forma, estas organizaciones han pasado a desempeñar papeles distintos a los asumidos en su origen, fuertemente marcado por la oposición y aún por la resistencia frente al estado. De igual manera,

el financiamiento internacional parece prestar una renovada atención a los problemas sociales agudizados por las políticas de ajuste en marcha, considerando en sus estrategias la intervención de estas ONGs en la ejecución de programas y proyectos.

Varias son las cuestiones que surgen de esta nueva realidad. Por una parte, está lo referido al tránsito del alcance reducido de los pequeños proyectos al plano de lo macrosocial por los impactos sobre las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de las masas sumidas en la pobreza. Este tránsito hace inevitable la consideración de la acción del estado, la que a su vez genera interrogantes sobre su papel, la naturaleza de sus políticas y las relaciones que establece con la sociedad civil. Dentro de este campo, las consecuencias de la eventual complementación de esfuerzos con las ONGs dan lugar a una discusión en torno a las estrategias de éstas, a la preservación de su autonomía y a los aportes que pueden realizar en materia de experimentación con modalidades alternativas de intervención social. Por último, la promoción de la iniciativa social, realizada tanto desde el estado como por las ONGs, plantea un conjunto de interrogantes referidos a la eficacia de los mecanismos utilizados, a la legitimidad de las acciones y a la conciliación de la intervención exógena con la dinámica propia de los grupos sociales, de sus organizaciones y de su articulación social.

Estas cuestiones no tienen sólo un interés teórico, sino que apremian a aquellos que están volcados a la acción. Distintos niveles de gobierno

están procurando dar satisfacción a la infinitud de demandas que los abruman y desbordan, intentando acciones que terminan siendo puntuales y dispersas, pretendiendo a veces que las mismas constituyan las políticas sociales de respuesta a la crisis. Las ONGs, que han acumulado ya una importante experiencia en la ejecución de pequeños proyectos, se enfrentan a situaciones que llevan a cuestionar sus estrategias y modalidades de acción al sugerirse la posibilidad de que actúen como agentes de implementación de políticas y programas públicos. Dentro del panorama de la emergencia social los límites entre lo asistencial y los proyectos de desarrollo se hacen más difusos, con los consiguientes problemas éticos y operacionales para los técnicos formados para actuar como agentes de cambio, los que desencadenan un cuestionamiento al interior de la profesión.

En este clima de urgencia y de confusión en la definición de roles institucionales provocado por un contexto de necesidad, de recursos escasos y de políticas públicas que relegan las consideraciones de equidad, estas cuestiones merecen respuestas parciales y se las trata entremezclando niveles, sobrestimando la capacidad de los pequeños proyectos para tener impactos macrosociales y, a la vez, desconociendo su verdadero potencial para reforzar la organización y la articulación social de los grupos en situación de pobreza.

Este documento tiene por propósito discutir algunas de estas cuestiones que forman parte del debate actual sobre las formas más eficaces de enfrentar los graves problemas planteados por una circunstancia internacional adversa, por la transformación productiva, por las políticas de ajuste y por la escasa capacidad del estado para dar respuestas oportunas y que promuevan el desarrollo social. El sentido, la emergencia y la razón del creciente interés que estos proyectos despiertan por su potencial para realizar efectivas contribuciones a los grandes problemas de organización, gestión y desarrollo social son considerados en primer término. La persistencia de diversos interrogantes sobre las posibilidades y los modos de alcanzar una mayor eficacia de estos proyectos dentro de un marco de relevancia macrosocial son el objeto de la reflexión de la

segunda parte. Por fin, se propondrán algunas líneas para la acción futura, en particular considerando el agravamiento del problema de la pobreza, la reestructuración económica que permite anticipar que la misma será perdurable y el grave deterioro de los mecanismos estatales para responder a las exigencias de esta situación.

II. LOS PEQUEÑOS PROYECTOS: SENTIDO, ORIGEN Y APOGEO

La comprensión de la problemática de los pequeños proyectos requiere considerar su sentido, los antecedentes de esta modalidad de acción, las razones que determinan la importancia creciente que han asumido en las conceptualizaciones del desarrollo social y las circunstancias actuales en cuyo marco debe darse la discusión sobre su articulación con las políticas públicas.

II.1. El sentido de los pequeños proyectos

La denominación "pequeño proyecto" es imperfecta y ambigua. Si nos atenemos a la denotación precisa de estos términos, el volumen de recursos movilizados es el criterio crítico para delimitar el universo bajo examen. De él se desprenden sus atributos básicos: a) la escala, con un reducido número de participantes o beneficiarios, b) el espacio geográfico restringido abarcado por sus actividades e impactos y c) la intencionalidad de modificación de algunas condiciones inmediatas que afectan las posibilidades de desarrollo de esos beneficiarios, no alcanzando al marco más amplio que les da carácter estructural. Además, estos proyectos reúnen otras características referidas a sus modalidades de implementación: a) recurren a la participación de los beneficiarios en la ejecución de las actividades, así como en diversas fases de su diseño y programación y b) hacen uso de una batería diversificada de instrumentos a través de los que se procura el desarrollo de los beneficiarios transfiriendo recursos y capacidades organizativas, de gestión y tecnológicas.

Los pequeños proyectos a que nos referimos son,

entonces, procesos participativos de cambio social planificado, protagonizados por, con o a través de una organización popular y con la frecuente intervención de un agente externo de apoyo. Ese cambio social no es cualquiera, sino aquel que revela una mayor identidad y capacidad del grupo en lo que se refiere a la gestión de sus asuntos, la resolución de sus problemas, la satisfacción de sus necesidades, la acumulación de recursos, la eficacia en sus relaciones con el contexto social y político, etc..

Debe tenerse en cuenta que el grupo excede al proyecto. Estos proyectos afectan algunas dimensiones de la vida de los participantes. La comunidad no se detiene para ejecutar los proyectos. Su vida sigue, y los proyectos pueden tener un impacto significativo, pero su valor depende de cómo se inserten en esa vida. En este sentido, los proyectos son recursos analíticos y administrativos que gobiernan las intervenciones de los agentes de cambio y que permiten identificarlas, estructurarlas, relatarlas y dar cuenta de ellas a quienes las financian o a quienes las observan. Son un accidente en la vida de los grupos y su desarrollo y transformación, sólo en parte, es consecuencia de los proyectos.

De igual manera, los proyectos tienen una relevancia que excede a los grupos de participantes o beneficiarios. Son un esfuerzo deliberado de reafirmar la identidad y de fortalecer las capacidades grupales, pero que adquieren un sentido macrosocial cuando esos grupos constituyen una porción importante de la población en situación de pobreza, carencia o marginamiento. En estos términos, los proyectos son manifestaciones de relaciones de fuerzas, consecuencias de comportamientos de actores sociales y resultantes de concepciones políticas e ideológicas sobre el papel del estado y sobre la autonomía de la sociedad civil.

II.2. Los antecedentes de los pequeños proyectos

Los pequeños proyectos que nos interesan son, sin duda, tributarios de esfuerzos de institucionalización que se sucedieron a lo largo de más de treinta años. Si fuese necesario fijar una fecha en que comienza a tomar cuerpo y fuerza la idea de los pequeños

proyectos como instrumentos de las políticas de desarrollo social, seguramente se generaría un debate por la existencia de distintas perspectivas que enfatizarían la importancia de algunos antecedentes sobre otros.

La discusión estaría dominada por tres influencias determinantes: a) las experiencias de programas rurales ejecutados por entidades públicas dirigidos a la organización de campesinos, la transferencia de tecnología y la capacitación, gobernados por la concepción del desarrollo comunitario predominante a fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, b) las distintas modalidades de acción ligadas a las políticas de reforma agraria o a los proyectos de desarrollo rural integrado inmediatamente posteriores y c) las labores, tanto urbanas como rurales, de grupos no gubernamentales de fuerte contenido político emprendidas durante los períodos de elevada activación social vividos por América Latina, centradas en la organización popular, en la concientización y en la reafirmación de la identidad cultural.

Por cierto, estos antecedentes de la región se nutren de las mismas fuentes intelectuales que fundamentaron las experiencias de desarrollo social realizadas en otros ámbitos y de la reflexión nacida de sus resultados, tales como la acción de promoción en las áreas urbanas de los Estados Unidos y la organización rural en otros continentes. América Latina recoge esas influencias, a la vez que genera un proceso de reconceptualización y de desarrollo de modalidades originales de intervención social. El rescate de los componentes comunitarios de las culturas indígenas y de la trayectoria asociacional de los sectores populares permitió encontrar una continuidad que dio sentido a muchos de los esfuerzos. Entre éstos, los dirigidos a incorporar a nuevos grupos sociales a la vida política y a organizar a los pobladores urbanos y rurales para atender sus necesidades de subsistencia permitieron poner a prueba pedagogías innovadoras dirigidas a la educación popular .

Estas influencias variadas han tenido diferente

receptividad en los actores sociales involucrados: organismos bilaterales y multilaterales de financiamiento y cooperación, gobiernos, agencias públicas encargadas de la formulación de políticas y de la implementación de programas, entidades no gubernamentales de promoción, organizaciones sociales de base y sus agrupamientos federativos, etc.. Por ello, en este universo coexisten intenciones e interpretaciones diversas sobre la verdadera significación de los pequeños proyectos, múltiples concepciones metodológicas y discursos legitimadores con diferente grado de fidelidad a la realidad de las acciones emprendidas, lo que hace que cada una de estas experiencias sea una oportunidad para la coexistencia de aspiraciones no siempre coincidentes.

II.3. Las conceptualizaciones, estrategias y comportamientos de los agentes de desarrollo y los pequeños proyectos

Más allá de estas diferencias en concepciones e interpretaciones, es posible identificar un conjunto de elementos en torno a los que existe un cierto consenso y que se refieren a la razón, necesidad y contribuciones de los pequeños proyectos al desarrollo social. Esos elementos remiten a un aprendizaje y a una crítica referida a la experiencia acumulada a partir de los planes, políticas y programas seguidos en América Latina desde que el desarrollo económico se constituyó en la fundamentación doctrinaria de la acción de los gobiernos y de la cooperación internacional.

El desarrollismo de la década de los años sesenta puso énfasis en el papel de la acumulación de capital, en los proyectos de inversión que desataran los nudos estructurales de la economía y en el eslabonamiento de sus beneficios a través de planes formulados centralmente. Los supuestos eran los de la presencia de una racionalidad que interpretaba las aspiraciones de la comunidad, que buscaba el óptimo social y que estaba respaldada por suficiente capacidad de ejecución como para superar las restricciones políticas y sociales que pudiesen enfrentarse. El estado era el encargado de construir la infraestructura, hacerse cargo de orientar el modelo de desarrollo y brindar el marco de

estabilidad y seguridad para los agentes económicos.

