

COLECCIÓN CLACSO-CROP

# **VIEJOS PROBLEMAS, NUEVAS ALTERNATIVAS**

**Estrategias de lucha contra la pobreza  
gestadas desde el Sur**

**Ana María Pérez Rubio  
Nelson Antequera Durán**  
(Compiladores)

**Marcel Arévalo  
Nelson Antequera Durán  
Nicolás Dallorso  
Mercedes Molina Galarza  
Malena Victoria Hopp  
Miguel Á. Barreto  
María A. Benítez  
María del Socorro Foio  
Ana María Pérez Rubio  
Eraldo da Silva Ramos Filho  
Gustavo Valdivia  
Gabriela Canedo Vásquez  
Diosnara Ortega González  
Karin Berlien Araos  
Lázaro M. Bacallao Pino  
Salvador Vázquez Fernández  
Sandra Bonjour  
Patrick Guimarães  
Rogério de O. Sá**



**CLACSO**

**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinador Académico** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



### **Colección CLACSO-CROP**

**Directores de la Colección:** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO y Alberto D. Cimdamore, Director de CROP

**Coordinadores de la Colección** Carolina Mera, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de CLACSO y Hans Egil Offerdal, Coordinador del Programa América Latina y Caribe de CROP

**Asistentes** Dolores Acuña (CLACSO) y Santiago Kosiner (CROP)

### **Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus estudio

**Impresión** Gráfica Laf SRL

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Estados Unidos 1168 | C1101AAX Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

### **Primera edición en español**

*Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2012)

ISBN 978-987-1543-93-9

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO  
<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# ÍNDICE

## **Introducción**

Ana María Pérez Rubio y Nelson Antequera Durán  
Estrategias contra la pobreza. Alternativas desde el Sur | 11

## **PRIMERA PARTE**

### **POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA**

#### **Marcel Arévalo**

Programas sociales asistencialistas en Guatemala, 2004-2008 | 23

#### **Nelson Antequera Durán**

Con nuestras propias manos. La autogestión de los servicios básicos como alternativa contra la pobreza en las zonas periurbanas | 49

#### **Nicolás Dallorso**

La emergencia de las transferencias monetarias condicionadas en la red de *manzaneras* y *comadres* de la Provincia de Buenos Aires, Argentina | 77

#### **Mercedes Molina Galarza**

Programas sociales con componente educativo: ¿una alternativa frente a la pobreza? El caso del Plan Jefas de Hogar en Mendoza, Argentina | 105

#### **Malena Victoria Hopp**

Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo | 135

#### **Miguel Á. Barreto y María A. Benítez**

Confrontación de las lógicas técnica y política en la asignación de la vivienda social en el Chaco. Lineamientos de formulación de programas que no contribuyan a la reproducción de la pobreza | 169

**María del Socorro Foio y Ana María Pérez Rubio**  
Pobreza y políticas públicas. Discursos y prácticas | 189

**Eraldo da Silva Ramos Filho**  
Da prisão da dívida ao território da política: reforma agrária de mercado e o combate a pobreza rural. Os casos da FETASE, MST e MARAM | 217

**Gustavo Valdivia**  
(Re)tejiendo el espacio en los Andes. Las sociedades agropastoriles del sur andino peruano frente al proyecto geográfico del neoliberalismo | 253

## SEGUNDA PARTE

### ALTERNATIVAS CONTRA LA POBREZA: LOS NUEVOS COLECTIVOS EMERGENTES

**Gabriela Canedo Vásquez**  
"Vinimos para quedarnos". La participación de actores étnicos en el poder y lo comunitario en el diseño de políticas alternativas para superar la pobreza: el caso de Bolivia | 279

**Diosnara Ortega González**  
Estado centralista: fortalezas y limitaciones de la experiencia cubana | 305

**Karin Berlien Araos**  
Mecanismo de coordinación en los mercados libres, instituciones y organizaciones locales para la generación de trabajo y la superación de la pobreza | 331

**Lázaro M. Bacallao Pino**  
Representaciones discursivas de la "condición-pobreza" y procesos de desempobrecimiento / empoderamiento. La mediación comunicativa desde los movimientos sociales latinoamericanos | 359

## TERCERA PARTE

### APORTES TEÓRICO METODOLÓGICOS AL ANÁLISIS DE LA POBREZA

**Salvador Vázquez Fernández**  
Repensando la desigualdad. Alternativas contra la pobreza desde el Sur | 389

**Sandra Bonjour, Patrick Guimarães y Rogério de O. Sá**  
Simetrías entre riqueza e pobreza no Mato Grosso de 1995 a 2007 | 415

María del Socorro Foio\* y Ana María Pérez Rubio\*\*

## **POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Discursos y prácticas**

#### **INTRODUCCIÓN**

En el último cuarto del siglo XX la crisis económica global produjo un fuerte cuestionamiento de la función central del estado moderno a través de sus estrategias de acumulación (estabilización de la producción capitalista), confianza (estabilización de las expectativas ciudadanas) y legitimación o hegemonía (lealtad de las distintas clases sociales hacia la gestión estatal de oportunidades y riesgos), poniendo en evidencia el quiebre de la disposición de los espacios estatales constituidos como ámbito de negociación de los conflictos sociales.

La consecuencia de este proceso fue la proliferación de la lógica de la exclusión y la urgente necesidad de renovación del contrato social ante la pérdida de confianza de la ciudadanía y de deslegitimación del poder político. Esta renovación implicaba la reconstrucción de la tensión entre democracia y capitalismo, una nueva concepción redis-

\* Licenciada en Sociología. Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación Científica. Docente investigadora de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

\*\* Psicóloga. Magíster en Ciencias Sociales. Investigadora del CONICET. Directora del Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste, Argentina.

tributiva con el involucramiento tanto del estado como de las esferas no gubernamentales y el surgimiento de espacios institucionalizados de interacción de sectores públicos y privados, nacionales, locales y globales articulados por el estado (De Sousa Santos, 2005). En este contexto se definieron un conjunto de políticas sociales destinadas a atender la problemática de la pobreza.

El presente artículo, situándose en el ámbito latinoamericano de la primera década del siglo XXI, pretende debatir acerca de cuáles son y cómo se garantizan las condiciones básicas para la existencia autónoma de las personas en la sociedad. Para ello se analizan algunos casos empíricos identificando las distintas acciones implementadas en el marco de políticas públicas resultantes del empobrecimiento general que tuvo lugar en la Argentina desde los años noventa hasta mediados de la década actual, enmarcadas en la lógica del discurso neo-liberal.

Abordaremos críticamente estas cuestiones en tres planos. El primero expone el discurso de las agencias multilaterales de crédito y otras instituciones internacionales. El segundo plano refiere al modo en que este es retomado en Argentina para el diseño de políticas públicas orientadas, según los casos, al desarrollo local, el planeamiento estratégico, el fortalecimiento del gobierno municipal y la gestión de espacios multiactorales, la micro-regionalización, el sostenimiento de ingresos o el aumento de la empleabilidad y la capacitación para el autoempleo. Ambos planos operan como marco referencial para comprender los procesos y resultados de la ejecución de las políticas de atención a la pobreza, que configuran el tercer plano, en el que se concentra nuestro análisis.

La información proviene de la sistematización de documentos y bibliografía sobre el tema —primer y segundo plano— y los datos construidos en: Proyecto Pav 103 - *Trabajo, diversidad y desarrollo local*; Proceso de Micro-regionalización de la provincia del Chaco; Proyecto de Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la Población Rural de Colonia Carlos Pellegrini; y Proceso de transformación Productiva e Institucional en Colonia Liebig.

El análisis empírico recupera como cuestión fundamental el modo en que se afronta y se resuelve —en el marco de las políticas neo-liberales, ejecutadas en Argentina— la tensión entre democracia y capitalismo; entendiendo que se trata de una tensión constitutiva del Estado moderno y de cuya resolución depende su legitimidad. En las sociedades capitalistas, el grado máximo se alcanzó con la instauración de los Estados de Bienestar —fundamentalmente del norte de Europa— y con el Estado desarrollista —en la periferia y la semi-

periferia— (De Santos Souza, 2005). Pero, a partir del Consenso de Washington, el neoliberalismo promovió un Estado débil que sostiene una democracia de baja intensidad y sin redistribución (*ibidem*), es decir, sin capacidad de mejorar las condiciones de vida y bienestar de las clases populares.

