

EL CAPITAL SOCIAL MOVILIZADO CONTRA LA POBREZA

La experiencia del Proyecto
de Comunidades Especiales
en Puerto Rico

Bernardo Kliksberg
Marcia Rivera

COLECCIÓN SECRETARÍA EJECUTIVA



CLACSO
LIBROS



EL CAPITAL SOCIAL MOVILIZADO CONTRA LA POBREZA

Bernardo Kliksberg
Marcia Rivera

Bernardo Kliksberg

El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico / Bernardo Kliksberg y Marcia Rivera - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO; San José: Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico, UNESCO, 2007. 272 p. ; 23x16 cm. (Colección Secretaría Ejecutiva)

ISBN 978-987-1183-80-7

1. Pobreza. 2. Desigualdad Social. I. Marcia Rivera II. Título CDD 362.5

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Pobreza / Desigualdad Social / Capital Social / Liderazgo /
Politica Social / Desarrollo Económico y Social / Comunidades
Especiales / América Latina / Caribe / Puerto Rico

Colección Secretaría Ejecutiva

EL CAPITAL SOCIAL MOVILIZADO CONTRA LA POBREZA

**LA EXPERIENCIA DEL PROYECTO
DE COMUNIDADES ESPECIALES
EN PUERTO RICO**

Bernardo Kliksberg
Marcia Rivera



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Colección Secretaría Ejecutiva

Director de la Colección Emir Sader - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Edición

Responsables: Ivana Brighenti - Mariana Enghel | *Revisión de pruebas:* Laura Kaganas

Diseño editorial

Responsable: Miguel A. Santángelo | *Equipo:* Marcelo Giardino - Mariano Valerio

Divulgación editorial

Responsable: Marcelo F. Rodríguez | *Equipo:* Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Mariano Valerio

Impresión Gráficas y Servicios SRL

Primera edición

El capital social movilizado contra la pobreza

La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico

(Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2007)

ISBN 978-987-1183-80-7

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

CLACSO

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

Av. Callao 875 | piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por:



COMUNIDADES
ESPECIALES
PUERTO RICO



**Banco de Desarrollo Económico
para Puerto Rico**

Estado Libre Asociado de Puerto Rico

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.

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.

*A los líderes comunitarios de Puerto Rico,
quienes constituyen una reserva de esperanza,
de valores éticos y de inagotable solidaridad*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	 11
Capítulo I POBREZA Y DESIGUALDAD. LÍMITES AL DESARROLLO DE PUERTO RICO	 21
Capítulo II DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL EN LAS COMUNIDADES ESPECIALES	 55
Capítulo III ABRIENDO CAMINOS. LA INFRAESTRUCTURA Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN LAS COMUNIDADES ESPECIALES	 87
Capítulo IV LOS LÍDERES COMUNITARIOS HABLAN	 101
Capítulo V LAS DIFICULTADES QUE DEBIERON SUPERARSE	 117
Capítulo VI HACIA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS	 129

Capítulo VII	
EL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES	
Y LA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES	
LATINOAMERICANAS. UNA PERSPECTIVA COMPARADA	165
Capítulo VIII	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	213
Anexo 1	
LEY PARA EL DESARROLLO INTEGRAL	
DE LAS COMUNIDADES ESPECIALES DE PUERTO RICO	227
Anexo 2	
METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO	
DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES	237
Anexo 3	
SOBRE LOS AUTORES E INVESTIGADORES	249
Bibliografía	255

INTRODUCCIÓN

PUERTO RICO, la más pequeña de las Antillas Mayores del Caribe, ha demostrado históricamente una gran capacidad para encarar creativamente la multiplicidad de contradicciones, problemas, paradojas, contrastes y desafíos que se le han presentado a lo largo de su historia. El país ha sabido salir adelante frente a devastadores huracanes tropicales, ha superado los impactos de políticas económicas externas que sacudieron fuertemente su base de producción –como fue la dolarización de su economía a principios del siglo XX– y logró afirmar una identidad propia, manteniendo su idioma y su cultura pese a estar inmerso en la órbita política y económica de los Estados Unidos de Norteamérica desde 1898, cuando pasó a ser un territorio no incorporado de este país.