Esa concepción expresaba un clima de época. La confianza iluminista en conocimientos y tecnologías capaces de concretar modelos de sociedad justos y viables, la convicción de que el poder es el motor del cambio social y la asignación al estado del papel de conductor de las transformaciones conformaban ese clima, compartido tanto por tecnócratas como por revolucionarios. La historia como un curso lineal, el optimismo sobre el futuro, la certeza con respecto a la posibilidad de traducir las ideas y los objetivos en realidades y el rechazo a la complejidad, llevaban a descartar el nivel microsocioal. Este sería arrastrado por el desarrollo o por la revolución. Lo macrosocioal constituía el objeto de pensamiento y diseño, el referente de la acción y el escenario de la lucha. Lo microsocioal era el campo de lo asistencial, de lo experimental, de lo simbólico o del reclutamiento de militantes.

El patrón de crecimiento seguido no se comportó según las previsiones de los ideólogos del desarrollismo. Los recursos de capital movilizados no fueron suficientes para generar procesos autosostenidos de crecimiento. Los proyectos de inversión demostraron haber sido elaborados con supuestos escasamente realistas sobre sus impactos efectivos. Los planes terminaron siendo ilusiones de tecnócratas. La capacidad de ejecución reflejó la realidad de un poder fragmentado. El estado ganó en desarticulación, víctima de las apropiaciones circunstanciales o duraderas de corporaciones y grupos de interés. La sociedad aumentó su segmentación, su fractura y su heterogeneidad en cuanto a recursos disponibles y oportunidades.

De este cuadro surgen distintos cuestionamientos que llevan a replantear en forma radical supuestos y propuestas. Dentro de éstas, surgen elementos diversos que confluyen a brindar legitimidad a los pequeños proyectos y a depositar en ellos la esperanza de que se conviertan en instrumentos eficaces para reorientar el proceso de desarrollo:

a) la repetida evidencia de consecuencias negativas y fracasos de grandes proyectos - de infraestructura, en las industrias básicas o de bienes intermedios, aún de reforma agraria -, que supuestamente debían alterar radicalmente la estructura de regiones y sectores a través de múltiples eslabonamientos, lleva a reclamar una mayor focalización de los proyectos y a la vez una aproximación más integrada al desarrollo. La reducción de la escala aparece así como una respuesta adecuada para alcanzar esos propósitos.

b) esos grandes proyectos ponían el acento en la transferencia de modelos ya probados en los países centrales, en soluciones estandarizadas, en tecnologías capital-intensivas y hacían uso de escasos recursos locales. La diferente dotación de factores, la pobre adaptabilidad de esos modelos y soluciones a las condiciones enfrentadas, el impacto de las especificidades culturales, la rigidez de las propuestas de los organismos de financiamiento y la escasa capacidad institucional de los países receptores provocaron que los proyectos terminaran introduciendo disrupciones enormes en las sociedades, provocaran una irracional asignación de recursos y generaran restricciones insuperables. La revisión llevó a acentuar la necesidad de una mayor flexibilidad, a atender en mayor medida a los recursos y tecnologías locales y a prestar renovada atención a los aspectos institucionales y culturales.

c) como consecuencia de esa revisión, lo social adquirió una nueva relevancia. La participación, la organización y la capacitación fueron vistas como condiciones necesarias o contribuyentes para la eficiencia y la eficacia, de lo que resultó una mayor atención a las realidades locales y regionales, así como la identificación e incorporación de actores sociales en la implementación de los proyectos.

d) la concentración de los beneficios del desarrollo y la creciente heterogeneidad social dejaron al descubierto la agudización del problema de la pobreza y la marginación, dando lugar a nuevas líneas para la inversión social en las que la participación y la organización no sólo eran requisitos para la eficiencia y la eficacia, sino también para alcanzar una mayor equidad en la distribución de los recursos sociales.

e) el fracaso de la planificación y de los mecanismos centralizados de ejecución pusieron de manifiesto la necesidad de una comprensión más rigurosa del estado que diese cuenta de sus limitaciones y de su verdadera naturaleza. El proceso de desarrollo comenzó a ser visto no como la resultante de una voluntad política capaz de transformar la sociedad, sino como un complejo proceso de decisiones sociales en el que la capacidad institucional del estado mostraba sus rigideces, limitaciones y vulnerabilidad. Así, las organizaciones sociales y los organismos no gubernamentales de desarrollo comenzaron a ser vistos como alternativas para la implementación de programas.

f) los procesos de democratización enseñaron, además, que la construcción de nuevos modelos de gestión social no se agota con la resolución de la cuestión del acceso legítimo al control del estado. La experiencia vivida demostró que el funcionamiento de las instituciones representativas, con ser un elemento esencial de la democracia, no asegura su consolidación. La pluralidad de perspectivas e intereses, los mecanismos para canalizar aspiraciones e iniciativas, la capacidad para convivir en la diferencia a través de la negociación y de crear los medios para el tratamiento de cuestiones sociales en función de su especificidad, hicieron que la cuestión de la cultura política, del diseño institucional y de los

ámbitos de participación ciudadana adquiriesen nuevo significado. Dentro de este contexto, se revalorizó la problemática de la descentralización, del gobierno local y de la organización social.

Estos problemas se hicieron evidentes para todos los observadores, llevando a posturas que subrayan los elementos señalados, aún cuando con diferencias notables en cuanto al énfasis y a la radicalidad de las propuestas dirigidas a producir las transformaciones necesarias para superarlos. Es así como van ganando aceptación las concepciones del desarrollo en las que se entrelazan la pequeña escala, el aprovechamiento de los recursos y tecnologías locales, la preeminencia de los elementos culturales autóctonos, el estímulo a la energía social, la generalización de la participación y la centralidad de lo local, llegando a constituir una corriente ideológica alternativa. En éstas encuentran un nuevo sustento las experiencias que toman la forma de pequeños proyectos.

Estas experiencias se ven reforzadas por un factor adicional. A medida que se va produciendo el crecimiento de las economías de la región dentro del patrón desarrollista, se consolida un modelo de distribución de los recursos sociales en el que importantes sectores de la población deben resolver nuevos problemas y la realidad de la pobreza se modifica sustancialmente. La urbanización facilita el acceso a ciertos servicios estatales, produciéndose avances significativos en materia de educación y sanidad. Pero a la vez estos mismos sectores encuentran dificultades crecientes para la satisfacción de otras necesidades básicas, como es el caso de la vivienda, o para obtener ingresos de manera regular y previsible. Así, van surgiendo múltiples iniciativas desde la base. En forma solidaria se responde a la cuestión del hábitat, proliferan los mecanismos para atender las necesidades de supervivencia y para la generación de ingresos, etc.. Estas iniciativas, surgidas espontáneamente en algunos casos, pero muy frecuentemente apoyadas por entidades vinculadas a la Iglesia, por grupos de militantes y, excepcionalmente, por agencias de los gobiernos, dan lugar progresivamente a

organizaciones de base con distinto grado de formalización que van estructurando sus actividades en términos de "proyectos". Es en este contexto en el que surge un nuevo actor del mundo del desarrollo: las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los sectores populares.

Estos cuestionamientos y líneas de respuestas tienen eco en los ámbitos de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación y financiamiento. Por cierto, la celeridad con que se dieron los giros en las políticas varió notablemente de agencia a agencia. Las más pequeñas, con mayor orientación experimental, más volcadas hacia la problemática de la pobreza o asociadas con organizaciones o gobiernos con posturas más progresistas, mostraron mayor receptividad, generando modalidades de acción que luego fueron ganando aceptación, consolidándose y difundándose¹.

Dentro de un paisaje de cambio sustancial en la concepción del desarrollo, el papel de estas agencias de cooperación adquirió una notable relevancia. Se modificó el patrón prevaleciente durante la década de los años sesenta, fundado en el optimismo desarrollista, en las operaciones de gobierno a gobierno, en el predominio de lo económico y en la presencia casi excluyente de los Estados Unidos como fuente de financiamiento. La crisis emergente de las muchas evidencias de tropiezos y dificultades y el crecimiento de la importancia de los países europeos y de Japón como protagonistas mayores en la ayuda internacional, contribuyeron a reforzar las nuevas modalidades de acción. La canalización de recursos públicos a través de fundaciones y organizaciones no gubernamentales permitió el financiamiento de proyectos ejecutados al margen de los mecanismos estatales y abrió cauces a iniciativas innovadoras tanto en los objetivos como en las metodologías. De esta manera, pasaron al primer plano aquellas cuestiones de la identidad cultural, de la participación social, del rescate de tecnologías y prácticas tradicionales, de la afirmación de categorías sociales en situación de subordinación

Trabajo publicado en el libro La Trama Solidaria, Roberto Martínez Nogueira (ed), Editorial Imago Mundi, Buenos Aires, 1991

y de la democratización.

En los ámbitos nacionales, las organizaciones no gubernamentales van desarrollando respuestas conforme a estas nuevas orientaciones. Con el apoyo de esos donantes, fueron modificando su originario perfil asistencialista o movilizador. Muchas nacieron a la sombra de este financiamiento, dando lugar durante la década de los setenta a una explosión en la creación de nuevas organizaciones especializadas en la ejecución de acciones de desarrollo microsocioal. En sus comienzos atienden problemáticas no incorporadas a las políticas sociales de los gobiernos, por entonces casi todos ellos autoritarios y represivos de las experiencias de organización de base y de gestión participativa.

Las condiciones en que se desenvuelven dan lugar a dos estilos diferentes de acción de las organizaciones no gubernamentales. En algunos casos, la orientación estuvo centrada en el deseo de generar "modelos alternativos" de relaciones sociales, en los que la autosuficiencia compartía el plano de las aspiraciones con la resistencia y el enfrentamiento al estado. Estos modelos alternativos constituyeron la expresión de "contravisiones" a las predominantes durante el período desarrollista. La confianza en la conducción desde la cúspide es reemplazada por una fe primaria en la sabiduría de la base. El conocimiento relevante no es ya el del técnico; éste sólo ayuda a explicitarlo. El poder aparece como una realidad a construir en todos los episodios de interacción. Lo local es el escenario de la acción. El análisis de la estructura asume sentido a partir de la comprensión de las estrategias de supervivencia. La complejidad puesta de manifiesto por el fracaso de la visión anterior da lugar a una perplejidad que se resuelve asignando una homogeneidad inexistente al mundo de la pobreza. Lo técnico e instrumental sucumbe ante el voluntarismo y lo emocional. Otras organizaciones no gubernamentales, aún compartiendo valores, diagnósticos y aspiraciones, emprendieron el camino de la profesionalización y de la formalización de sus metodologías, encarando sus acciones dentro de los límites estrechos de los "proyectos" y reduciendo el énfasis en los aspectos expresivos de la acción.