La posibilidad de reconstruir esta tensión por el contrario requiere de un Estado capaz de renovar un contrato social que active la dialéctica entre regulación social y emancipación social, entre voluntad individual y voluntad general, entre interés particular y bien común. Santos Souza considera que el contrato “pretende crear un paradigma socio-político que produzca de manera normal, constante y consistente cuatro bienes públicos convergentes: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva” (De Souza Santos, 2005).

En términos del diseño y ejecución de políticas públicas aquella reconstrucción demandaría de parte del Estado el desarrollo de acciones estratégicas de coordinación para integrar las diversas identidades sociales, culturales y políticas, de habilitación de espacios de participación genuina de los diferentes actores para la construcción de significados comunes, y de constitución de la capacidad de agencia mediante relaciones sociales de producción que motoricen procesos de ciudadanía.

La propuesta consiste, entonces, en analizar cómo se expresa efectivamente la tensión capitalismo-democracia en el contexto de las políticas formuladas en el marco de la crisis.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS**

### **LA CUESTIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA: DESARROLLO Y SUBDESARROLLO**

La pobreza es un elemento constitutivo de un modo de acumulación y poder social: los pobres son parte de la trama social que alimenta su funcionamiento. Es, por lo tanto, el resultado de los valores y estrategias de acción adoptadas por las formas de organización que prevalecen en la sociedad; la pobreza no puede definirse en abstracto sino que requiere ser situada, dando cuenta de coordenadas de tiempo y espacio; una persona no es pobre sino que vive, nace y muere en situación de pobreza.

Los conceptos que se emplean para especificar el problema de la pobreza configuran criterios orientadores de las acciones emprendidas para su modificación. En los años cuarenta comienza a reconocerse la existencia de naciones pobres a partir de unos parámetros definidos por el Banco Mundial en función del monto de su PBI y la

necesidad de recibir asistencia. La pobreza se concibe como una suerte de patología universal vinculada con el desarrollo de la economía monetaria. Las políticas que se elaboran para llevar adelante dicha asistencia se encuentran en general condicionadas a la aplicación de medidas tecnocráticas acompañadas de recetas abstractas y universales (políticas de empleo, producción, educación).

A partir de los años cincuenta se ponen en marcha los programas para el desarrollo y la superación de la pobreza, bajo la supuesta incapacidad tanto de los países subdesarrollados como de los pobres para precisar sus propios intereses. Desde tal perspectiva se afianza una imagen de la misma entendida no solo en términos de carencias, deficiencias y privaciones materiales sino también existenciales como la ausencia de autoconfianza, auto-respeto o protección; mientras que se privilegia el crecimiento económico como la principal estrategia para alcanzar su erradicación. Sin embargo, el incipiente proceso de industrialización de los años sesenta y setenta —centrado en la sustitución de importaciones— no significó un avance en tal sentido y más bien puso en evidencia el crecimiento desigual entre las regiones de un mismo país dando origen a importantes flujos de migración desde el interior subdesarrollado hacia las ciudades “primadas” con la consiguiente conformación de “villas miserias”.

La consideración de los procesos de exclusión como una condición derivada de las carencias que presentan ciertos grupos —dando por supuesto que los mecanismos de la democracia social y económica rigen para todos— y que, en consecuencia, debería ser subsanada por ellos mismos, implica una perspectiva restringida de la cuestión. Dicha perspectiva, que oculta asimetrías, obedece a la racionalidad instrumental propia del Estado moderno y del mercado (Habermas, 1989).

En consecuencia se configuran proyectos que, desde un enfoque lineal y simplificador, resultan centrados en aspectos fragmentarios de la realidad, en tanto desatienden la complejidad e historicidad de sus procesos y la necesidad de un abordaje holístico de la misma. Se trata de orientaciones tecnocráticas que ignoran las particularidades de la estructura social y su atravesamiento por los conflictos de clase y privilegia los aspectos de orden y equilibrio.

Al comienzo de los años sesenta, y desde el plano académico, en la sociología latinoamericana surge una concepción acerca del desarrollo —sustentada en la noción de dependencia— que considera que el par desarrollo/subdesarrollo constituye dos caras de una misma moneda. Esta interpretación sirvió de base a los movimientos más radicalizados de los años posteriores que proponían la salida del sistema capitalista y la generación de un desarrollo autónomo. Pero a



partir de los años setenta el establecimiento de la idea de un mundo único, que clausuraba los grandes sucesos del siglo XX<sup>1</sup>, dio lugar a una reacción conservadora con la instauración de regímenes militares en varios países latinoamericanos, incluyendo la Argentina.

No obstante la terminología del desarrollo no desapareció; sostiene ahora un nuevo orden planetario implicado en el discurso hegemónico de los países desarrollados y basado en la aplicación de las políticas neoliberales. Se constituye, así, un paradigma explicativo general<sup>2</sup> acerca de las relaciones internacionales sobre la base ideológica del capitalismo, que sostiene que las posibilidades de alcanzar los “deseados” bienes del desarrollo van de la integración competitiva a los mercados mundiales.

## **EL DISCURSO DE LAS AGENCIAS MULTILATERALES DE CRÉDITO Y OTRAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES**

### **NUEVOS CONCEPTOS PARA LA AGENDA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Las reformas políticas y económicas implementadas a partir de la década de los noventa llevaron a la flexibilización de las relaciones laborales, lo que trajo aparejado el abaratamiento del trabajo a través de la contención salarial o la reducción de los costes indirectos. El aumento de los índices de desempleo, la precarización laboral y la consolidación de fuerza de trabajo de reserva, conjuntamente con el consecuente aumento de la exclusión social y la pobreza, fueron la consecuencia de aquellas políticas, situaciones que ya no configuran acontecimientos transitorios sino rasgos estructurales en los distintos países.

Las explicaciones para estos fenómenos se orientan al reconocimiento de la diversidad cultural, el alto grado de heterogeneidad que caracterizaría a las situaciones de pobreza y la importancia de las cuestiones locales. Las mismas se encuadran en el contexto ideológico que se configura a partir del Consenso de Washington, y en el que pone en discusión el accionar de la esfera pública en tanto se enaltece al mercado y la sociedad civil, entendiendo que sus organiza-

---

1 La Revolución Rusa, que apareció como alternativa al capitalismo; el Estado de Bienestar, como alternativa al modelo liberal del siglo XIX y el Tercer Mundo, como alternativa al orden internacional creado en 1492.

2 Nos referimos al conjunto de conocimientos y teorías que permiten poner orden a una realidad, dar seguridad a los sujetos sociales, reducir las incertidumbres y explicar fenómenos; pero además de analizar la realidad proporcionan elementos para actuar ante ella (Vaquero, 2000).

ciones constituyen actores con cierta influencia en los ámbitos locales y nacionales. Conforme a esa lógica, el Banco Mundial crea el Departamento de ONG. Mientras que el BID introduce la noción de participación como eje para el buen gobierno y asume el tema del desarrollo local como una dimensión incorporada a todo el proceso de cambio a nivel mundial.

De este modo, las políticas que derivan de tales ideas van a privilegiar una perspectiva individual, que desconoce tanto los aspectos sociales y laborales como las cuestiones vinculadas con la distribución de la riqueza, la equidad social y la dignidad humana, y que solo establecen respuestas paliativas a las políticas de ajuste.

En su diseño y definición el discurso incorpora nociones clave como las de *capital social*, *sociedad civil*, *gestión asociada*, *empoderamiento* y *gobernanza*.

El *capital social* refiere a la posibilidad de generar en los individuos un plus —concientización, empoderamiento, elevación de la autoestima— que favorezca su propia incidencia. La deseabilidad social se establece a partir de las posibilidades del sujeto para adaptarse a un cierto esquema político destacando, a diferencia de la noción de Bourdieu que adhiere a una perspectiva estructural, los aspectos subjetivos, disposicionales, valorativos o culturales propios de los individuos. Por ende, el capital social derivado del comportamiento de los actores va a ser definido como condición y posibilidad del desarrollo político y económico de las sociedades periféricas (Kliksberg y Rivera, 2007).

La *gestión asociada* es la forma en que el estado y la sociedad asumen compromisos manteniendo sus especificidades e incumbencias mediante la promoción de la participación ciudadana corresponsable en la planificación y manejo del espacio público. A partir de ella se espera configurar un ámbito de articulación entre los ciudadanos, los gobernantes y otros sectores sociales donde gobierno y sociedad se complementan; los ciudadanos y las comunidades conforman el recurso humano de los municipios y asumen roles, crecientemente relevantes, en las actividades de gestión del desarrollo, con la pretensión de profundizar la democratización en la toma de decisiones.