Durante las primeras décadas del siglo XX, Puerto Rico atravesó un quiebre significativo de su estructura de producción tradicional, basada en el café, el tabaco y la caña de azúcar, que se desenvolvía en un sistema de haciendas, mediano (producción donde el propietario pone tierra y los trabajadores mano de obra y dividen la ganancia) y pequeños agricultores. En estos años, fuertes inversiones de capital norteamericano trastocaron esa estructura y construyeron un orden económico basado en grandes plantaciones ausentistas de producción azucarera, generando un proletariado rural y desplazando a la burguesía nacional y a buena

parte de la población que perdía acceso a la tierra. Ello indujo una gran emigración a la periferia de las ciudades y generó barrios marginales, donde miles de familias construyeron precarias viviendas para sobrevivir. Los niveles de pobreza se dispararon, así como también las luchas y antagonismos hacia el capital y la nación norteamericanas. Fueron años de mucha protesta social y de violencia, que desembocaron en la formación de nuevos movimientos políticos de afirmación puertorriqueña, en reclamo de una redefinición de las relaciones con los Estados Unidos.

Como consecuencia, en la década del cuarenta se inició una era en la historia de Puerto Rico con el advenimiento al poder del Partido Popular Democrático (PPD), nueva entidad coagulada al calor de las luchas independentistas y socialistas en favor “del pan, la tierra, y la libertad”. Si bien el PPD acordó con los Estados Unidos un nuevo convenio de asociación en función de posiciones mucho más moderadas, de ese hervidero nació una Constitución que estipuló un cierto ámbito de autonomía y de derechos para los puertorriqueños, bajo el esquema político de Estado Libre Asociado. También surgió una camada de políticos comprometidos con sacar al país de los atroces niveles de pobreza y atraso que prevalecían, a través de lo que llamaron la “Operación Manos a la Obra”. Con esa estrategia, lograron acuerdos y leyes favorables en Estados Unidos y Puerto Rico para estimular la inversión norteamericana en la manufactura. Bajo ese paradójico esquema de relaciones, el PPD emprendió un gran esfuerzo de industrialización y urbanización de Puerto Rico que generó miles de puestos de trabajo, revitalizando rápidamente la decaída economía y asegurando el poder político por 27 años consecutivos.

En poco tiempo el pequeño país caribeño comenzó a presentarse al mundo como ejemplo de una sociedad que pudo transitar con relativa comodidad y en democracia formal el difícil paso de una sociedad rural a una urbana, industrial, y con altos niveles de consumo. Se hablaba entonces del “modelo” puertorriqueño y muchas naciones lo estudiaron para copiar sus iniciativas. Apertura e integración al mercado norteamericano, paz laboral, acceso a créditos para adquirir viviendas y bienes de consumo fueron pilares del nuevo proyecto económico y social. En esos años, Puerto Rico se convirtió también en gran laboratorio para las ciencias sociales norteamericanas, que buscaban comprender la llamada ruta de la modernización.

Sin embargo, el entusiasmo con el milagro puertorriqueño no duró demasiado porque hacia finales de los años sesenta el país comenzó a mostrar la contracara del llamado progreso. Primeramente, debe señalarse que los beneficios del crecimiento económico no fueron equitativamente distribuidos, instalándose una creciente polarización social, que ha llegado hasta nuestros días. Los pequeños y medianos empresarios puertorriqueños sucumbieron mayoritariamente ante la avasalladora fuerza de las mega-

tiendas y las empresas norteamericanas de producción y de servicios. El libre comercio fue básicamente unilateral. Los altos niveles de consumo y de endeudamiento personal comenzaron a generar tensión en la población puertorriqueña y disloques en la estructura familiar y comunitaria. Por otro lado, subió notablemente el costo laboral, así como el costo de vida, lo que incidió en que se redujeran las altas tasas de crecimiento económico y comenzara a crecer la desocupación. A partir de los años setenta, en Puerto Rico se acentuaron la incertidumbre sobre el futuro, la inestabilidad institucional, el quiebre de lazos comunitarios, la disfunción familiar y la inseguridad ciudadana. Tras haber hecho avances notables en reducción de la pobreza, ésta volvió a niveles éticamente inaceptables, que persisten hasta hoy. Aunque todavía prevalezcan niveles de ingreso per cápita más altos que los de otros países de América Latina y el Caribe, Puerto Rico tiene casi la mitad de su población bajo umbral de pobreza y un coeficiente de desigualdad social que lo ubica entre los más desiguales del mundo. De la mano de la pobreza y la desigualdad social han llegado nuevos problemas y han resurgido muchos otros que ya se creían superados. Sin duda, el resultado más grave y evidente de la pobreza y la desigualdad ha sido la expansión de las redes de narcotráfico internacional, que se sostienen fundamentalmente de la incorporación cada vez más masiva y riesgosa de jóvenes de las comunidades pobres del país.