II.4. Las condiciones actuales

El cambio en las condiciones internacionales, las consecuencias del endeudamiento, la crisis fiscal, el agravamiento del problema del empleo, junto a los efectos de las políticas de reestructuración y ajuste, explican que la problemática social adquiera una dimensión creciente y explosiva. Como consecuencia, también se multiplican las iniciativas sociales desde la base, estimuladas además por la retracción de los servicios del estado.

Estas condiciones son las que explican que la mayoría de los regímenes democráticos restablecidos en la región cuenten con gobiernos sin capacidad de ejecutar políticas sociales integrales. La pobreza vieja y nueva desborda sus recursos. Las estructuras institucionales para atender las cuestiones llamadas de "bienestar" o de "acción social" son incapaces de generar programas dirigidos a poblaciones con dificultades severas de supervivencia que satisfagan a la vez sus necesidades inmediatas y promuevan sus capacidades organizacionales y de gestión. Su conformación sectorial (educación, salud, asistencia), que responde a los requerimientos de las políticas sociales clásicas, se hace insuficiente para tratar con integralidad los nuevos problemas. Sus recursos son por demás exigüos para emprender políticas de alcance nacional o regional. Sus modalidades de acción son altamente centralizadas para atender la multiplicidad y diversidad de situaciones. El eje de la política social se desplaza hacia la ayuda alimentaria, con escasa focalización. Así, incapaces de acciones relevantes al nivel macrosocioal, generan iniciativas que toman la forma de pequeños proyectos, los únicos financiados con los recursos de libre disponibilidad, que permiten la ocupación del personal técnico ocioso y que revelan la modestia de ambiciones en cuanto a impacto social de las conducciones políticas.

Estos factores debieron jugar para que las entidades financieras internacionales fueran

incorporando nuevos criterios y abrieran sus líneas de crédito a tipos de proyectos acordes a las nuevas orientaciones. Además, explican la desjerarquización de las estrategias de financiamiento basadas en grandes proyectos. Las nuevas modalidades de préstamos para la reforma de políticas y las operaciones dirigidas a la constitución de fondos para atender las emergencias sociales procuran a la vez una transformación sustancial del modelo económico y prevenir o reparar las conmociones sociales asociadas al ajuste.

Estamos en presencia, entonces, de un conjunto de condiciones que hacen que la problemática de los pequeños proyectos esté en auge, aún cuando seguramente no en su apogeo. Algunos de los factores que determinaron esta situación, lejos de remediarse, se agravarán, por lo que se puede anticipar que se consolidará el interés despertado por ellos. La banca internacional, las agencias donantes, los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales coinciden en este interés². Los pequeños proyectos han pasado a constituir un elemento central en las estrategias y en las políticas sociales en una circunstancia en que los problemas adquieren una gravedad inédita.

Por si todo esto no fuese suficiente, hay que agregar un factor adicional que incrementa la relevancia social que adquieren los pequeños proyectos. Un cambio sustancial en las modalidades de la cooperación y del financiamiento internacional se avecina. El patrón tradicional orientado hacia el estado está siendo reemplazado por un interés creciente por los mecanismos nacidos del seno de la sociedad civil, y, entre éstos, las organizaciones no gubernamentales. Además, se vislumbra un cambio de dirección en las transferencias de los recursos de la cooperación: los flujos oeste-este están desplazando en prioridad a las corrientes norte-sur. Dentro de éstas, a su vez, existe un creciente cuestionamiento a la ayuda transferida a los países de ingresos medios, entre los cuales está la Argentina.

Estos fenómenos tienen ya consecuencias visibles. Más recursos se vuelcan a través de las organizaciones no gubernamentales, especializadas

en acciones de desarrollo estructuradas bajo de la forma de pequeños proyectos. Su fuerte dependencia de la cooperación internacional comienza a sentir los efectos de la reorientación señalada. El financiamiento de origen bancario, que brinda creciente atención a los programas sociales, reclama focalización y eficiencia y, por consiguiente, abre brechas para un renovada auge a los procesos microsociales. En virtud de algunas de estas consecuencias, la contribución que sensatamente puede esperarse de estos pequeños proyectos pasa a ser una cuestión central en la consideración de las alternativas para promover respuestas más adecuadas al problema de la pobreza.

III. LAS MACROSOLUCIONES A LOS MACROPROBLEMAS

Por qué debe pensarse en la contribución de los pequeños proyectos a los macroproblemas? La respuesta a esta pregunta ya fue anticipada en los párrafos anteriores, pero conviene volver sobre ella.

III.1. Los macroproblemas

Cuales son estos macroproblemas?. Toda enumeración falsearía la realidad al escindirla. Lo económico, lo social, lo político y lo cultural se entrelazan para conformar un todo dramático en el que las causalidades se confunden y la remisión al pasado en busca de soluciones parece cada vez menos conducente. No obstante, veamos algunas notas de esa realidad:

1. La Argentina ha vivido en las últimas dos décadas un proceso radical de reconversión de su estructura productiva. Como consecuencia, ha emergido el problema del empleo como una cuestión mayor, asociado a una violenta redistribución del ingreso en sentido regresivo. La dimensión y la gravedad de la pobreza se hacen visibles de manera inédita, con creciente complejidad y heterogeneidad. Junto a los pobres estructurales, se ha producido un explosivo crecimiento de los pobres pauperizados.

Esta situación no reconoce límites geográficos precisos, ya que se manifiesta en forma dramática en todo el país. Si bien en términos cuantitativos son las grandes concentraciones urbanas las más afectadas, el deterioro se hace igualmente profundo en las distintas regiones y es aún mayor en las áreas rurales.

2. La caída en los niveles de empleo y de ingresos, con sus consecuencias sobre la capacidad de consumo, acompaña un proceso de repliegue de los servicios provistos por el estado, consecuencia de su desfinanciamiento y de la orientación de sus políticas. En este escenario, los programas de desarrollo social son casi inexistentes y las unidades públicas con responsabilidades en la provisión de los servicios sociales mínimos y básicos han sufrido un profundo deterioro. Así, la ilusión temprana de contar con un estado de bienestar que atendiera las necesidades de la población carenciada conforme a criterios de universalidad, comprehensividad y equidad, ha sido destruida por la evidencia de un estado gobernado por la incoherencia, sometido a las apropiaciones corporativas, con modos de acción arbitrarios y autoritarios y en el que la corrupción juega también en contra de los más necesitados. Además, otros mecanismos, en particular las obras sociales, se vieron afectados por la caída de sus ingresos debido a la reducción de la masa asalariada y de los niveles de remuneraciones. Así, se produce por una doble vía un aumento de la vulnerabilidad de la población, aún de aquella que mantiene sus condiciones de empleo.

3. Sobre el telón de fondo de esta situación económica se despliegan otros aspectos igualmente graves. Un clima social de desencuentro, falta de esperanzas e incertidumbre permanente, acompaña a un deterioro normativo que se aproxima a la anomia. En él, las prácticas participativas enfrentan dificultades mayúsculas para desarrollarse y consolidarse. Las premuras de la subsistencia desplazan a los requerimientos de más largo plazo de los intentos de construir

capacidades sociales en las organizaciones comunitarias. Una sociedad que estuvo caracterizada por el asistencialismo del estado y por el paternalismo de las estructuras políticas y de representación social, no constituye, además, campo fértil para el desarrollo de esas experiencias. La llamativa ausencia o debilidad de movimientos sociales de base contrasta con los ejercicios movilizados que periódicamente vivió el país. Es así como el costo de la reestructuración encuentra a la sociedad con escasos recursos organizacionales para afrontar sus nuevas necesidades y para generar las respuestas que el estado no provee.

4. Ese clima social y esos antecedentes guardan relación con una profunda crisis de los mecanismos de representación social. Desde las organizaciones vecinales hasta los partidos políticos, pasando por las entidades de promoción de intereses específicos y por los ámbitos en los que se formulan y adoptan las decisiones públicas, la fidelidad de los comportamientos de los dirigentes a las aspiraciones de los representados es visualizada al menos como problemática y dudosa. La precariedad de los ámbitos de participación y la crisis de los mecanismos de representación ponen de manifiesto la debilidad del proceso de democratización. La vuelta a los marcos constitucionales sólo muy lentamente ha dado lugar a nuevos hábitos de negociación, sin por ello agregar transparencia y receptividad al funcionamiento del estado.

III.2. Las macrosoluciones

Una economía que no crece desde hace quince años parece no estar en condiciones de satisfacer las expectativas postergadas. Así, puede afirmarse que el agravamiento de los problemas vinculados al empleo y la pobreza no será un episodio pasajero, ya que la dimensión que han adquirido hace presumir que su superación demandará años de labor, ingentes recursos y

políticas económicas exitosas y estables. Es en este escenario que debe hacerse la consideración de las contribuciones de los pequeños proyectos a la resolución de estos problemas.

Las macrosoluciones, entonces, sólo serán consecuencia de políticas que atiendan a esas dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales. Obviamente, en lo económico las macrosoluciones llegarán cuando las políticas permitan el reencuentro del crecimiento con la equidad. Por cierto, ellas deberán provocar una nueva inserción internacional, la reformulación del perfil productivo, la reasignación espacial de actividades y una redistribución global de recursos, revisando los regímenes de subsidios y de transferencias internas. Todo ello prolongará y aumentará, sin duda, los costos que gran parte de la sociedad está sobrellevando. De ahí que deban diseñarse políticas y programas sociales que alivien ese costo y hagan más justa su distribución, a la vez que alienten comportamientos sociales participativos, solidarios y de desarrollo de las propias capacidad de acción.

Las políticas dirigidas a remediar y revertir esta situación deben ser múltiples y atacar distintos niveles. En primer lugar están las políticas económicas dirigidas a alcanzar el crecimiento con equidad. De ellas se desprenderán efectos sobre el nivel de empleo y la distribución del ingreso. Luego, están las políticas sociales clásicas (educativas, sanitarias, de seguridad social, etc.), las que desempeñan un papel crítico para el mantenimiento de las capacidades sociales, reorientándolas de manera que su cobertura alcance efectiva y privilegiadamente a los grupos más golpeados por la crisis. Pero además se hace preciso adoptar políticas para hacer frente a la emergencia, dando respuestas a las necesidades de subsistencia de sectores crecientes de la población (acciones en materia de refuerzo nutricional y de generación de empleo temporario, etc.). Estas deben combinar los impactos de corto plazo sobre la satisfacción de necesidades básicas con el mantenimiento y desarrollo de capacidades sociales, en particular la calificación de la mano de obra, así como con la preservación de la infraestructura y los servicios que atiendan las necesidades básicas de la población. Por último,

están las políticas de aliento y apoyo a la organización de la comunidad y a la transferencia de capacidades a grupos sociales en situación de pobreza. Este es precisamente el nivel en el que se debe ubicar a los pequeños proyectos.