El concepto de *gobernanza* surge durante los años ochenta vinculado con los problemas del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales (agencias de Naciones Unidas y organizaciones regionales, como la OCDE). Se trata de un instrumento intelectual y político que propone al mercado como instancia de regulación tanto económica como social, a la vez que da preponderancia a los actores no estatales en el funcionamiento de la comunidad.

La participación de la *sociedad civil* aparece como un elemento definitorio para pensar el éxito de los procesos de desarrollo e implica la integración de las organizaciones intermedias de apoyo (ONG, fundaciones, institutos) y las de base (juntas vecinales, centros comunitarios) tanto en la formulación y planificación de programas y estrategias como en la evaluación de resultados. Esta presencia creciente de la sociedad civil — en sus diferentes modalidades y dimensiones— se vincula con las transformaciones en la conformación misma de la ciudadanía que de ciudadanía social a post-social o postmoderna y más orientada al control de la acción de gobierno y el reclamo de eficiencia y eficacia en la gestión (Burin y Heras, 2001).

Entre tanto, el término *empoderamiento*, asociado fundamentalmente a la educación de adultos, trabajo comunitario y trabajo social, es un proceso por el cual las personas, las organizaciones o los grupos carentes de poder toman conciencia de las dinámicas políticas que operan en su contexto vital, desarrollan las habilidades y la capacidad necesaria para lograr un control razonable sobre sus vidas, ejercitan ese control sin infringir los derechos ajenos y apoyan el empoderamiento de otros en la comunidad (Mc Whirter, 1991).

Desde distintos ámbitos se han formulado numerosas críticas a este nuevo enfoque. Entre ellas las referidas al modo en que se entiende la participación, la que no supone movilización social, sino una suerte de representación despersonalizada a través de las numerosas mediaciones que existen entre los ciudadanos y el Estado (Rosenfeld, 2005; LoVuolo et al., 2004). Asimismo, la idea de empoderamiento, a pesar de su atractivo, está configurada por términos que ocultan las realidades del poder, de la desigualdad y la opresión, realidades que son las que precisamente conforman la cotidianeidad de los pobres y los marginados y la de sus comunidades.

En cuanto a las alternativas de desarrollo que ofrece este modelo, los críticos coinciden en destacar la negación de la conflictividad inherente a ideales de vida diferentes. Al incorporando la noción de diversidad, concebida como variaciones de lo mismo, el modelo deja intacto el yo hegemónico de la enunciación —yo respeto, yo atiendo, yo valoro—, por lo que torna a la diferencia en diversidad. Se contribuye, así, a la desigualdad, imposibilitando que la diferencia pueda constituirse en una relación igualitaria (Heras y Burin, 2008).

## **INFLUENCIA DEL DISCURSO DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ese conjunto de políticas derivó en una variedad de estrategias de intervención, que —siguiendo los lineamientos de las entidades internacionales y con su financiamiento—estuvieron basadas en la con-

sideración de momentos y contextos particulares y en consecuencia se caracterizaron por su focalización y falta de unidad. El enfoque se corporizó a partir de la creciente importancia de la noción de proyecto, en reemplazo de las viejas concepciones de planificación y programación sectorial, mientras que la equidad y las sustentabilidad se presentan como preocupaciones sustantivas, considerando que son los gobiernos municipales las instancias más adecuadas para su logro.

De este modo, la relevancia atribuida a los gobiernos locales y la dimensión territorial refuerzan las tendencias hacia la descentralización y la desconcentración de las políticas de desarrollo. A las administraciones locales les compete ahora intervenir en el desenvolvimiento de la actividad productiva (trabajo y empleo), el crecimiento económico (desarrollo local) y la atención a las necesidades de la población con mayores carencias (planes sociales); ello teniendo en cuenta que la superación de la pobreza no debe estar basada en el sacrificio de las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras (Rozas, 1997).

En general, entre las principales estrategias adoptadas figuran: el desarrollo local, el planeamiento estratégico, el fortalecimiento del gobierno municipal, la gestión de espacios multi-actorales, los procesos de micro-regionalización, el sostenimiento de los ingresos, el aumento de la empleabilidad y la capacitación para el autoempleo.

### **EL DESARROLLO LOCAL**

En función de los supuestos enunciados, el DL es definido como la capacidad de constituir sujetos y actores, donde personas, organizaciones y colectividades ejercen sus opciones para elegir formas de vida y constituir lazos sociales entre diferentes alternativas respondiendo a sus ideales desde una configuración realista ante las oportunidades que se les presentan<sup>3</sup>.

En el plano político, se apunta a elevar la eficiencia y la eficacia del municipio dentro de un contexto de democratización ejerciendo un rol motivador y estimulador del crecimiento de la comunidad<sup>4</sup>

---

3 El concepto de desarrollo local ha sido revisado y debatido desde diferentes perspectivas, siendo los principales autores de ellas, por un lado, Arocena, Poggiese, Boisier, y desde una línea de corte más crítico, Rolando Franco, Atilio Borón, Javier Moro, Fabián Repetto, Gunder Franck, entre otros. Este posicionamiento en torno al DL deriva en última instancia de las concepciones acerca del desarrollo que poseen unos y otros. Tal cuestión y su vinculación con las políticas sociales ha sido desarrollada en un documento de las autoras, "Los paradigmas del desarrollo", publicado en <<http://www.trabajoydiversidad.com.ar/LOS%20PARADIGMAS%20DEL%20DESARROLLO.ppt>>.

4 Rozas (1997) asocia la idea de localidad a la de comunidad, en la cual esencialmente existen elementos compartidos entre los miembros de un grupo de personas;

mediante la promoción de espacios multiactorales de participación social; ello implica por un lado abordar nuevas funciones y nuevas áreas, nuevas tareas, como asimismo mayores capacidades en la gestión de acciones, actividades y especialmente la movilización y atracción de nuevos recursos.

### **EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

Se trata de una manera de concebir la planificación derivada de la gestión de las empresas y que, aplicada al desarrollo local, plantea la competencia entre ciudades como recurso para conquistar inversiones. El planeamiento estratégico concibe a la localidad en su unidad con el ambiente o entorno y en tal sentido, refiere a la definición de escenarios futuros —en contextos altamente contingentes—, a partir de la evaluación de las oportunidades y amenazas que implican dichos escenarios, considerando las fortalezas y debilidades propias. En función de estos presupuestos se plantean las posibles estrategias (de innovación, de ajuste, de conservación, de repliegue y reorganización) que permitan la optimización de los recursos disponibles.

### **EL FORTALECIMIENTO DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y LOS ESPACIOS MULTI-ACTORALES**

La descentralización / desconcentración de las políticas públicas supone un sistema de capacidades técnicas y financieras y fundamentalmente de competencias asignadas y consolidadas por parte de los municipios; el propósito es pasar de municipios ejecutores a productores de políticas sociales en el marco de un proceso mayor y complejo signado por la reforma del Estado. Entre los instrumentos que consolidan o promueven dichas habilidades están los comités, los foros ciudadanos, los consejos y mesas de concertación, las audiencias públicas, las auditorías ciudadanas y los planes participativos de desarrollo, con la función de orientar y legitimar iniciativas municipales —basadas en el carácter multiactoral de las

---

es decir, que todos sus miembros tienen una misma idea generalizada en las vivencias de cada uno. Desde el punto de vista sociológico, se trata de una institución; en cada persona, en su conciencia, se ha institucionalizado un conjunto de elementos que conforman una cosmovisión. Ello significa que dichos elementos al ser recogidos colectivamente no son un atributo personal. Un individuo no puede deshacerse de ellos a voluntad; son aspectos que están por sobre las partes y funcionan a nivel del todo. Es lo que Berger y Luckmann (1968) denominan construcción social de la realidad. Hay un edificio social, una construcción de lo humano en que han participado muchas personas, poblaciones y generaciones y se ha sedimentado en tradición. Hay aquí un elemento histórico, acciones y sucesos vividos colectivamente que vienen desde atrás y que configuran la realidad del presente.

mismas— conformando, en alguna medida, espacios de puesta a prueba de la hipótesis de democratización de las acciones gubernamentales por medio de mecanismos de planificación y control de gestión y presupuesto.