Asociados a estos procesos, se evidencian también cambios en la cultura y la praxis política de una sociedad que no logró construir un Estado-nación y continúa siendo un territorio colonial de los Estados Unidos. La discusión sobre el presente y el futuro del Estado Libre Asociado, acordado en el marco de las negociaciones y la Constitución de 1952, sigue hoy muy viva y vigente. Esa peculiar relación política abrió a los puertorriqueños algunos espacios de derechos en relación con la ciudadanía norteamericana. Por ejemplo, desde finales de los sesenta, las familias pobres de Puerto Rico pudieron paliar su situación con subsidios del Gobierno Federal norteamericano. Estos han tenido impactos muy diversos y contradictorios sobre las familias, la economía, el mercado laboral –llegando a desvirtuar sus dinámicas normales– y el quehacer político en el país. Muchas personas se han acostumbrado a recibir un ingreso, aunque modesto, sin tener que trabajar y se han convertido en expertos en cómo prolongar la recepción de dichos beneficios. Los subsidios o transferencias han generado también mecanismos clientelares en el sistema político, premiando a los partidos y candidatos que se comprometían a conseguir más dinero de Estados Unidos para los pobres de Puerto Rico. Esta dinámica de dependencia y clientelismo se ha entronizado de maneras impensables en la cultura política, haciendo cada día más difícil quebrar el círculo vicioso de la pobreza, a la vez que se hace cada vez más abigarrada la relación con los Estados Unidos y la gestión

gubernamental. Pobreza masiva y colonialismo han ido inextricablemente de la mano. Por ello, muchos analistas de la situación puertorriqueña afirman que van casi tres décadas de agotamiento tanto del modelo económico puertorriqueño como del político. Hoy existe pleno consenso en que hay que encarar la situación política con nuevas estrategias, pero poco acuerdo sobre cómo comenzar a hacerlo.

En Puerto Rico existe un bajo nivel de conciencia sobre por qué persisten altos niveles de pobreza y de desigualdad social, así como sobre sus consecuencias. La mayoría de la población todavía piensa que los pobres son pobres porque no hacen un esfuerzo suficientemente grande por salir adelante o porque son fácil presa del vicio y la delincuencia. No se perciben claramente los nexos entre el modelo colonial y la desigualdad social porque el acceso al mercado a través del crédito, así como la existencia de una gran cantidad de dinero en circulación por vía del narcotráfico, nubla la posibilidad de desenmarañar la complejidad de la situación.

Uno de los intentos recientes más interesantes dirigidos a superar la pobreza y la desigualdad social desde la política pública fue el Proyecto de Comunidades Especiales, iniciativa promovida con ahínco por Sila María Calderón, quien fuera gobernadora de Puerto Rico en el período de 2000 a 2004. Esta iniciativa, que fue su proyecto bandera, constituyó un intento genuino de abordar el complejo tema de la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Se buscó mejorar las condiciones básicas de la vida cotidiana de los pobres a través de una inversión inédita de recursos dirigida a potenciar la formación de capital social, elemento cada vez más valorado del proceso de desarrollo económico. El marco conceptual que orientó el Proyecto de Comunidades Especiales está a la vanguardia en materia de políticas sociales en el ámbito internacional y merece ser conocido y analizado por los estudiosos del tema en la región.

No fue fácil encaminar la iniciativa en un medio tan complejo y contradictorio como el puertorriqueño. Primeramente, por el monto significativo de recursos que se asignaba a la lucha contra la pobreza (sobre mil millones de dólares), en un momento donde se reconocía que la economía del país mostraba debilidades. Pero justamente desde el Poder Ejecutivo se argumentaba que incorporando a ese sector poblacional en una estrategia de desarrollo integral podría iniciarse una revitalización económica y una recuperación del tejido social que estaba sumamente deteriorado. Se avizoraba, por primera en el país, una concepción distinta de lo que es desarrollo desde el Poder Ejecutivo. El dinero que se asignó habría de utilizarse para mejorar las condiciones de las viviendas, de infraestructura y de servicios de las comunidades pobres, así como para fortalecer las capacidades de los residentes a través de programas de capacitación para el mundo del trabajo, para el desarrollo de líderes y para la organización que impulsaría la autoges-