La orientación actual de las políticas del primer nivel, que ahondan la recesión y agravan el carácter regresivo de la distribución de ingresos, junto al deterioro de las segundas, hacen que los pequeños proyectos sean vistos como medios ya no de desarrollo, sino de alivio a las penurias presentes, en particular por su aptitud para acciones focalizadas y selectivas. Es decir, pasan a inscribirse también dentro del ámbito de las políticas y programas de emergencia.

Estas políticas y programas deben ser masivos por la naturaleza del fenómeno. Pero ese alcance masivo no es suficiente. Dado el proceso de creciente heterogeneidad social, de diversificación de la problemática del empleo por la segmentación de los mercados y de explosión en la especificidad de situaciones y en las restricciones enfrentadas por los grupos en situación de pobreza, carencia o marginamiento, las políticas de alcance masivo deben ser complementadas por programas focalizados y selectivos.

Focalización y selectividad no son cualidades contrapuestas a masividad. Por el contrario, los programas con esos atributos deben incorporarse a ese contexto de programas de alcance masivo. De igual manera, las acciones dirigidas a la emergencia pueden tener componentes y orientación dirigidos al desarrollo. Por ejemplo, la creación de empleo temporario podría dirigirse a la satisfacción simultánea de otras necesidades sociales, en particular en lo referido al medio inmediato de vida, estimulando las acciones comunitarias que refuercen la integración y la solidaridad social y preservando capacidades y aptitudes de la población, con eje en los grupos en situación más apremiante. De igual manera, la canalización de recursos a través de la organización social puede satisfacer requerimientos de eficiencia en la ejecución de los programas masivos, posibilitando el desarrollo

institucional y la participación. En ambos casos los pequeños proyectos responden a objetivos múltiples, evitando que las acciones masivas se constituyan en nuevas modalidades de asistencialismo.

Dentro de este marco de articulación entre programas, las contribuciones de los pequeños proyectos deben analizarse en términos de varias dimensiones: a) su escala, de manera de determinar la viabilidad de sus impactos macrosociales, b) la eficacia y la eficiencia en su ejecución, para asegurar el mejor uso de los recursos sociales, c) su relevancia en cuanto a sus consecuencias efectivas sobre los grupos en situación de pobreza, y d) su replicabilidad, como medio de satisfacer los criterios de escala y relevancia. A estos aspectos están dirigidas las secciones siguientes.

IV. LAS CONTRIBUCIONES DE LOS PEQUEÑOS PROYECTOS A LA RESOLUCION DE LOS MACROPROBLEMAS

Como se anticipó, por su propia definición, los pequeños proyectos tienen una escala reducida. Esto implica la movilización de recursos financieros de poco volumen, operaciones circunscritas en el tiempo y en el espacio, beneficiarios claramente identificados y posibilidades limitadas de alterar las condiciones estructurales en que éstos se encuentran.

La escala reducida hace que los pequeños proyectos puedan ser visualizados como instrumentos eficaces para satisfacer requerimientos de integralidad, focalización y selectividad, pero con escasa relevancia social si se entiende por tal la capacidad para realizar contribuciones significativas y masivas sobre la situación estructural de pobreza, carencia o marginamiento vivida por casi un tercio de la población del país.

Puesto en estos términos, el problema central consiste en determinar si las contribuciones a nivel micro de los pequeños proyectos pueden potenciarse de manera que se alcance esa relevancia macrosocial. Por cierto, este tránsito encierra una cuestión por demás compleja, ya que esas contribuciones no se refieren exclusivamente a

sus consecuencias para el núcleo de beneficiarios a que está dirigido y a su circunstancia inmediata, sin que comprenden a los impactos resultantes de la visibilidad adquirida, del aprendizaje diseminado socialmente y de los procesos desencadenados por su ejecución. Por lo tanto, la simplificación de los planteos y de las propuestas puede inducir a irracionalidades, al no reconocer el papel que puede jugar la iniciativa social y los eslabonamientos generados. El análisis siguiente trata distintas posibilidades que puede asumir ese tránsito de manera de facilitararlo a través de los contenidos de los programas y del diseño de mecanismos institucionales adecuados.

IV.1. Las vías para alcanzar la masividad del impacto

La masividad de los impactos de los pequeños proyectos a la masividad puede alcanzarse por tres cuatro vías distintas que vale la pena considerar y que constituyen el marco de estrategias alternativas en las que deben insertarse:

1. En primer lugar, si fuese posible ejecutar un número suficientemente grande de pequeños proyectos, la relevancia social se alcanzaría a través de la escala no ya de un proyecto, sino de la alcanzada por su replicación y articulación horizontal. En este caso, las consecuencias serían el aumento de escala a través del número de experiencias realizadas y la generación de eslabonamientos y externalidades que multiplicarían sus impactos.
2. Si estas acciones, aún cuando limitadas en número y restringidas en cuanto a alcance, pudiesen complementar a programas públicos de mayor cobertura, las contribuciones al desarrollo social podrían potenciarse por medio de una articulación vertical. Esta permitiría una mejor asignación global de recursos, aprovechando las capacidades institucionales de distintos actores en un marco de complementación y convergencia

de esfuerzos.

3. Si los pequeños proyectos contribuyesen a promover ambas articulaciones a través de la movilización autónoma de los participantes para la constitución de nuevos agrupamientos sociales o para generar demandas sobre los contenidos de esas políticas, esa significación también estaría dada por la capacidad para alterar la distribución de recursos de poder presentes en la sociedad y, por esa vía, las condiciones estructurales en que están sumidos los sectores en situación de pobreza.

4. Los pequeños proyectos pueden ser considerados como experiencias de las que se extrae un aprendizaje que es movilizado por distintos actores sociales. Su valor excede en este caso el impacto que las acciones puedan tener sobre su contexto inmediato. Este crecimiento de los recursos a disposición de la sociedad por la adquisición de mayores capacidades cognitivas puede agregar racionalidad y efectividad a la organización y a la gestión social.

IV.2. La articulación horizontal entre pequeños proyectos

En esta sección se considera la necesidad de crear mecanismos para la articulación horizontal entre los pequeños proyectos, de manera que sus contribuciones alcancen una efectiva relevancia macrosocial.

IV.2.1. La escala y las externalidades

Nos encontramos con una primera dificultad para determinar las contribuciones macrosociales de los pequeños proyectos. Ella es de orden empírico, ya que no existen suficientes estudios rigurosos para apoyar el análisis. Podría recurrirse, para salvar esta dificultad, a las evaluaciones ex-post de los proyectos, aun cuando sólo permiten extraer conclusiones por inferencia, pues, por el marco específico en que se realizan y por su propia finalidad, no suelen incorporar aspectos vinculados a

este nivel. Es decir, son evaluaciones de los productos, resultados e impactos que parten del supuesto de la legitimidad y adecuación del sentido y de los objetivos definidos en su diseño y, por lo tanto, dejan de lado lo referido a sus consecuencias para planos más agregados de acción social. Con estas limitaciones, esas evaluaciones arrojan una evidencia suficiente sobre la efectividad de esta modalidad de intervención, fundada en su perspectiva temporal de largo plazo, la transferencia de capacidades organizacionales y de gestión y su vinculación con la resolución de problemáticas críticas para la población.

Según esas evidencias, los pequeños proyectos podrían tener un impacto de importancia sobre la realidad social a través de su multiplicación, el que sería mayor cuanto más numerosas sean estas experiencias. La escala se lograría por la replicación. Una suma de pequeños proyectos podría alcanzar a porciones significativas de la población o alterar las bases para el desarrollo de regiones o ámbitos geográficos específicos. Aún cuando cada uno de los proyectos pueda mantener su independencia en el diseño y la ejecución, la escala lograda permitiría superar el alcance restringido de los proyectos considerados individualmente: sería una escala ganada a través de la agregación de impactos.

Pero estas evaluaciones también aportan datos sobre contribuciones que exceden a los grupos a los que están dirigidos los pequeños proyectos. Estos también producen "externalidades" que incrementan su valor macrosocial. Sus consecuencias se hacen sentir por un sendero indirecto: la producción de eslabonamientos, la liberación de energías sociales para la puesta en marcha de nuevas iniciativas, la experimentación con modelos de acción susceptibles de replicación, la creación de redes sociales y el despliegue de la solidaridad, el desarrollo organizacional de los grupos de base, la alteración en la estructura de poder local, etc..

IV.2.2. El aumento de escala a través de la replicación

Veamos en primer lugar el aumento de escala a través de la multiplicación del número de pequeños proyectos. El tránsito a una masa de pequeños proyectos que tenga un impacto macrosocial significativo puede darse a través de distintas alternativas lógicas que vale la pena considerar pues cada una de ellas enfrenta condiciones de viabilidad y problemas de diseño distintos. Las conclusiones a que arribemos permitirán poner en un contexto más realista las aspiraciones en que se fundan muchas estrategias de promoción de esta modalidad de acción. Analizaremos dos: la ejecución simultánea de un número suficiente de proyectos para producir el impacto macrosocial, y la secuencial, en la que el encadenamiento de efectos se produce a través del tiempo.

La primera de las posibilidades enfrenta graves problemas de viabilidad. Ellos tienen que ver con el número de pequeños proyectos requerido para producir un impacto masivo, y sus demandas en materia de recursos.

a. Los pequeños proyectos alcanzan desde unas pocas familias hasta comunidades enteras, pero difícilmente sus beneficiarios superan a algunos cientos. Por cierto, el número de proyectos que sería necesario ejecutar para tener un impacto masivo y directo sobre la problemática social global escapa a toda posibilidad actual en materia de disponibilidad de recursos y de capacidad de acción. Un cálculo basado en supuestos generosos sobre la población objetivo de cada proyecto en una cifra de mil personas, llevaría el número de experiencias necesarias para alcanzar a la totalidad de la población en situación de pobreza a las diez mil experiencias.

b. Estos proyectos tienen, como se dijo más arriba, objetivos múltiples, utilizan una batería de instrumentos variados y el vínculo entre el agente de cambio y los beneficiarios es regular y sistemático. Además, son de tipo intensivo, implicando esta cualidad la aspiración de transferir capacidades y modificar

comportamientos de la población beneficiaria, con requerimientos importantes en materia de apoyo en cuestiones técnicas, organizacionales y sociales. De ahí que el personal afectado a la implementación sea numeroso, cuente con calificaciones profesionales específicas y requiera una supervisión con alta capacidad técnica. Todo ello determina que la relación entre el número de beneficiarios y el costo de gestión del proyecto sea notablemente más elevada que en los programas masivos. La consecuencia es que la multiplicación de esas experiencias y su ejecución simultánea resulta absolutamente inviable por la incapacidad de satisfacer sus demandas técnicas.