### **LA MICRO-REGIONALIZACIÓN**

El fortalecimiento de los procesos locales, que favorecen la asignación de los recursos para el desarrollo económico y social con equidad territorial, constituye una estrategia para enfrentar el debilitamiento de las economías regionales —al interior de los países— y la intensificación de los procesos de exclusión social. La micro-regionalización responde a criterios de planificación descentralizada que se concreta mediante la institucionalización de estructuras de gestión participativa entre actores sociales y territoriales para la formulación e implementación de las políticas públicas.

El contexto más significativo de los procesos de micro-regionalización se conforma por el territorio, considerado como un espacio geográfico apropiado para lograr consenso respecto a las estrategias de desarrollo sustentable, con la participación de la comunidad y el sector político-económico (Grosso et al., 2003).

Son los actores sociales e institucionales —históricos o emergentes— que viven o interactúan en el mismo quienes aceleran, frenan, consolidan o modifican dinámicas territoriales ya definidas, o ponen en marcha nuevas. Así, el peso recae en la relación sostenible entre el territorio y los actores, las ideologías, las percepciones, los proyectos políticos y los intereses personales, la articulación y coherencia entre los diversos sectores sociales.

### **LOS PROGRAMAS DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS**

Se refieren a un conjunto de estrategias que, basadas en el supuesto de la heterogeneidad y diversidad de las situaciones de pobreza y de los individuos que en ellas desarrollan su vida, resultan en una variedad de programas focalizados —con el financiamiento de las entidades internacionales— encauzados hacia la utilización de la fuerza productiva de los beneficiarios bajo la forma de contraprestación o hacia el asistencialismo para quienes se encuentran incapacitados para generar valor económico.

En este marco se inscriben al denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, destinado a personas con hijos menores de edad a cargo con el objetivo de asegurar un mínimo de ingreso mensual a todas las familias argentinas.

## **LOS PROGRAMAS ORIENTADOS A AUMENTAR LA EMPLEABILIDAD Y CAPACITAR PARA EL AUTOEMPLEO**

La pérdida de las calificaciones laborales producto del fuerte desempleo de la década de los noventa unida al desmantelamiento de las instituciones de formación profesional llevaron al estado nacional a diseñar una política activa de empleo acompañada de programas de capacitación laboral mediante la transferencia de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados hacia el seguro de capacitación y empleo. El objetivo era acercar la oferta y la demanda de empleo a través de la intermediación laboral llevada a cabo en el ámbito municipal, y mejorar la preparación de los destinatarios.

A mediados de la presente década se promueve la instauración y el fortalecimiento de las oficinas de empleo municipales integrando una red nacional creada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Las mismas recibieron asesoramiento técnico de las Gerencias de Empleo y Capacitación locales y establecieron vínculos con el sector empresario local.

Las distintas estrategias mencionadas admiten críticas puntuales a partir de su diferente especificidad, pero en general se reconoce que ellas se circunscribieron a un conjunto de programas compensatorios y de medidas individuales de corte predominantemente asistencialista, definidos en función de acuerdos con organismos de crédito, por fuera de los procesos políticos habituales y los mecanismos institucionales establecidos (Martínez Nogueira, 2004).

En tal sentido, operaron más bien como “políticas de contención social” destinadas a quienes se encuentran en situación de carencia grave, sin atender al real origen de los problemas o reconocer las relaciones existentes entre el mercado y el funcionamiento global de la economía y la política económica en su conjunto, de las características de la estructura productiva y sus relaciones con los mercados externos o entre las relaciones de poder y la participación de los ciudadanos en la distribución de la riqueza. En consecuencia, no alcanzaron a transformar el modelo institucional acentuando en cambio el proceso de desestatización (Repetto, 2001).

## **PROCESOS Y RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA**

Tal como se propusiera más arriba, en este apartado se incluye la consideración de algunos casos concretos desarrollados en Argentina, en los que fueron puestas en práctica las distintas estrategias reseñadas más arriba a propósito de la problemática de la pobreza y el desempleo con vistas a reflexionar en torno a sus resultados e indagar, desde una perspectiva crítica, acerca de su potencialidad para la transformación social.

Se incluyen, por lo tanto, experiencias de desarrollo local en la provincia de Corrientes, de planeamiento estratégico municipal y de micro-regionalización en la provincia del Chaco, y de ejecución de planes sociales en el ámbito nacional<sup>5</sup>.

## BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS

### *LOS CASOS DE COLONIA CARLOS PELLEGRINI Y COLONIA LIEBIG: DOS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES<sup>6</sup>*

El proyecto de desarrollo local que corresponde a Colonia Carlos Pellegrini tuvo su origen en el auge que adquirió, en los últimos años, el ecoturismo, al conjugarse con algunas características propias de esta pequeña localidad ubicada en el centro de la provincia de Corrientes, las cuales operaron favorablemente y ayudaron a transformar su actividad económica<sup>7</sup>. En efecto, la distancia a los grandes centros urbanos y las dificultades de acceso contribuyeron a su conservarla como reserva natural preservando la flora y fauna. De este modo, sus

---

5 La República Argentina es un estado Federal constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma. Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elige a sus gobernantes y legisladores por sufragio directo. Las provincias tienen competencias legislativas en los términos establecidos en sus respectivas Constituciones y en las que, de forma expresa, manifiestan su adhesión a la República. El Poder Ejecutivo de cada provincia es ejercido por el Gobernador; y el Legislativo por la correspondiente Legislatura provincial.

Cada Provincia está dividida en Departamentos, salvo en el caso de la Provincia de Buenos Aires donde reciben la denominación de Partidos. Cada departamento está, a su vez, dividido en Localidades, las que se clasifican, administrativamente, principalmente en función del número de habitantes. Aquellas que superan un cierto número de habitantes, o por declararlo una ley provincial, se denominan Municipios y se establecen los límites del Ejido Municipal. El gobierno ejecutivo del Municipio es ejercido por un Intendente elegido por sufragio directo, y cuenta con una rama legislativa, con potestad para la sanción de Ordenanzas Municipales, ejercida por un Concejo Deliberante. Esta estructura administrativa es dinámica y tiene el propósito de colaborar en la descentralización del Estado (el Federalismo se lleva hasta el ámbito Municipal).

6 Los datos de estas experiencias se obtuvieron, respectivamente, en el año 2004 durante la ejecución del Proyecto de Sistematización de los Programas de Desarrollo y Gestión de Recursos Naturales en la población rural de Colonia Carlos Pellegrini, Corrientes, a cargo de un equipo de investigación del Ministerio de la Producción-UNNE, y en el año 2005 durante la realización del Estudio del Proceso de Transformación Productiva e Institucional en Colonia Liebig, Corrientes, encomendado por la Comisión de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación.

7 Dentro de la estructura política de la nación argentina, la Colonia Carlos Pellegrini es un municipio de la provincia de Corrientes.



principales debilidades —aislamiento, falta de caminos, deterioro de la economía local y emigración de sus habitantes— fueron convertidas estratégicamente en fortalezas, hasta llegar a ser sitio Ramsar<sup>8</sup> y devenir lugar de interés para el ecoturismo y centro de atracción para inversores foráneos, que concretaron una importante infraestructura turística destinada a un mercado selectivo.

Como consecuencia de este nuevo perfil la Colonia se hizo receptora de numerosos proyectos de intervención<sup>9</sup>, la mayoría de los cuales, basados en la idea del efecto “derrame” de las acciones económicas, se orientaron predominantemente a fortalecer al sector empresario directamente vinculado con la actividad turística, concentrándose las acciones en la preservación del “color local”, al considerar que el asentamiento humano de la colonia debe permanecer agreste y natural para consumo del turista.

Al mismo tiempo, la subordinación financiera que mantenía el gobierno local con el provincial a través del régimen de coparticipación de fondos condicionó institucionalmente al municipio limitando cualquier iniciativa propia.

En consecuencia, las transformaciones resultantes no generaron verdaderas articulaciones con el resto de la población ni se tradujeron en una mejora en la distribución de bienes y oportunidades ni en cambios culturales; tampoco se concretaron acciones para el desarrollo de

---

8 El Convenio de Ramsar, realizado en esa ciudad de Irán en 1971, es un acuerdo internacional que tiene como finalidad la protección de las zonas húmedas. Con su designación en el año 2002 como Humedal de Importancia Internacional las Lagunas y Esteros del Iberá se incorporaron al sistema internacional de áreas protegidas (Sitio Ramsar).