tión y el apoderamiento comunitario. Esta perspectiva buscaba quebrar la histórica dependencia y el clientelismo político prevaleciente. Las críticas a los programas vinieron sobre todo del sector político anxio-nista, que justamente apostó al clientelismo como forma de acercar a los puertorriqueños a los Estados Unidos. Muchos cuestionaron que se invirtieran millones de dólares para mejorar las oportunidades de los pobres, argumentando que estos se habían acostumbrado “a vivir del mantengo”. La propuesta de quebrar ese infame legado era realmente inédita en la historia del país y de la región.

El Proyecto de Comunidades Especiales convocó a los mejores talentos y especialistas en políticas sociales para organizar la ofensiva contra la pobreza. A través de un diagnóstico científico, se identificaron 686 comunidades que habrían de participar inicialmente en el Proyecto y se realizó un relevamiento exhaustivo de información demográfica y socioeconómica en ellas, así como del estado de la infraestructura de vivienda, caminos, instalaciones recreativas y otros. Estos instrumentos generaron la mejor base de datos que existe sobre este sector de la población de Puerto Rico y constituyen un acervo sólido y confiable de información clave para la formulación y monitoreo de la política pública, así como para llevar adelante investigaciones académicas.

A través de sus acciones, el Proyecto de Comunidades Especiales permitió en muy corto tiempo devolver sentido de orgullo y dignidad a las poblaciones empobrecidas, reconociéndoles su derecho a una mejor calidad de vida. Aunque no se logren resolver todos sus problemas en el corto plazo, el hecho de verse parte de las prioridades de la política pública envió un mensaje fundamental de respeto a los derechos humanos y de que se busca crear un clima con igualdad de oportunidades para toda la población.

El proceso de formación de nuevos líderes comunitarios, uno de los elementos centrales del Proyecto, mostró inmediatamente resultados impresionantes, aunque su trascendencia plena sólo se constatará en el mediano y largo plazo. Sabiendo cuán difícil es generar una nueva camada de líderes que puedan convertirse en una reserva ética, moral y ciudadana de un país, cabe señalar que estas nuevas voces se escuchan ahora cotidianamente, discutiendo públicamente los problemas álgidos que sus comunidades confrontan. Progresivamente, han ido conquistando espacios en los medios de comunicación de Puerto Rico, se han enfrentado a medidas que intentan despojar a las comunidades de derechos adquiridos y han construido redes de trabajo colaborativo. Todo ello evidencia plena de lo que se puede lograr cuando se moviliza, se invierte y se potencia el capital social de un país.

El trabajo que aquí se presenta buscó estudiar el impacto de este gran esfuerzo en sus primeros cuatro años de gestación. Fue realizado

por un equipo de especialistas latinoamericanos en políticas sociales y pobreza, a invitación de la propia ex gobernadora, que deseaba que a través de una mirada externa se calibrara el impacto del Proyecto. Con el apoyo administrativo de la Oficina de la UNESCO en Brasil, durante varios meses el equipo de investigación examinó centenares de documentos generados en la instrumentación del Proyecto. También se realizaron visitas a decenas de comunidades, se hicieron cinco grupos focales de discusión –con población general, jóvenes, líderes comunitarios y periodistas–, se hicieron dos encuestas cualitativas –una a cerca de un millar de residentes y otra a doscientos líderes comunitarios– y se entrevistaron decenas de funcionarios gubernamentales, empresarios, líderes políticos y comunitarios. Los trabajos de investigación se llevaron a cabo entre el 18 de noviembre de 2004 y el 30 de junio de 2005. El equipo de investigación estuvo integrado por los doctores Bernardo Kliksberg (director), Marcia Rivera (coordinadora), José Sulbrandt, Irene Novacovsky y Leonardo Caden. Las investigaciones de campo fueron realizadas por Ipsos/Hispania. El Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES), con sede en San Juan, Puerto Rico, proveyó asistencia técnica y apoyo intelectual a la iniciativa.