Estos problemas de viabilidad generan tensiones en las etapas de diseño de políticas y programas, ya que imposibilitan dar satisfacción conjunta a objetivos de cobertura e integralidad. Su resolución conduce siempre a soluciones que distan del óptimo. Por ello es conveniente detenerse en su señalamiento y aportar elementos para su superación.

IV.2.2. La masividad y el conflicto entre cobertura e integralidad

Conforme a lo señalado, puede afirmarse que cuánto más importantes son los objetivos de promoción y desarrollo social, más intensivo es el proyecto en la utilización de apoyo técnico y, por lo tanto, más costosa su implementación. A la vez, cuanto más importante es el componente de transferencia de capacidades organizacionales y de gestión, mayor deberá ser la duración del proyecto. Esto hace que pueda establecerse una correlación entre contribución al desarrollo, duración y costo del proyecto, la que tiene consecuencias importantes para la incorporación de esta modalidad de acción en las políticas públicas y, por ello, debe ser tenida en cuenta para encontrar aquella combinación más adecuada en función de la disponibilidad de recursos y de las aptitudes de distintos tipos de organizaciones.

Veamos en primer lugar la cuestión de los recursos públicos. Si se parte de un supuesto de recursos fijos y escasos, la decisión política enfrenta la opción entre la cobertura y el carácter focalizado e intensivo de los programas. Avanzar en la ejecución de programas masivos lleva a reducir los recursos para el financiamiento de pequeños proyectos, disminuyendo la posibilidad de lograr impactos significativos por la agregación de los resultados.

Consideremos ahora la cuestión de las capacidades institucionales para atender los requerimientos de los programas masivos o focalizados. Este conflicto tiene su resolución natural en el tipo de organización que da lugar a los programas. Los de tipo masivo y de cobertura amplia sólo pueden ser ejecutados desde el estado pues constituyen el cumplimiento de funciones que responden a su naturaleza misma y que, por lo tanto, son irrenunciables. En este sentido, y aún más allá de argumentos políticos e institucionales, la presencia del estado es irremplazable en la ejecución de políticas y programas, debido a que la magnitud de recursos a ser movilizados sólo puede ser alcanzada a través del financiamiento público.

Queda por considerar la cuestión de los requerimientos organizacionales y de gestión de los programas más focalizados y selectivos. En este caso, conviene analizar si el sector público cuenta con distintas capacidades para ello. Puede afirmarse que las organizaciones del gobierno central tienen enormes dificultades para ejecutar programas focalizados y selectivos. Las normas que las rigen, la naturaleza de sus recursos humanos, el volumen efectivamente disponible de recursos financieros y materiales, las tradicionales asignaciones de competencias en base a la especialización funcional y los criterios utilizados para evaluar la gestión conspiran contra la posibilidad de ejecutar programas con estos atributos.

La descentralización es un medio para superar algunas de estas dificultades, ya que puede contribuir a ganar adecuación a las condiciones locales y a generar mecanismos de participación social que otorguen eficiencia y transparencia a las acciones, acercándose así a satisfacer los

requerimientos de focalización y selectividad. En este sentido, el papel de los gobiernos locales es crítico frente a la creciente especificidad de las situaciones generadas por los nuevos atributos de los problemas de la pobreza.

De igual manera, las organizaciones no gubernamentales y las agencias donantes enfrentan la misma opción estratégica entre cobertura e integralidad, pero en este caso tiene una resolución obvia. Las ONGs carecen de despliegue geográfico, recursos y vocación para la realización de acciones con escasa relación con los beneficiarios. Salvo en aquellas situaciones de emergencia social en que operan como mecanismos asistenciales para el suministro de alimentos o atención médica, sus acciones tienen un horizonte temporal prolongado, transfiriendo capacidades en mayor medida que recursos.

La consecuencia es la posibilidad de resolver este conflicto debido a la neta diferenciación entre lo masivo y lo focalizado, así como a la localización de los atributos de las organizaciones para la implementación. Frente a la evidencia de las tremendas dificultades para implementar acciones públicas selectivas y focalizadas y a la previsible prolongación y aún agravamiento de las deficiencias de los mecanismos administrativos del estado, es sensato buscar, entonces, los modos más adecuados para asignar los escasos recursos disponibles. De ahí que sea conveniente concentrar la acción del estado en programas para los que su capacidad de implementación parece más adecuada.

Esta conveniencia choca con la existencia de demandas para que las unidades públicas ejecuten pequeños proyectos, a la vez que las organizaciones no gubernamentales reclaman su participación en los programas estatales de cobertura masiva. La receptividad a esas demandas y reclamos revela la existencia de lógicas de desenvolvimiento institucional por las que las organizaciones pretenden mantener su legitimidad ante sus clientelas y acrecentar sus recursos a través de la ampliación de sus actividades. Esta lógica conduce a una situación

en la que las organizaciones públicas descuidan los campos de acción que le son esenciales y las no gubernamentales desdibujan su perfil y distorsionan sus capacidades.

En consecuencia, debe descartarse la pretensión de alcanzar la masividad a través de la ejecución simultánea de un número suficiente de pequeños proyectos por las dos razones señaladas: sólo podría satisfacerse esa aspiración a costa de resentir los programas masivos, o el intento llevaría a graves problemas de eficiencia en la implementación por la asignación de responsabilidades a organizaciones que no cuentan con capacidades para asumirlas. En este sentido, es preciso reafirmar que las contribuciones de los pequeños proyectos serán mayores cuando atiendan a la especificidad y heterogeneidad de situaciones que conforman los macroproblemas, sin por ello competir con los programas masivos. Cuánto mayor esa heterogeneidad, mayor es el espacio para la complementación entre estos dos niveles de la acción. Esta complementación, además, debe buscarse entre las organizaciones que cuentan con capacidades diferenciales para actuar en ellos.

IV.2.3. La masividad y el conflicto entre agregación y procesos

Pero no es solamente a través de la simultaneidad de los impactos de un número importante de pequeños proyectos independientes que podría alcanzarse la relevancia macrosocial. Su contribución a la resolución de los macroproblemas puede resultar también de la agregación de impactos que se refuerzan mutuamente hasta alcanzar una masa crítica de experiencias que precipite nuevas realidades o comportamientos sociales, o de la articulación de los procesos desencadenados a partir de su ejecución. Esto es posible porque la aplicación intensiva de recursos sobre poblaciones seleccionadas provoca efectos de difusión, replicabilidad y eslabonamiento a nivel local, generando ondas que trascienden el marco inmediato de cada proyecto, produciendo impactos diferenciales a través del tiempo. Estos efectos pueden ser objeto de diseño, de manera que a través de este camino indirecto se alcancen los cambios

macrosociales.

Esta posibilidad reduce enormemente los problemas de viabilidad planteados por la anterior. Pero no es solamente ésta la diferencia. Admitir el carácter interdependiente, recíproco y potenciador de los impactos refleja una concepción del proceso de desarrollo distinta, con importantes consecuencias operacionales. En efecto, la contrastación de las posibilidades de apuntar a la relevancia macrosocial a través de la simultaneidad de los impactos o de los eslabonamientos temporales, pone de manifiesto la existencia de estrategias alternativas. En este sentido, puede reproducirse el debate dado en las primeras contribuciones de la literatura económica al problema del desarrollo. Algunos sostenían la necesidad de adoptar enfoques comprensivos y balanceados, de manera que el crecimiento fuese el producto de una multitud de acciones e inversiones simultáneas. De esta manera, el ritmo del desarrollo sería acompasado, evitando que las rigideces y los rezagos en algunos sectores neutralizaran el impacto de la inversión en otros. Hirschmann, por el contrario, sugería una estrategia indirecta, por la que el crecimiento en algún ámbito de actividad serviría para desencadenar procesos y energías en otros y, por medio de complejos eslabonamientos, se superaría el círculo vicioso del subdesarrollo.

La extensión por analogía al ámbito de lo social de esa polémica llevaría a dibujar dos alternativas. La primera consistiría en pequeños impactos de gran cobertura producidos por la implementación de numerosos proyectos. Su número y dispersión poblacional y geográfica definirían su importancia social, aún cuando para cada beneficiario el cambio en la situación vivida fuese sólo incremental. Los requerimientos en materia de número de proyectos a ejecutar harían que los recursos asignados a cada uno de ellos fueran pequeños, lo que guardaría relación con la profundidad de los cambios que podrían inducir. La segunda alternativa implicaría grandes impactos de elevada focalización provocados por una cantidad limitada de emprendimientos, con alta intensidad en materia de apoyo

organizacional, técnico y de articulación horizontal con otros actores sociales. En este caso, la suerte del programa dependería de las capacidades efectivamente transferidas y de su impacto dinamizador sobre la circunstancia social inmediata del proyecto.

Este conflicto no es ajeno al considerado en el punto anterior. La estrategia por agregación aspira a la masividad a través de la multiplicación de experiencias independientes. Supone la existencia de recursos suficientes como para que en algún momento sea alcanzada una proporción importante de miembros de la sociedad que comparten la situación de pobreza, carencia o marginamiento. Si bien satisface criterios de equidad, pues el conjunto de la población en situación de pobreza tiene las mismas probabilidades de ser beneficiada por las acciones, implica una dispersión que difícilmente modifique las capacidades o la situación actual de los beneficiarios. Puede contribuir, sí, a satisfacer en forma inmediata necesidades básicas perentorias, pero su aporte al desarrollo social será nulo, ya que el éxito de los programas de desarrollo social dependen no sólo de la cobertura, sino también de la efectividad y perdurabilidad de los cambios en las capacidades y en los comportamientos.

Además, la estrategia "balanceada" tiene otras exigencias. En ella, los impactos deberían darse con simultaneidad. Si así no fuese, el carácter autosostenido no se alcanzaría y cada experiencia quedaría librada a su suerte, pero desarticulada de una transformación macrosocial. Un ejemplo particular de esta estrategia está constituido por los programas de crédito para la formación o desarrollo de la microempresa. En ellos existe un principio de focalización por la naturaleza de los beneficiarios, pero su impacto social sólo es significativo si el volumen de los recursos movilizados tiene un caudal suficiente para hacerlo accesible a un número importante de miembros del sector informal. Ese impacto además está minimizado por la dificultad de modificar a través del crédito, las capacidades productivas o comerciales. En el caso de la estrategia no balanceada, los programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a las microempresas con mayor potencial de crecimiento

podrían generar, a través del fortalecimiento de la gestión, demandas adicionales de empleo y mejores articulaciones de mercado.