9 Son los siguientes:

- Programa Piloto de Planificación Estratégica realizado por la Fundación Porvenir para el Instituto Provincial de Vivienda (INVICO), que impulsó la iniciación de un proceso de desarrollo local considerando que el Estado Municipal debía generar un nuevo modelo de gestión de las acciones de mejora del hábitat y el ambiente, en particular con las nuevas demandas generadas por el turismo.
- Programa Pro-Huerta del INTA ejecutado por la Fundación Acarapu-á, de origen local, que promovió el cultivo de huertas orgánicas demostrativas alentando la producción de renta.
- Proyecto GEF/PNUD ARG02/G35 - Plan de Manejo y Conservación de los Esteros del Iberá, desarrollado por la Asociación Civil ECOS con el objetivo de preservar la biodiversidad en los Esteros del Iberá, mejorar la gestión ambiental, educar sobre el valor de sus recursos naturales para lograr el desarrollo sustentable de la región, incorporando los sectores públicos y privados locales relacionados con este ecosistema.
- Proyecto de Inclusión de los Esteros del Iberá en el Patrimonio Mundial de la UNESCO, impulsado por una Comisión formada por el Estado Provincial, Universidades Nacionales, Municipios y ONG.

una infraestructura de servicios básicos que contribuyera a la mejora de la calidad de vida de los sectores más empobrecidos.

Asimismo, la cuestión de la participación, elemento considerado relevante en los procesos de desarrollo local tampoco fue adecuadamente atendida: la composición de los espacios multiactorales no fueron representativos de toda la comunidad y sus recomendaciones solo fueron efectivizadas parcialmente. De igual modo, los planes y proyectos definidos a nivel nacional aunque con implementación a nivel local no fueron difundidos de modo eficaz y accesible para la comunidad en general, sino más bien desde una perspectiva predominantemente técnica y difícil de asimilar.

Como consecuencia, el proceso derivó en la consolidación de diferentes grupos: los antiguos y los nuevos habitantes, los actores relacionados con el ecoturismo y los excluidos de la actividad, las instituciones dependientes del gobierno municipal y las de dependencia provincial, los habitantes afines al poder político local y los opositores o disconformes entre los que se registran tensiones aún no resueltas.

El otro caso a comentar es el de Colonia Liebig, pequeña localidad del norte provincial, habitada por pobladores descendientes de los primeros colonos radicados en la zona en 1924, procedentes de Alemania, a los que se sumaron contingentes de familias ucranianas y polacas que conviven con la población criolla<sup>10</sup>. Los productores agrarios, de origen europeo, son los dueños de la tierra y se caracterizan por sostener una fuerte identidad cultural y étnica, que su suma a su sentido de pertenencia a ese espacio geográfico que se manifiesta y traduce en una vocación por organizarse socialmente y desarrollar el territorio en torno a la producción de la yerba mate. La cooperativa que han conformado, en consecuencia, se constituye en elemento preponderante, y con reconocida capacidad para gestionar el negocio yerbatero siguiendo los principios de cooperación y responsabilidad compartida.

La estructura social de la Colonia se configura en torno a la alianza entre capital y trabajo que caracteriza el modelo de producción y elaboración industrial de la yerba mate. Esta alianza no parece dejar lugar a sistemas de representación más amplios (instituciones políticas, sindicatos, ONG). En tal sentido, la hegemonía ejercida por la cooperativa se sustentaría en las lealtades y vínculos permanentes (que en algunos casos se suceden de generación en generación) entre

---

10 Dentro de la estructura política de la Argentina, la Colonia Liebig es un municipio de la provincia de Corrientes.

productores asociados, tareferos<sup>11</sup> y empleados del molino unidos y organizados en un único “cuerpo” de ideas y acciones<sup>12</sup>.

Entre los productores asociados a la cooperativa existe una visible diferenciación socioeconómica, que se agudiza con respecto a los productores no asociados, dando lugar a una estratificación que coloca en la cúspide de la pirámide a los productores descendientes de los fundadores alemanes de la cooperativa, quienes en su mayoría vienen conformando los sucesivos Consejos de Administración de la institución.

La población criolla, en cambio, trabaja en las explotaciones rurales o bien en los servicios urbanos. La presencia de un sistema educativo segmentado y de oportunidades laborales estratificadas, establece condiciones que agudizan la exclusión de la población inserta débilmente o que no participa en el proceso de transformación<sup>13</sup>.

El proceso de transformación productiva se inicia a fines de la década del setenta, a partir de la introducción de cambios en la organización de la producción para insertarse en los mercados<sup>14</sup>.

A diferencia del caso anterior, este proyecto de desarrollo local se caracteriza por su naturaleza endógena, su fuerte impronta economi-

---

11 El tarefero es un tipo de personal temporario contratado por cosecha reconocido como tal por una resolución de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario. En el caso de Colonia Liebig los tareferos en la mayoría de las unidades productivas tienen estabilidad laboral, desarrollando en el predio —fuera de la época de cosecha de la yerba— otras actividades que complementan esa producción principal.

12 Los sectores más bajos de la pirámide social, ciudadanos nativos, eran a menudo considerados como masa de maniobra electoral. La posibilidad de asegurarse la subsistencia fuera de la incertidumbre de los mecanismos clientelares a través de su incorporación como mano de obra en los yerbales —y que hoy se concreta en la estabilidad laboral, los ingresos fijos, la formalización del trabajo—, llevó a dichos sectores a encuadrarse en una línea de desconfianza y a la vez superioridad ante el sistema político que es sostenida por los dirigentes de la cooperativa.

13 La educación en el ámbito rural, al igual que en el resto de la provincia, no se ha ajustado a los requerimientos del proceso de transformación productiva, debido a la ausencia de programas curriculares específicos. Como resultado de esta situación la formación que reciben los jóvenes no los cualifica para las labores rurales ni les permite alcanzar las exigencias del empleo urbano. Las posibilidades de profesionalización se encuentran en los centros urbanos y, consecuentemente, generan el desarraigo a la procedencia rural, lo que dificulta el retorno de los jóvenes y su inserción en el proceso productivo.

14 La organización cooperativa constituye un aspecto distintivo de la cadena de valor yerbatera en Colonia Liebig, dado que aporta los siguientes elementos: (i) el desarrollo de un negocio al que acceden, aunque de manera asimétrica, todos los asociados; (ii) un flujo de productos que adquiere valor en sucesivas etapas; (iii) un sistema asociativo que integra y articula a las unidades productivas en un conjunto orgánico; y (iv) la presencia de un organizador que realiza la gestión estratégica y cotidiana de potenciar las ventajas competitivas del conjunto.

ca y su sectorialidad; en consecuencia, y si bien se ha avanzado en la resolución de problemas de infraestructura y servicios y el crecimiento económico ha mejorado en parte la calidad de vida en el territorio, todo esto no ha resultado suficiente para evitar las situaciones de marginalidad económica o lograr la inclusión de los productores familiares empobrecidos y de los trabajadores no calificados o asegurar el acceso a los sectores pobres. Tampoco se visualizan mecanismos institucionales, públicos y privados, que permitan mejorar la inclusión de los grupos mencionados.

*PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL PROCESO DEL PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE PUERTO TIROL Y LA EXPERIENCIA DE MICRO-REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DEL CHACO*

Tal como intentamos destacar en las páginas anteriores, la participación constituyó un componente primordial tanto en el discurso construido a propósito de las políticas sociales como en la definición de estrategias puntuales para poner en práctica tales políticas. De hecho, la promoción de los procesos de planeamiento estratégico estaba sustentada en la importancia asignada al componente participativo. Puerto Tirol —pequeña localidad cercana al Gran Resistencia— ha sido uno de los municipios que abordó, en la región nordeste, la definición de un Plan estratégico<sup>15</sup>. Parte de una unidad territorial mayor, en ella se asienta, además de la población de origen criollo, una pequeña comunidad aborigen.

En el año 2001, el gobierno municipal impulsó un proceso de participación comunitaria a partir del diseño de su plan estratégico, e identificó como áreas críticas que demandaban intervención: la creación de empleo, la capacitación laboral, la urbanización y el mejoramiento de la infraestructura y servicios.