El estudio demostró claramente que el Proyecto de Comunidades Especiales comenzó a potenciar la generación de un valioso capital social en las comunidades pobres de Puerto Rico, hecho que se constata a través de algunos indicadores clave que se analizan en el estudio, como son el mejoramiento del clima de confianza, la capacidad de organización comunitaria, el desarrollo de liderazgo, la participación ciudadana, la afirmación de la autoestima y del sentido de apoderamiento por parte de líderes y residentes, la reafirmación de la identidad colectiva y la integración comunitaria.

Superar la pobreza y mejorar las agudas polarizaciones sociales actuales es un desafío no sólo de Puerto Rico sino de todos los países de América Latina y el Caribe. La experiencia que relevamos en este estudio muestra que ello puede hacerse si existe la voluntad política sostenida en el tiempo y se utilizan enfoques basados en la movilización del capital social de la comunidad. Las lecciones de instrumentación legadas por el Proyecto de Comunidades Especiales nutren el debate actual sobre políticas sociales y afirman que es posible construir sociedades más justas, más democráticas y economías realmente sostenibles.

El capítulo I presenta una discusión de la evolución de la situación de la pobreza y la desigualdad social en Puerto Rico. Utiliza como referencias estudios realizados por el sistema de Naciones Unidas, así como investigaciones académicas y de empresas consultoras. Analiza la persistencia de la pobreza y la creciente desigualdad como límites al potencial de desarrollo que tiene Puerto Rico y presenta las dimensio-

nes clave de estos dos fenómenos, advirtiéndolo sobre los peligros de una sociedad dual que ya se muestran en Puerto Rico. El capítulo incluye también un análisis de investigaciones realizadas en América Latina sobre la correlación entre desigualdad social y crecimiento económico.

El capítulo II se centra en la noción de capital social, explorando dimensiones como son la confianza al interior de una sociedad, la capacidad de asociatividad, el grado de conciencia cívica y la prevalencia de valores éticos. Se analizan los resultados de entrevistas, de grupos focales y de las dos encuestas que se realizaron en una muestra de las Comunidades Especiales con el fin de analizar el impacto del Proyecto sobre la generación y preservación del capital social. Se encontró que este en su corto tiempo de instrumentación había hecho ya un significativo aporte.

En el capítulo III se examina el alcance de los proyectos de infraestructura que se desarrollaron en el período que se extiende de abril de 2001 a diciembre de 2004 y que incluyeron construcción de viviendas, centros comunales, áreas recreativas, bibliotecas, carreteras y caminos, tendido de servicio eléctrico, de agua potable, teléfonos, entre otros. La magnitud de la inversión en infraestructura ha tenido un impacto muy significativo sobre la calidad de vida en las comunidades y ha permitido reafirmar un sentido de orgullo y dignidad comunitaria. Las decisiones sobre los proyectos a realizar en cada comunidad fueron tomadas mediante asambleas deliberativas de las propias comunidades que debieron sopesar en cada caso las urgencias y prioridades colectivas por encima de las individuales.

El capítulo IV da voz a los líderes comunitarios que han ido surgiendo del proceso de organización que se impulsó como parte del Proyecto de Comunidades Especiales. Hablan de su proceso de transformación personal, del descubrimiento de sentirse líderes de un colectivo y de las dificultades que para el trabajo comunitario representa la extrema politización de todos los asuntos en Puerto Rico. Conversan sobre la experiencia de haber participado activamente en un vasto proceso de formación con universitarios de primera línea y de las perspectivas del trabajo comunitario. Dan testimonio real de lo que sucede cuando las personas emprenden un cambio personal a favor de un compromiso social.

Sin duda, el proceso de llevar adelante el Proyecto de Comunidades Especiales no estuvo exento de dificultades y escollos. Por un lado, se trataba de un proyecto inédito en la historia del país, para el que hubo que crear una estructura operativa, lo que de entrada generó algunas resistencias en diversos sectores de la burocracia gubernamental. Por otro, el enfoque novel planteaba un giro en visión, métodos de trabajo y prioridades, que resultaba incómodo para sectores de una clase política acostumbrada a funcionar con esquemas clientelares. Se

requería una coordinación efectiva a niveles muy diferentes, desde lo macro a lo muy micro, y muchas veces faltaba el personal idóneo para facilitar dichas articulaciones. Las dificultades con la prensa no fueron menores, tal vez porque una inversión tan cuantiosa de recursos siempre ha de despertar desconfianza y temores. El capítulo V hace un análisis pormenorizado de las dificultades que debieron superarse para poner a funcionar el Proyecto y realizar las obras previstas.