La estrategia que enfatiza el desencadenamiento de procesos genera también problemas de importancia, ya que supone un acceso diferencial a los beneficios de la participación en los proyectos. Una primera cuestión remite al tema de la equidad. Los primeros atendidos son los que reciben una mayor acumulación de ventajas por la simple persistencia en el tiempo de los impactos. Los criterios de selección pasan, entonces, a ser centrales en la definición de los programas. Esta es una cuestión que se plantea en términos diferentes si el programa es masivo o focalizado. En el primer caso, la cuestión remite a la decisión política que beneficia a una categoría de la población con respecto a otra. En el segundo, la determinación del grupo beneficiario pasa a radicar en los niveles de implementación de los programas. La pregunta de por qué un grupo es elegido para participar en lugar de otro suele tener, en esta situación, respuestas ambiguas y muchas veces arbitrarias que pueden esconder relaciones de clientelismo, tanto de parte de las organizaciones públicas como de las no gubernamentales.

Otra cuestión se refiere a los criterios de selectividad. Para el caso en que se busque la mayor articulación de los impactos a través del tiempo, éstos no pueden ser sólo los de atención a las necesidades. El potencial de crecimiento del grupo de beneficiarios cuando se pretende la constitución de nuevos actores sociales, el carácter típico de la situación vivida cuando se trata de extraer un aprendizaje que puede ser utilizado en replicaciones de la experiencia, la viabilidad de su seguimiento y evaluación para identificar ese aprendizaje, etc., son consideraciones a tener en cuenta en función del objetivo perseguido por el programa o en la estrategia institucional en la que se inserta el proyecto. Desde una perspectiva más interna a las instituciones ejecutoras, los criterios de selectividad pueden consistir en la adecuación de las demandas del proyecto a los recursos de la

agencia ejecutora, en la visibilidad social, en las facilidades de acceso, etc., sin que los mismos respondan a consideraciones que tengan en cuenta tanto la relevancia social como la equidad.

La elección entre estas dos estrategias debe privilegiar los procesos y los eslabonamientos. La superficialidad de los impactos, así como la vulnerabilidad de los logros alcanzados debido a las escasas transformaciones producidas en las capacidades de los beneficiarios, compensan las obvias ventajas de la primera en materia de equidad. Los procesos, a pesar de sus largos períodos de maduración, son los que permiten la institucionalización de los cambios en los comportamientos y la acumulación del aprendizaje. Pero es justamente por ello que se hacen más críticas las etapas de definición de prioridades en materia de situaciones a atender y de selección de los grupos, así como los requerimientos metodológicos y la atención a los eslabonamientos que pueden producirse a partir de la ejecución, de los resultados y de los impactos de los pequeños proyectos.

IV.2.4. La masividad, la visibilidad y la replicabilidad autónoma

En el punto anterior se subrayó que la elección de la estrategia debe privilegiar los eslabonamientos y los procesos de desencadenamiento de iniciativas en ámbitos o en poblaciones ajenas a las directamente beneficiadas, de manera que el impacto macrosocial se logre por un efecto de eco que adquiere resonancias crecientes a partir de las articulaciones generadas. Estos pueden buscarse deliberadamente o resultar de la propia dinámica generada por y en torno al proyecto, pero sin ser perseguida explícitamente.

Comencemos por las situaciones más simples: aquellas en las que se da un eslabonamiento inmediato al interior de la población objetivo. Un caso particular se da cuando la población alcanzada por el proyecto y la comunidad coinciden, como en las experiencias de desarrollo micro-regional que adoptan la estrategia de desarrollo balanceado en ese nivel de acción social. En éstos se procura un

impacto masivo en un ámbito restringido y, a partir de él, la acumulación de energías da lugar a acciones autónomas de desarrollo. El proyecto se constituye en el disparador de un proceso autosostenido en el que participa toda una comunidad, con consecuencias que pueden disiparse a ámbitos geográfico más amplios y crear ondas de creciente relevancia macrosocial. Los proyectos de desarrollo rural integrado respondieron a esta aspiración, al igual que los proyectos de desarrollo comunitario.

Esta situación de coincidencia es óptima para el tratamiento integrado de las problemáticas de una población determinada, para avanzar con métodos de planificación que integren esfuerzos interinstitucionales y para ejecutar acciones secuenciales que permitan la progresiva construcción de capacidades y la superación de obstáculos y restricciones. Los procesos desencadenados forman parte de la intencionalidad del proyecto, pero la propagación de los efectos a otras esferas o ámbitos no forma parte de su diseño. Si esta propagación se da, será como consecuencia de la iniciativa social que lleva a la repetición de experiencias. El proyecto es una unidad centrada en sí misma, con metas referidas al grupo. Su logro constituye el criterio básico para determinar el éxito.

Otra modalidad a través de la cual se produce esta articulación consiste en la operación de los mecanismos del mercado. Este es el caso de los proyectos de generación de empleo, o con contenidos centrados en incrementos de la productividad o en la viabilidad económica. El impacto directo sobre el conjunto de la comunidad no forma parte de sus objetivos. Desde ya, su éxito genera eslabonamientos a través del mercado, aún cuando sus efectos se concentran en los participantes, sin adquirir por ello significación comunitaria. La consolidación de la actividad puede generar nuevas oportunidades que son aprovechadas por otros miembros de la comunidad, desencadenándose de este modo procesos de desarrollo de creciente relevancia social.

Por último, está el frecuente fenómeno de replicación de los contenidos de los proyectos a partir de la contrastación de experiencias, la visibilidad de lo realizado, la emulación social o la imitación. De notable significación en materia de difusión de innovaciones agrícolas, esta replicación autónoma adquiere características semejantes en el medio urbano, en particular por medio de los emprendimientos de las sociedades vecinales, y de las iniciativas grupales en materia de proyectos productivos y de actividades dirigidas a la subsistencia.

Estos efectos pueden ser objeto de acciones deliberadas dirigidas a estimularlos. Varios son los medios para ello y varían según los tipos de proyectos. La realización de encuentros, las visitas e intercambios a lo largo de distintas etapas de ejecución, la promoción de redes para facilitar el aprovechamiento de las capacidades adquiridas y la puesta en marcha de servicios de apoyo para facilitar las acciones nacidas de las iniciativas sociales, todos constituyen modos que pueden contribuir a avanzar en dirección hacia un mayor impacto social. Vale la pena subrayar que estas acciones están dirigidas a la articulación de actores - organizaciones populares, ONGs, etc. -, más que a proyectos en sí. Estos son sólo el marco y la ocasión para el establecimiento de las relaciones horizontales. A través de ese impacto organizacional su aporte social trasciende a su propia existencia.

IV.3. La articulación vertical con las políticas públicas

Hasta aquí se ha hecho referencia a la aspiración de resolver los macroproblemas por medio de los pequeños proyectos y se han discutido algunos aspectos que hacen a sus contribuciones. El análisis, empero, no consideró su articulación con los contenidos de las políticas públicas, aún cuando se ha afirmado el carácter complementario que pueden asumir con respecto a los programas masivos ejecutados por el estado.

Podría sostenerse que los pequeños proyectos alcanzan una adecuada significación macrosocial si se articulan con los contenidos de las políticas públicas, produciéndose de este modo un refuerzo

mutuo con el consiguiente aumento de la efectividad. Esta articulación es problemática. En las siguientes secciones se tratan algunos aspectos de importancia operacional, pero que a la vez trascienden este campo pues hacen a la naturaleza de las relaciones entre el estado y distintos mecanismos de la sociedad civil. El análisis partirá de la consideración de distintas posibilidades de articulación, comenzando por aquella que impone mayores requerimientos al estado en materia de capacidad de orientación social.

IV.3.1. Las aspiraciones y la realidad

Esta primera posibilidad consiste en aquella en la que existe un marco de políticas que da sentido y coherencia a objetivos de desarrollo social. El instrumento que posibilitaría la convergencia sería un plan de desarrollo social, integrado por programas y proyectos. El estado definiría el conjunto de acciones a emprender. Los pequeños proyectos formarían parte del conjunto de esas acciones previstas en el plan. Su ejecución sería parte de la implementación de las políticas, con independencia de la naturaleza de la institución que la tuviera a su cargo ya que las organizaciones no gubernamentales podrían adoptar como propio ese marco e insertar sus acciones dentro del plan, ejecutando algunos de los proyectos en el contenidos. Además el esquema sería reforzado si el estado concurre al financiamiento de las mismas. Un ejemplo sería un plan de desarrollo integrado consistente en la ejecución de una multitud de proyectos localizados en microregiones agrícolas, o un programa de vivienda popular basado en proyectos de construcción por ayuda mutua.

Esta posibilidad contrasta con la realidad que se ha ido conformando en la mayoría de los países latinoamericanos y es por ello que el análisis requiere reconocer la complejidad de las relaciones entre las políticas públicas, las acciones realizadas por unidades de distintos niveles del estado y las iniciativas no gubernamentales. En primer lugar, esa planificación del desarrollo social no se ha alcanzado en ningún país de la región.

Coexisten definiciones parciales de políticas, programas ejecutados por entidades públicas o no gubernamentales que se coordinan por impulsos locales de los funcionarios o técnicos, acciones estatales que no responden a ninguna directiva superior. Los pequeños proyectos se han desarrollado en forma paralela o al margen de las políticas sociales y, en muchas oportunidades, constituyendo la respuesta brindada por la iniciativa social a la inacción o ineffectividad del estado, o aún a su carácter represivo. Las organizaciones no gubernamentales se desentendieron, rechazaron o resistieron la intervención pública. Por último, el estado ha desconocido a las ONGs y mantiene su desconfianza en ellas. Carente de instrumentos para convocarlas y apoyarlas, ni siquiera ha utilizado sus recursos como modo de orientar sus acciones, aún cuando esta situación está cambiando. No obstante esta complejidad, pueden formularse algunas apreciaciones en vista a los desafíos planteados por la necesidad de potenciar los recursos sociales y, en consecuencia, para el diseño de los pequeños proyectos.

Estas apreciaciones tienen que responder a algún patrón normativo sobre la gestión estatal. El convencionalmente adoptado reconoce como necesarias y convenientes la legitimidad y coherencia de políticas económicas y sociales, la desagregación de éstas en programas operacionales, la asignación de responsabilidades a distintos ámbitos y niveles de gobierno para la implementación y la eficiencia en esta etapa. Además, la coordinación interinstitucional, la complementariedad con las iniciativas no gubernamentales y la convergencia de sus orientaciones con los comportamientos sociales son señaladas como condiciones para la eficacia. El análisis de las restricciones y obstáculos enfrentados para que la realidad se acerque a este patrón normativo debe constituir la base para una aproximación rigurosa a la articulación vertical entre políticas y pequeños proyectos.