Con referencia a la dinamización del empleo, se propusieron estrategias destinadas tanto al sector urbano como rural: aumento de los puestos de trabajo en las ramas de la industria, la construcción y las actividades relacionadas con el turismo religioso, para el primero, y apoyo a los pequeños productores minifundistas y a la mediana empresa agropecuaria, para el sector rural. Asimismo, se gestionaron tres tipos de planes: el de Capacitación Laboral, el de Subsidio con Exigencia de una Contraprestación —que en la mayoría de los casos se realizaba en empresas privadas o estatales, aun-

---

15 Dentro de la estructura política de la Argentina, Puerto Tirol es un municipio de la provincia del Chaco. El Gran Resistencia constituye un conglomerado urbano conformado por cuatro municipios de esa provincia: Resistencia —que es la ciudad capital provincial—, Barranqueras, Puerto Vilelas y Comandante Fontana.

que la misma no supusiera necesariamente la posibilidad de que el trabajador fuera incorporado a la planta en algún momento—, y de Subsidio o Crédito para el Desarrollo de Micro-emprendimientos, el que demandaba el compromiso asociativo de los beneficiarios. Y a partir de la crisis del año 2001, el municipio presentó numerosos proyectos para la promoción del empleo y el trabajo, los que no llegaron a concretarse.

En lugar de ello, el gobierno nacional definió el conjunto de planes que se mencionaron anteriormente, asentados la mayoría de ellos sobre la lógica del subsidio, los que fueron repartidos según criterios políticos y respondiendo a las necesidades electorales del gobierno provincial. De este modo, la tendencia centralizadora que caracterizó al gobierno nacional en materia de desarrollo económico entró en tensión con los proyectos locales; de igual modo, las escasas inversiones realizadas en la zona fueron igualmente decididas en el ámbito nacional (o eventualmente provincial) sin evaluar, en muchos casos, su pertinencia desde las características y necesidades de la zona.

Otra estrategia definida en términos de la relevancia del componente participativo se centra en el proceso de micro-regionalización que se realizó en la provincia del Chaco entre los años 2000 y 2007, período en el que se conformaron ocho micro-regiones, bajo el marco jurídico institucional proporcionado por la Ley N° 5.174/03<sup>16</sup>.

---

16 Nos referimos a una experiencia específica de la provincia del Chaco formalizada a partir del mes de enero del año 2003 con la promulgación de la Ley Provincial N° 5.174 que instituye el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), cuyo objeto principal es poner en marcha programas de desarrollo regional. Esta Ley se aplicó en el espacio territorial delimitado por ocho micro-regiones, conformadas entre diciembre de 2000 y noviembre de 2003 que se constituyeron por asociación voluntaria de los municipios. En ella se establecen los siguientes órganos del SPPER: el Consejo Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados; la Unidad Coordinadora Central; las Unidades Sectoriales y los Consejos Regionales de Planificación (CRP). Además, las Agencias Regionales de Desarrollo, integradas por una red de gerentes y promotores locales, organizaciones comunitarias, delegaciones de las agencias provinciales y nacionales.

El propósito de creación de los Consejos Regionales (uno por micro-región), es asegurar la instalación —en cada territorio— de las capacidades técnicas necesarias para el proceso de regionalización y considerando la identidad y la cultura de la zona respectiva. En la constitución de cada Consejo Regional intervienen además de los Gobiernos Municipales, Organizaciones representativas o personas destacadas de la población residente, Delegaciones o agencias de organismos o dependencias provinciales y nacionales y un representante de la Unidad Coordinadora Central. La presidencia del Consejo es ejercida, salvo excepciones, por un intendente perteneciente a la URM. A su vez, en cada municipio se constituye un Consejo Local de Planificación, que funciona como nexo y transmisor con el Consejo Regional de Planificación (Nievas et al., 2007).

Mediante este proceso se habilitaba en las micro-regiones un espacio para la construcción y definición de alternativas propias de desarrollo. Se legitimaba así la posibilidad de instalar en cada territorio las capacidades técnicas necesarias para un proceso dinámico y fundado en la identidad cultural y el sentido de pertenencia; en tanto que la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados sentaba las bases para el planeamiento estratégico ascendente de políticas específicas desde la perspectiva de integración de lo económico con lo social.

Si bien este proceso se produjo a partir de diferentes factores y características y por el concurso o decisión de distintos actores, fueron, en general, las organizaciones económico-productivas y comerciales quienes lograron mayor relevancia, en particular aquellas regiones que registraban una cierta uniformidad de intereses y mayor dinamismo productivo. Luego, frente a la crisis del año 2001, se sumaron las autoridades de los gobiernos municipales.

Las estrategias delineadas presentaron cierta variabilidad en las distintas micro-regiones, lo que dependió particularmente de su configuración y el posicionamiento de los distintos sectores. En algunos casos se orientaron hacia la resolución de urgencias, en otros a la consolidación de obras de infraestructura que habilitaran el desarrollo de los sectores económico-productivos. Asimismo, en algunos se apuntó a asistir a los sectores más vulnerables, en particular aquellos que no tienen acceso al crédito y/o serías dificultades para acercarse a las instituciones y participar activamente en la comunidad.

Si bien la política de MR se propuso discriminar positivamente a quienes se encuentran histórica y socialmente discriminados negativamente y buscar la articulación política y económica, tal intento solo se ha verificado en parte. Así, las localidades que compartían problemáticas comunes y similares recursos económicos —por caso la madera en las regiones del centro de la provincia—, alcanzaron a consolidar y difundir una idea de región logrando movilizar un cierto espíritu de participación y asociativismo. Pero, en general, fue más bien característico el divorcio y la falta de vinculación entre sectores y propósitos: mientras que los fines del sector privado eran eminentemente económico-productivos, el Estado mostraba mayor orientación hacia los problemas sociales. En tal sentido, el proceso —y específicamente su desarrollo en las distintas regiones— no logró dirimir la tensión entre los intereses económicos de los sectores

---

Las micro-regiones chaqueñas, puestas en marcha entre diciembre de 2000 y noviembre de 2003, son: (1) UMdeSOCH, (2) Centro, (3) Oriental, (4) Sudoeste II, (5) Impenetrable, (6) Norte, (7) Centro Oeste, y (8) Metropolitana.

productivos más estabilizados y las expectativas sociales de los sectores vulnerados.

*PROGRAMAS NACIONALES DE SOSTENIMIENTO DE INGRESOS:  
EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS*

Frente a la crisis política, social y económica y la urgencia de las necesidades sociales, el gobierno nacional instaura un conjunto de programas orientados a atender las distintas demandas y dar respuesta a los cuestionamientos de los movimientos combativos en torno a la gobernabilidad del sistema político pero, también, como un gesto de solidaridad exigido por la iglesia, las ONG y las OSC.

Si bien el Plan Jefas y Jefes Desocupados fue planteado en términos de una política de redistribución funcional del ingreso, no fue encarado, efectivamente, como tal; aunque en sus inicios pareció inscribirse en las políticas pasivas de empleo, comenzó luego a demandar una contraprestación que no podía ser inferior a cuatro horas ni superior a seis, siendo evaluada por los consejos consultivos y aprobada por el titular de cada municipio (Heras y Burin, 2008). Este plan tuvo alcances limitados dejando fuera gran parte de los hogares bajo la línea de pobreza y sin resolver los problemas estructurales, y se asentó más bien en principios de corte asistencialista que a la resolución efectiva del problema del empleo o la consolidación de procesos de ciudadanía. Sin embargo, contribuyó sensiblemente a reducir los índices de indigencia y a la reproducción de la fuerza de trabajo desocupada e inactiva que formaba parte del ejército industrial de reserva. Los movimientos sociales utilizaron los recursos percibidos para poner en marcha comedores comunitarios y crear microemprendimientos, contribuyendo a disminuir las protestas sociales. Asimismo, favoreció la movilización de la fuerza de trabajo —en particular en el caso de las mujeres— que pasaron de la condición de inactividad a conformar la PEA mediante la contraprestación y mejorando de este modo su posicionamiento incluso en el ámbito familiar.

**EN TORNO A LOS RESULTADOS**

Las distintas experiencias relatadas dan cuenta de la variabilidad de circunstancias en que las estrategias fueron aplicadas así como de sus limitaciones. En cualquier caso, ponen en evidencia la distancia existente entre los propósitos enunciados y los hechos.

Respondiendo a características socio-territoriales diferentes en los dos primeros casos —DL en la provincia de Corrientes— muestran que, orientados desde los intereses y posibilidades de crecimiento de sectores económicos particulares, no lograron incorporar en forma

activa y protagónica, como población objetivo o como actores involucrados, a los restantes grupos sociales.

El proceso de planeamiento estratégico —puesto en marcha en Puerto Tirol— sustentado en propósitos descentralizadores y con preeminencia del componente participativo, entró en contradicción con el modelo teórico debido a las tendencias centralizadoras en materia de desarrollo económico que lleva a tomar decisiones en el ámbito nacional (o provincial) sin evaluar su pertinencia desde las características y necesidades locales. En el caso analizado, y aun cuando se identificaron como principales problemas a resolver la generación de empleo, el mejoramiento del ingreso y el impulso al desarrollo endógeno, las acciones del gobierno municipal se concentraron en dar cumplimiento a los lineamientos de las políticas sociales nacionales: administración y distribución de los planes. En cuanto al componente participativo, propuesto a partir de la organización de espacios multiactorales, aunque se pusieron efectivamente en funcionamiento, no se implementaron de modo genuinamente representativo y la operatoria de distribución se ajustó mayormente a intereses partidarios.

Además, los planes implementados localmente, en lugar de promover el protagonismo de los actores o reconstruir la relevancia del vínculo social, se orientaron más bien a socorrer las situaciones de pobreza extrema. De igual modo, las acciones destinadas a promocionar las actividades cuenta-propia, mediante la conformación de micro-emprendimientos, se realizaron de modo asistemático y sin correlatos con el perfil productivo de la localidad, el nivel de capacitación de los actores involucrados o su proclividad para desarrollar prácticas de tipo asociativo. De hecho, las posibilidades de vincularse en función de un proyecto económico común resultaba contrapuesta con la lógica individualista imperante —propia del mercado— dificultando las posibilidades para pensar en una responsabilidad compartida.

En consecuencia, el diagnóstico de la problemática de la pobreza y la exclusión así como las acciones puestas en marcha resultaron fragmentarias, dejando sin abordar las conexiones entre sus manifestaciones fundamentales: las condiciones de producción y empleo y las condiciones de reproducción o subsistencia.

Se pone de manifiesto, así, la profunda contradicción que se verifica entre el discurso de las políticas sociales y el plano de las prácticas, en el marco de las acciones estratégicas desarrolladas por el Estado y que se espera contribuyan a reconstruir la tensión creativa democracia-capitalismo.



## A MODO DE RESUMEN Y CONCLUSIONES

### ELEMENTOS PARA UNA DIALÉCTICA DE LAS ESTRATEGIAS SOBRE LA POBREZA

La pobreza testifica y a la vez denuncia los resultados más despreciables de los modos de organización de las sociedades modernas. El orden neoliberal y su consecuencia social más perversa, la creciente marginalización y la multiplicación de las situaciones de exclusión, redefinieron la agenda de las políticas públicas destinadas a atender esta problemática. Si bien fueron presentadas como “de lucha contra la pobreza”, no han buscado su superación, sino meramente encerrarla en un espacio social delimitado y codificado que ampliara los márgenes de tolerancia social evitando la alteración del funcionamiento de la parte “sana” de la sociedad. La capacitación en el uso de las técnicas de “gerencia” de los pobres se asocia a la idea que la solución pasaba, al mismo tiempo, por una combinación entre las virtudes y capacidades de estos y la moral asistencial de los pudientes (Lo Vuolo et al., 2004).

En el caso de Argentina, el incremento de la pobreza y los procesos de exclusión, conjuntamente con el reconocimiento de la diversidad, determinaron una modificación de la política social —tal como había sido desarrollada en el marco del estado benefactor— al ser sustituida por la formulación de proyectos sociales que se ajustaran a los requisitos planteados por los organismos de financiamiento, y cuyo modelo de organización y gestión, en el discurso, enfatizaba la participación. Tales políticas constituyeron, más bien, instrumentos funcionales al modelo neoliberal dominante sin posibilidad de reconstruir la tensión creativa entre democracia y capitalismo (De Santos Souza, 2005)<sup>17</sup>, dando lugar a contradicciones que se reproducen *ad infinitum*; aunque se espera que las incongruencias que se verifican entre el discurso y la práctica no alcancen a alterar el orden establecido.

Las principales contradicciones identificadas refieren a los siguientes aspectos.

- *Control/auto-regulación*: Mientras que en el plano del discurso se propone propiciar procesos de integración de las identidades

---

17 De Souza Santos considera que la tensión entre capitalismo y democracia es constitutiva del Estado moderno, de modo que su legitimidad se encuentra vinculada al modo en que la misma ha sido resuelta. Mientras el grado cero de legitimidad del Estado correspondería al fascismo, en el que existe una completa subordinación de la democracia a las necesidades de la acumulación de capital; el grado máximo parece haberse logrado con la instauración del Estado de Bienestar en particular en los estados del norte de Europa y Canadá.

sociales, culturales y políticas, en el plano de las prácticas se despliegan acciones de control y de concentración del poder que contradicen el principio de auto-regulación.

El municipio, como instancia fundamental para el desarrollo equitativo y sustentable, no logra, en el actual escenario de control ideológico de poder y perspectiva económica neoliberal, superar su funcionalidad restringida, ni tampoco el clientelismo, el oportunismo, la burocracia o la falta de profesionalismo. En consecuencia, los problemas de financiamiento, y las diferencias entre los gobiernos locales se traducen en una desigual capacidad institucional de gestión, que conduce a limitaciones para realizar análisis sectoriales que permitan identificar, diagnosticar y diseñar intervenciones eficaces. Así, la aceptación acrítica, la subordinación ante los programas y recursos que se definen en el nivel central impide dar respuestas genuinas a los problemas específicos de las comunidades locales y propone estrategias que se trasladan mecánicamente sin interpretar las características históricas, sociales y culturales de aquellas.

- *Particularismo/participación*: Mientras se propone la construcción de espacios participativos que, ajustados a principios de horizontalidad y simetría, garanticen su legitimidad y contribuyan a construir comunidades de significados, en su facticidad, se privilegian los intereses sectoriales y las perspectivas particularizadas de los problemas, desalentando en los destinatarios todo intento de llevar a cabo experiencias asociativas. En este par dicotómico se consideran las asimetrías y desigualdades que se producen en términos de la prestación de servicios y los niveles y posibilidades de participación de los diferentes grupos, así como la negación de las relaciones de poder en los distintos sectores bajo un supuesto de homogeneidad social (casos de desarrollo local). En los espacios multiactorales suele priorizarse la visión del desarrollo en términos económicos y productivos más que sociales, confiriéndose preeminencia a los actores mejor posicionados en la puja distributiva a través de los mecanismos de participación y planificación (Repetto, 2001); la propuesta de los modelos descriptos para intentar modificar o atender a las situaciones de pobreza extrema se contradice, en los hechos, con la primacía otorgada a los actores económicos en las iniciativas (caso de micro-regionalización y DL de las localidades analizadas).

El énfasis puesto en los aspectos individuales niega lo social y centra en el individuo particular la estructuración de su destino, dando cuenta del debilitamiento del lazo social y la presen-

cia de una cultura de la victimización. La perpetuación de este imaginario naturaliza las restricciones a la participación, los espacios que se propician son limitados, formales y orientados a la convalidación de las propuestas del poder y no dan lugar al compromiso de los actores que se retraen frente a la falta de representatividad de los grupos políticos. En tales circunstancias la participación opera como una herramienta más de legitimación de intereses hegemónicos, en lugar de orientarse a promover cambios en la distribución de poder o a incluir, efectivamente, a los sectores tradicionalmente marginados o excluidos del sistema. Muchas veces, en contextos de emergencia o crisis social fuerte, la participación tiende a constituirse en un método para disciplinar, más que en una propuesta de construcción cultural a largo plazo; ejemplos de ello pueden encontrarse en diferentes experiencias de desarrollo local o bien, en la implementación de distintos planes sociales gestionados por el gobierno.

- *Dominación/agencia*: finalmente, mientras se espera que en estos procesos se privilegien relaciones sociales que motoricen la capacidad de agencia y refuercen los procesos de construcción de ciudadanía, por el contrario se efectivizan relaciones de dominación y subalternidad.