IV.3.2. Las capacidades del estado

La experiencia acumulada hasta aquí, así como un anticipo sensato sobre el futuro comportamiento del

estado, permiten afirmar que la realidad está por demás alejada de este patrón normativo. En particular, la gravedad de la situación vivida en los últimos tiempos ha puesto de manifiesto las limitaciones de las capacidades institucionales disponibles.

Los distintos niveles de gobierno han generado respuestas a la problemática de la pobreza en función del apremio de las circunstancias, careciendo de coherencia y continuidad. Las decisiones sobre políticas y programas, así como los resultados de su implementación, fueron dispersos, escasamente compatibles entre sí y divergentes, con problemas de ejecución imputables a las rigideces en la concepción y a las deficiencias en la capacidad de gestión. En gran medida, este fenómeno se debe al carácter desarticulado de las demandas que llegan al estado. Su escasa capacidad de organización y gestión de la población afectada, la precariedad de las entidades de base territorial, marginamiento social y debilidad de los mecanismos sociales de agregación de intereses, hacen que sus peticiones sean inorgánicas, proclives a ser satisfechas a través de relaciones clientelísticas y, en definitiva, queden postergadas frente a las necesidades planteadas por otros grupos sociales.

A estas razones de carácter socio-político deben sumarse otras de tipo organizacional y administrativo. Los ministerios encargados de las políticas sociales han contado tradicionalmente con funciones por demás ambiguas, muchas veces de carácter residual. Además, han padecido las consecuencias de la fractura en la atribución de responsabilidades, la que sectorializa los componentes de las políticas sociales (CEPAL, 1988). Reducidos a atender las disfuncionalidades de las políticas económicas de ajuste, su inadecuación quedó plenamente de manifiesto al demostrar por su incapacidad para dar respuestas coherentes frente al agravamiento de los problemas sociales. Además, la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación y la debilidad analítica de los ámbitos de formulación de políticas contribuyen a reforzar este fenómeno. La débil memoria institucional de las agencias

públicas ha provocado que no se acumulara un aprendizaje sustantivo, repitiendo errores y fracasos, afectando personal a tareas para las que no está preparado y asignando recursos presupuestarios sin prioridades pre-establecidas. La coordinación constituye un problema permanente cuyas dificultades superan las previsiones de la legislación y la intencionalidad de los políticos y de los administradores de los programas.

Todos estos problemas determinan que la eficiencia en el uso de los recursos para la ejecución de programas sociales sea extremadamente baja, así como la efectividad resultante. Desde ya, puede afirmarse que los resultados no guardan correspondencia con el volumen de financiamiento. La falta de definiciones políticas, la ausencia de planificación, el nulo control sobre las erogaciones y la ausencia de participación social hacen que la implementación sea arbitraria e ineficiente.

En este cuadro de carencias serias en las capacidades para la formulación de políticas y programas, de deficiencias en la gestión, de multiplicidad de ámbitos generadores de iniciativas y de obstáculos a la coordinación, no parece razonable esperar que el estado brinde un marco adecuado para el diseño y la ejecución de pequeños proyectos. Por el contrario, es altamente probable que las presiones y demandas sociales para que los niveles de gobierno den respuesta a necesidades apremiantes determinen que la promoción y la ejecución directa de estos proyectos no sea más que un mecanismo sustituto de las políticas.

En esta situación, estos proyectos no son el resultado de criterios explícitos que orienten la acción pública. Son la consecuencia de iniciativas tomadas en unidades subordinadas de gobierno en respuesta a impulsos locales y con un fuerte contenido de provisionalidad e improvisación. Es decir, esas acciones carecen de un marco que les de sentido y de una estrategia que las aliente. Pero, además, constituyen una utilización inadecuada de los recursos públicos, ya que requieren modalidades de trabajo para las que las organizaciones estatales suelen no estar capacitadas, a la vez que las distraen de tareas que le son irrenunciables.

IV.3.3. El papel del estado

Aún suponiendo que el estado brinde ese marco, podría discutirse cual debería ser su naturaleza y carácter. En primer lugar, existen algunas necesidades que no pueden dejar de ser satisfechas por el estado. Ellas se refieren a la provisión de bienes públicos, a los llamados bienes de mérito (educación, por ejemplo) y a aquellos bienes que si bien pueden ser suministrados por otros mecanismos, razones de solidaridad y de conveniencia social justifican su producción estatal. En esta categoría están la salud, la seguridad social, la protección al discapacitado, la promoción de los grupos subordinados, la asistencia en situaciones de necesidad extrema, etc..

La discusión actual en torno al papel del estado lleva consigo un cuestionamiento de muchas de las intervenciones que tienen carácter promocional y solidario. Algunos temen sus consecuencias negativas sobre la asignación global de recursos y sobre los patrones culturales pasivos reforzados por transferencias y subsidios. Esta postura se enfrenta con posiciones que afirman un papel activo del estado en la redistribución de recursos, en la promoción de la igualdad de oportunidades y en la protección de aquellos con menores capacidades sociales.

Las opiniones sobre el lugar de los pequeños proyectos en el marco de esta discusión son ambiguas. Aquellos que asumen la primera de las posturas ven en ellos, cuando son ejecutados a partir de la iniciativa social y no insumen recursos públicos, los modos apropiados a través de los cuales la sociedad se hace cargo directamente de la resolución de sus problemas, liberando al estado de tareas que no le competirían. Para los segundos, los pequeños proyectos tienen un sentido independiente de quien los ejecuta o patrocina, aun cuando su significación alcance según los casos matices diferentes y sean susceptibles de distintas interpretaciones.

Cuando el responsable del pequeño proyecto es

una entidad pública, la justificación está dada en términos de una racionalidad social explicitada por una política de promoción y de desarrollo y, cuando las situaciones así lo demandan, de resolución de problemas de necesidades básicas insatisfechas. El pequeño proyecto se legitima por esta referencia al papel del estado y a sus políticas, aún surgiendo de iniciativas aisladas adoptadas por ámbitos subordinados del estado. Pero cuando es una entidad no gubernamental la ejecutora, la interpretación del sentido del pequeño proyecto es ajena a esta problemática e intencionalidad estatal. Muy por el contrario, con notable frecuencia el pequeño proyecto tiene por propósito construir capacidades sociales al margen del estado, buscando preservar la autonomía en la definición de las acciones y en las relaciones que establecen los grupos beneficiarios.

Este distinto sentido de los pequeños proyectos, dependiente de la naturaleza de la agencia ejecutora, hace que emerjan dificultades adicionales para la articulación y coordinación interinstitucional y, por consiguiente, para que la acumulación de impactos alcance una escala suficiente para resolver los macroproblemas. Si esta acumulación se produce, será como resultado de un proceso con fuertes contenidos aleatorios y engendrado por las acciones autónomas de múltiples actores sociales.

Si bien ese proceso no puede ser modelado, es posible facilitararlo a través del diseño de mecanismos específicos que lo precipiten y enriquezcan. Su naturaleza debería estar centrada en el encuentro de esos actores sociales - organizaciones de base, sus entidades federativas, las organizaciones no gubernamentales de promoción, agencias públicas - de manera de provocar la interacción, el conocimiento de las acciones emprendidas, la concertación de esfuerzos y el intercambio de experiencias. La complementación debería ser el resultado esperado de esos encuentros.

IV.3.4. Los instrumentos del estado

La posibilidad de articulación vertical entre políticas y pequeños proyectos no sólo depende de las distintas interpretaciones sobre el sentido de las

intervenciones públicas dadas por estos actores.

Aún enfrentando una situación de multiplicidad de actores involucrados en la ejecución de pequeños proyectos, el estado podría recurrir a distintos instrumentos para inducir la orientación de las acciones y para promover los mecanismos de intercambio, colaboración y complementación. Esta temática presenta posibilidades y restricciones.

En primer lugar, debe considerarse la diversidad de ejecutantes de carácter público. Estos proyectos son promovidos por distintos ámbitos o niveles de gobierno, cada uno con sus propias jurisdicciones y competencias, racionalidades para la intervención, clientelas, orientaciones profesionales, etc.. Frente a esta realidad, los intentos de utilizar instrumentos centralizados para impulsar la articulación entre los proyectos chocan con resistencias dirigidas a preservar estos ámbitos de discrecionalidad y autonomía. Los planes centrales, los mecanismos jerárquicos para la aprobación de programas y proyectos, la coordinación a través de la concentración de las funciones directivas, enfrentan dificultades que no solamente harán evidentes la disponibilidad de limitados recursos de poder, sino también una escasa capacidad analítica y de procesamiento de información.

Lo anterior tiene como primera consecuencia la necesidad de que la convergencia de esfuerzos realizados por los distintos niveles y ámbitos de gobierno se procure realizar a nivel local y por medio de instrumentos descentralizados, ocupando entre ellos un lugar fundamental la interacción entre los funcionarios y técnicos y la participación social.

Esta modalidad de articulación tiene - más allá de sus contribuciones al logro de valores de transparencia y control social - un sentido operativo en materia de adecuación a las condiciones locales, eficiencia en el uso de recursos y flexibilidad en la ejecución. Pero también implica que la incertidumbre con respecto a los impactos agregados finales aumente, la que

a su vez se incrementa cuando se suman a la coordinación local pequeños proyectos ejecutados por organizaciones no gubernamentales. La diferente naturaleza institucional, la ausencia de relaciones jerárquicas entre las agencias y la autonomía en el financiamiento refuerzan las propensiones al aislamiento recíproco.

Descartados los instrumentos jerárquicos y de coordinación imperativa, al estado le queda un instrumento para influenciar el diseño de los proyectos, las prioridades, la determinación de las áreas de acción y las modalidades de intervención. El financiamiento de proyectos permite la orientación política, preservando la descentralización en la ejecución, la pluralidad de actores participantes y la mejor utilización de los recursos disponibles.

Este instrumento es el mismo que utilizan los organismos de cooperación internacional. La orientación de sus donaciones según sus prioridades y políticas institucionales tiene una influencia notable sobre el tipo de proyectos que ejecutan las organizaciones sociales y no gubernamentales. Frente a la ausencia de líneas de financiamiento locales, aquellas prioridades pasan a constituir de hecho los parámetros a los que se ajustan los pequeños proyectos.