En este eje se problematiza el tránsito sin solución de continuidad entre el contexto local —focalizado— y el escenario de competitividad planteado por la globalización de los mercados, que desconoce las condiciones estructurales en que las distintas comunidades se encuentran insertas. Es por ello que suelen ser consideradas, en lugar de estrategias efectivas de cambio y dinamización social, medidas de contención o políticas remediales. Las prácticas clientelares en la distribución de los planes refuerzan una cultura de la dependencia y el asistencialismo, impidiendo la construcción de identidades autónomas y consolidando las condiciones de inequidad social. En esta situación el plan es significado como un don, que se concreta mediante la relación directa gobierno-beneficiario individual y en la que las posibilidades de acción política se diluyen en la negociación entre ambas partes<sup>18</sup>. La prevalencia de tales prácticas no da

---

18 Nos referimos con esta idea a una concepción restringida de la política que identifica a la misma con las posibilidades de negociación entre partes y donde el poder es considerado suma cero. Se impide, de esta manera, la construcción de consensos que incrementen las oportunidades de inclusión de nuevos grupos mediante genuinos espacios de participación ampliada.

lugar a que el beneficiario obtenga un empleo que permita su incorporación formal al mercado laboral, como vía legitimada de inclusión, obligándolo a moverse siempre dentro del círculo de dependencia del subsidio.

En consecuencia, los procesos de subjetivación, a los que estas políticas dan lugar, no tienen que ver con la constitución de sujetos críticos y autónomos sino pasivos, despolitizados y heterónomos, es decir, no de sujetos de derecho real.

En resumen, las estrategias contra la pobreza implementadas por las políticas públicas, al propiciar su gestión mediante espacios de participación restringida, devinieron intervenciones generadoras y moduladoras de la propia desigualdad, naturalizando o institucionalizando discriminaciones de clase, género, edad, etnia tanto en el nivel de las subjetividades, como en el plano de la comunidad local y nacional. Y a pesar de que las mismas se apropiaron del discurso de la participación, al definirla como requisito indispensable para el fortalecimiento del lazo social y de prácticas autónomas y descentralizadas, derivaron en el desconocimiento del nivel comunitario al concentrar su operatoria en la unidad particular (personas, empresas, organizaciones) y no en el sujeto colectivo. Así, la primacía de una lógica sectorial-corporativa limitó el surgimiento de nuevas visiones, prescindiendo de los grupos no organizados y dificultando la generación de acciones comunes.

Por el contrario, la decisión de impulsar y sostener espacios<sup>19</sup> de participación social para la construcción de sociedades más inclusivas debería cumplir con —al menos— dos requisitos preliminares: diseñar explícitamente los objetivos y metodologías que reflejen propósitos específicos en torno a individuos, familias, organizaciones sociales y la sociedad en general; y promover, en todo momento, modos que tiendan hacia el control ciudadano (Observatorio Social, 2006); la participación, cuando está enmarcada en proyectos de autonomía, solidaridad e integración política, constituye un elemento estratégico para propiciar espacios de desarrollo e igualdad social.

Por ello, las políticas sociales, además de buscar respuestas a las situaciones de pobreza, deberían contemplar la generación de tales espacios para la sociedad civil.

---

19 El concepto de espacio —directamente ligado al desarrollo de las capacidades de acción humana— es entendido como el medio que permite hacer consciente la experiencia de estar y pertenecer al mundo en un tiempo y contextos determinados, del cual se vale y sustenta la práctica individual y colectiva de los actores (Vicherat, 2001).

En los casos que hemos presentado la participación, al formar parte de un conjunto de estrategias enmarcadas en el paradigma de descentralización y desconcentración del Estado, pareció operar de manera exclusivamente formal. Sin embargo, la actual configuración de la pobreza demanda pensar y promover alternativas a las “soluciones” de la economía de mercado, que incluyan en su propia concepción el componente participativo como práctica concreta, es decir, una participación voluntaria, orientada hacia actividades auto-gestionadas, fundadas y sostenidas en decisiones democráticas, basadas en la gente y no en los recursos y en una distribución de los satisfactores de necesidades consensuada y con criterio de equidad.

En la Argentina van surgiendo distintas experiencias que responden a este nuevo paradigma; un ejemplo se encuentra en las actividades desarrolladas por grupos piqueteros y movimientos de desocupados en el seno de comunidades en los que están implantados territorialmente. Se trata de emprendimientos productivos y de carácter social en los que vuelcan recursos obtenidos como consecuencia de las movilizaciones. Los modelos de organización de estas actividades adquieren formas auto-gestionarias y cooperativas de la economía social y solidaria. En general, estos emprendimientos resaltan la importancia de la satisfacción de necesidades no contempladas por la teoría económica dominante y la distribución de esos satisfactores entre todos los actores sociales; de esta manera se busca reparar ineficiencias del mercado como regulador de las relaciones de producción, intercambio y distribución. Pero, además, tienden a promover la integración social de sectores afectados por el sistema económico desde el reconocimiento de la diversidad cultural, en la medida que preservan y promocionan formas y tecnologías productivas tradicionales. Estas experiencias provienen de —o están vinculadas a— programas estatales que proveen recursos, o bien son independientes: huertas orgánicas familiares y comunitarias; comedores comunitarios, empresas recuperadas, mercados sociales, emprendimientos de transporte, cooperativas de trabajo y producción, emprendimientos específicos (hornos de pan, de ladrillos; escuelas cooperativas; mutuales de previsión social, seguros, créditos, vivienda, salud y consumo; etcétera).

Este variado caudal de prácticas de trabajadores y organizaciones se inscribe en el marco conceptual de la economía del trabajo que propone José Luis Coraggio (s/f). En esta nueva economía social se destaca el carácter esencialmente político que incorpora a las actividades económicas y que no debería ser ajeno a la reconstrucción del Estado en Argentina (Palomino, 2003).

## BIBLIOGRAFÍA

- Berger, Peter y Luckmann, Thomas 1968 *La construcción social de la realidad* (Buenos Aires: Amorrortu).
- Burin, David y Heras, Ana Inés 2001 *Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. (Buenos Aires: Ciccus / La Crujía).
- Coraggio, José Luis s/f “La economía social como vía para otro desarrollo social” en <[www.fronesis.org/indexnuevo.html](http://www.fronesis.org/indexnuevo.html)> acceso 7 de mayo de 2010.
- De Sousa Santos, Boaventura 2005 *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. (Buenos Aires: CLACSO).
- Grosso, Paolo; Clementi, Sylvia y Ravera, Federica 2003 “Desde el diagnóstico territorial participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas” en <<http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999t09.htm#bm9b%20>> acceso 23 de noviembre de 2009.
- Habermas, Jürgen 1989 *Ciencia y técnica como “ideología”* (Madrid: Tecnos).
- Heras, Ana Inés y Burin, David (eds.) 2008 *Trabajo, Desarrollo, Diversidad* (Buenos Aires: Ciccus / Incluir).
- Kliksberg, Bernardo y Rivera, Marcia 2007 *El capital social movilizadado contra la pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina 2004 *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: Ciepp / Miño y Dávila).
- Martínez Nogueira, Roberto 2004 “Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente” en Bertranou, Julián (comp.) *En el país del no me acuerdo* (Buenos Aires: Prometeo).
- Mc Whirter, Ellen Hawley 1991 “Empowerment in counselling” en *Journal of Counselling and Development* (Pensilvania: The Pennsylvania State University) 69, pp. 222-227.
- Nievas, Marcelo; Rosa Marín, Carlos y Silvero, Raúl 2007 “Análisis de una política de desarrollo local: descentralización por microregiones en la Provincia del Chaco. El caso de la Región Metropolitana. Desarrollo Local Endógeno” en <<http://desarrollolocalendogeno.blogspot.com/2007/08/anlisis-de-una-politica-de-desarrollo.html>> acceso 23 de noviembre de 2009.
- Observatorio Social 2006 *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales. Metodología de*

- observación de espacios participativos instituidos por el Estado.*  
(Buenos Aires: BID / UNFPA) Serie Cuadernos de Capacitación.
- Palomino, Héctor 2003 “Las experiencias actuales de autogestión en Argentina” en *Revista Nueva Sociedad* (Caracas: Friedrich Ebert Stiftung) N° 184.
- Repetto, Fabián 2001 *Gestión pública y desarrollo social en los noventa* (Buenos Aires: Prometeo).
- Rosenfeld, Mónica 2005 “Dilemas Actuales de la Participación Social” en *Cuaderno del Observatorio Social* (Buenos Aires: Observatorio Social) N° 7.
- Rozas, Germán 1997 *Pobreza y desarrollo local* (Santiago: Universidad de Chile) Documento de Trabajo N° 2.
- Vaquero, Carlos 2000 “Globalización, empleo y desigualdad salarial” en Antón, A. (coord.) *Trabajo, derechos sociales y globalización. Algunos retos para el siglo XXI.* (Madrid: Talasa).
- Vicherat, Daniela 2001 *Algunas reflexiones sobre espacio público y democracia* (Barcelona: Dhial 12-IIG).