IV.4. La constitución de actores sociales y el aprendizaje

Hasta aquí se han tratado temáticas referidas a la articulación horizontal y vertical de los pequeños proyectos para alcanzar el máximo impacto en la resolución de los grandes problemas asociados a la pobreza. Pero esta consideración es parcial, pues en muchos de los pequeños proyectos los objetivos son otros, de los cuales nos detendremos en dos: la constitución de actores sociales que puedan desplegar una mayor autonomía en la promoción de su propio desarrollo, y servir como experiencias de aprendizaje. Estos objetivos implican una desjerarquización de la importancia de los pequeños proyectos como contribuyentes inmediatos a la resolución de problemas específicos, aún cuando no por ello dejen de tener sentido en cuanto a sus aportes para el desarrollo a nivel microsocioal.

IV.4.1. Los nuevos actores sociales

A través de la constitución de nuevos agentes sociales se aspira a desencadenar procesos que lleven a nuevos modos de organización y gestión social, con un tipo diferente de relación entre lo gubernamental y la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la unidad de análisis cambia: ya no es el proyecto, sino los actores. Lo crítico es la construcción de recursos de poder a nivel comunitario y local por medio del desarrollo institucional de las organizaciones sociales de base.

Centrar la atención en los actores implica una visión que hasta el presente no ha predominado en los trabajos referidos a los pequeños proyectos. En éstos, la atención suele estar focalizada en el proyecto, ya sea como una burbuja, aislado de otras fuerzas sociales, o como un gajo de naranja, desprendido del resto de la vida del grupo. Ver al proyecto como una ocasión de desplegar y redistribuir poder obliga a poner en el primer plano la cuestión de los actores.

Este aspecto tiene obvias consecuencias operacionales, en particular con respecto a la naturaleza de las acciones que integran el proyecto, al agente de cambio y a la relación con el estado.

Uno de los problemas mayores en la formulación y la evaluación de los pequeños proyectos consiste en determinar el impacto diferencial de sus distintos componentes. A veces, las dificultades emanan de no contar con una adecuada conceptualización de los objetivos buscados y de la jerarquía entre ellos. Si la construcción de actores sociales pasa a ser uno de los elementos fundamentales para determinar la relevancia social, aquellas acciones dirigidas al desarrollo organizacional y a consolidar la participación democrática deberían privilegiarse, así como los proyectos que tengan una mayor visibilidad y resonancia comunitarias. Los centros vecinales, la consolidación de las organizaciones locales para la prestación de servicios que aumenten su

capacidad de convocatoria, el auxilio para la definición de sus estrategias y para acrecentar su capacidad de gestión externa adquieren así un interés mayor que, por ejemplo, los proyectos con mayores componentes productivos y menores contribuciones organizativas.

Para el agente de cambio, este tipo de consideración hace que surjan demandas precisas en materia de gestión política y social. Ya no es un agente que transfiere tecnologías específicas, sino que se constituye en un partícipe en una estructura de poder que lo afecta y que a su vez su acción procura modificar. Puesto en estos términos, sus instrumentos de diagnóstico, sus metodologías de intervención y sus aptitudes para sumergirse en el conflicto y en la negociación serán otros a los que convencionalmente se utilizan en los proyectos con propósitos restringidos a lo situacional con desmedro de lo estructural.

En cuanto a la relación con el estado, esta conceptualización del pequeño proyecto implica acrecentar la capacidad de gestión del grupo frente a las organizaciones públicas y a otros actores sociales. Ello no descarta la posibilidad de conflicto; por el contrario, aumenta su probabilidad. Es en este campo en que las ONGs pueden desplegar una acción para la que está mejor capacitada y en la que cuenta con ventajas comparativas sin competencia. Es más, en ello radica en particular lo esencial de su sentido social.

IV.4.2. Las experiencias de aprendizaje

La consideración de los pequeños proyectos como experiencias de aprendizaje social requiere adoptar una conceptualización de ellas como pruebas de un modelo de acción. Este está definido por: a) la modalidad de relación entre el agente de cambio y el grupo de base, b) por las capacidades transferidas y c) por la autonomía ejercida o ganada por este grupo a lo largo de la ejecución del proyecto. Los modelos de acción pueden diferir a lo largo del continuo asistencialismo-desarrollo, o pueden contar con diferentes componentes de tipo integrador-reivindicativo. Ponerlos a prueba consiste en indagar la eficiencia y efectividad de cada alternativa. El

aprendizaje resultante es la identificación de la contribución de los componentes e instrumentos de estos proyectos a las transformaciones grupales, los factores que la facilitan u obstaculizan, los elementos que explican su eficacia, su inserción efectiva en la vida grupal, su resonancia externa, su sentido para cambios mayores en las condiciones estructurales en que los grupos se encuentran inmersos, etc.

Este aprendizaje tiene distintos sentidos. Por una parte, constituye un aporte a la maduración de los grupos de base y de los agentes de cambio. Además, permite la acumulación del conocimiento sobre los procesos de cambio social planificado, así como sobre los comportamientos grupales de situaciones caracterizadas por la solidaridad y por conflicto. Por último, puede argüirse que estas ocasiones constituyen instancias fundamentales para la experimentación requerida para la formulación rigurosa de políticas masivas en la forma de experiencias piloto. En este caso, para que cada experiencia adquiera efectivamente ese carácter, es preciso que las condiciones enfrentadas, así como las formas de ejecución, tengan atributos semejantes a los de otras problemáticas susceptibles de ser tratadas con similares procedimientos, o que puedan replicarse.

Con cualquiera de estos sentidos, para que ese aprendizaje adquiera relevancia social, requiere acciones en materia de seguimiento, medición, análisis y evaluación. Su sistematización, explicitación y socialización de los resultados constituyen las condiciones necesarias que cada proyecto aporte al cuerpo de conocimientos sobre los procesos de cambio social y de desarrollo institucional y para que alimente los procesos decisivos en torno a políticas al diseño, la selección de metodologías y la ejecución de acciones.

V. CONCLUSIONES

A lo largo del análisis presentado en las secciones anteriores se fueron extrayendo algunas conclusiones parciales, las que pueden reiterarse brevemente.

En primer lugar, las contribuciones de los pequeños proyectos a la resolución de los grandes problemas sociales alcanzarán su dimensión óptima si algunas condiciones se satisfacen, en particular en el ámbito del sector público: a) objetivos y prioridades claramente establecidos para las políticas, los programas y los proyectos, b) criterios de decisión explicitados y consensuados a lo largo de la línea de formulación-implementación-seguimiento y evaluación, c) clara focalización de los proyectos, estableciendo los atributos de la población a alcanzar, d) actividades diseñadas haciendo el mejor uso de las capacidades institucionales disponibles, evitando demandas demasiado onerosas y difíciles de satisfacer en materia de coordinación, e) mecanismos institucionales para la articulación sencillos y descentralizados, localizados en el nivel más cercano a la comunidad, f) formas institucionalizadas para canalizar la participación social y promover la legitimidad, la eficiencia y la transparencia, g) participación de organizaciones no gubernamentales, de base y de entidades representativas de la comunidad en los mecanismos institucionales de articulación, h) concertación en lo referido a diversas contribuciones: identificación de proyectos, ejecución, apoyo y asistencia, seguimiento y evaluación, j) papel activo de los municipios en la identificación de necesidades y la generación de proyectos, asistiendo a las organizaciones comunitarias para la concreción de sus iniciativas.

Esta situación óptima debe servir como patrón de deseabilidad. No obstante, debe atenderse a lo argumentado hasta aquí en lo referido al cuadro resultante de severos problemas de articulación debidos a las limitaciones del estado, a la autonomía relativa de sus organizaciones y a las consecuencias de la legítima independencia de las no gubernamentales. Esos problemas se manifiestan en una variedad de pequeños proyectos que responden a distintas concepciones, prioridades y políticas públicas e institucionales, con muy escasa capacidad de los mecanismos de planificación e implementación estatales para introducir orden y coherencia.

Por lo tanto debe reconocerse esa pluralidad, la existencia de distintas capacidades institucionales y las restricciones a la utilización de mecanismos jerárquicos para lograr la convergencia y la coordinación. Los contactos e intercambios institucionalizados, la concertación, la generación de redes y los mecanismos sociales de participación pasan a ser requisitos a satisfacer en el aliento a mecanismos organizacionales dirigidos a que los pequeños proyectos tengan el mayor impacto social.

Estos requisitos pueden concebirse para la articulación tanto horizontal como vertical. Para la primera, la constitución de ámbitos regionales y locales de baja formalidad y en los que predominen los componentes técnicos pueden contribuir a una mejor identificación de las necesidades, mayor focalización de los proyectos, una más productiva socialización de las experiencias y la diseminación del aprendizaje derivado que estimule el desarrollo de nuevas iniciativas. La presencia en ellos de las organizaciones de los beneficiarios agrega legitimidad y transparencia, pero a la vez contribuye a la constitución de sujetos activos frente al estado.

La articulación vertical exige la existencia de algunas condiciones en materia de formulación de programas y de mecanismos de financiamiento. En primer lugar, es obvio señalar que la articulación entre los pequeños proyectos y las políticas sociales requiere que el estado cuente al menos objetivos y prioridades explícitos. Sobre la base de estas definiciones políticas, la formulación de los programas de acción debe ser participativa de manera de incorporar los insumos provenientes del aprendizaje de la ejecución de pequeños proyectos, las perspectivas locales y la información referida a las estrategias y programas de otros niveles de gobierno y de las organizaciones no gubernamentales.

Además, el financiamiento debe canalizarse preservando la transparencia social, asegurando la mejor utilización de las capacidades institucionales disponibles y haciendo uso de la información suministrada por actividades rigurosas

de seguimiento y evaluación. Para que esto último sea posible, el mecanismo de decisión sobre este financiamiento debería estar integrado por representantes del estado nacional, de los niveles provinciales y de organizaciones sociales ejecutoras y beneficiarias de pequeños proyectos.

En cuanto a las ONGs, su vocación, sus capacidades y sus ventajas comparativas indican que sus esfuerzos deben centrarse en la constitución de nuevos actores sociales, en el refuerzo de sus organizaciones y en la experimentación con nuevas modalidades de acción social. En estos aspectos su contribución puede ser realmente relevante, tanto para la democratización de la sociedad como para la introducción de una mayor racionalidad en las estrategias y en los comportamientos dirigidos a promover la equidad y el desarrollo social. Si procuran convertirse en meros sustitutos de la maquinaria estatal de implementación de programas masivos, no sólo estarían desnaturalizándose, sino que también, muy probablemente, contribuirían a acentuar las ineficiencias resultantes de la asignación actual de recursos y funciones.

1. La Fundación

Interamericana ha tenido una trayectoria particularmente notable en este sentido. Su creación misma obedece a este propósito de apoyar experiencias innovadoras.

2. Diversos trabajos de organismos internacionales ponen de manifiesto este interés, entre ellos el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas, UNICEF y el Banco Mundial. Ver PNUD, 1990, Banco Mundial, 1989 y 1990 y UNICEF, 1987.