En el capítulo VI se discute el papel que pudiera tener el monitoreo permanente de los trabajos que se realizan en el marco del Proyecto de Comunidades Especiales, y se presentan lineamientos de lo que podría hacerse para desarrollar un sistema de evaluación que responda a un modelo de trabajo basado en el principio de autogestión y apoderamiento comunitario.

El capítulo VII enmarca el desarrollo de este proyecto puertorriqueño en el marco de la nueva generación de políticas sociales en América Latina. Examina los grandes debates actuales sobre política social en la región y revisa algunas de las principales políticas y programas aplicados en Argentina, Brasil, México y Chile.

Finalmente, el capítulo VIII presenta un conjunto de hallazgos, conclusiones y recomendaciones dirigidas a fortalecer y consolidar un proyecto que es considerado imprescindible para el desarrollo futuro de Puerto Rico. En los anexos se encontrará una descripción pormenorizada de la metodología de trabajo utilizada y la Ley 1 de marzo de 2001, mediante la cual se crea y establece el Proyecto de Comunidades Especiales.

HAY MUCHO QUE AGRADECER...

En el transcurso de la investigación y preparación de este trabajo cientos de personas nos dieron de su tiempo y compartieron con el equipo de investigación sus visiones, expectativas y experiencias de este innovador proyecto social: altos funcionarios de agencias gubernamentales, alcaldes, legisladores, empresarios, periodistas, líderes y residentes de las comunidades. Todos se abrieron a discusiones francas y ponderadas sobre cómo encarar los difíciles problemas que enfrenta Puerto Rico, sobre políticas para superar la pobreza y sobre el Proyecto de Comunidades en particular. De cada conversación brotaron aprendizajes imborrables y se cimentaron afectos y solidaridades. Con cada persona tenemos una deuda de gratitud.

Los funcionarios de la Oficina de Comunidades Especiales nos permitieron acceso a sus fuentes documentales, a sus contactos en las comunidades y nos transmitieron su pasión y compromiso con lo que hacían. Desde la coordinadora general de dicha instancia, la doctora Linda Colón, que asumió el cargo siendo una destacada y comprometida investigadora del tema de la pobreza, hasta el más humilde empleado, pudimos constatar el empeño de todos y cada uno de los funcionarios

de esa Oficina en hacer realidad la igualdad de oportunidades para todas las personas. Todos ellos nos hicieron tomar conciencia día a día de la enorme responsabilidad que asume un académico cuando se acerca al estudio de los procesos sociales. A todos, nuestro mayor agradecimiento, pero muy en especial a la doctora Colón, una destacada colega con altísimo nivel de exigencia profesional, y a la profesora Nilsa Medina Piña, que supieron hacer observaciones agudas y críticas a sucesivos borradores de este informe.

Los líderes comunitarios, a quienes dedicamos este libro, constituyen una reserva de esperanza, de valores éticos, de inagotable solidaridad, y tienen en sus manos el futuro del país. En el transcurso de la investigación los vimos crecer y afirmarse, los vimos salir en defensa de sus comunidades, y los vimos intervenir en el debate público para asegurar la continuidad de las políticas que se pusieron en marcha. Han visto llover y han visto despejarse el horizonte; pero también han visto que pronto vuelven los nubarrones. Sin duda, es largo el camino que les queda por delante, pero hoy están más unidos que nunca y más motivados a continuar la lucha.

Los integrantes del equipo de investigación pudieron contar siempre con el decidido apoyo institucional de la doctora Roberta Martins de la Oficina de la UNESCO en Brasil. Asimismo, con el valioso apoyo logístico y administrativo de ILAEDES, en las personas de Vanessa Díaz quien sirvió de secretaria del equipo y de Carmen Graciela Díaz como auxiliar de investigaciones que acompañó de cerca la producción del informe final. María de los Ángeles Molina revisó el manuscrito, haciendo correcciones pertinentes. Sin la ayuda de ellos el trabajo monumental de destilar centenares de documentos y datos hubiera sido imposible.

Finalmente, queremos agradecer la confianza que en nosotros depositó Sila María Calderón, primera gobernadora de Puerto Rico, incansable mujer de fuertes convicciones, cuya pasión por hacer una diferencia en la situación social del país marcó el Proyecto desde sus inicios. Su tenacidad y su compromiso con los que menos tienen, así como su inquebrantable fe en la capacidad de las personas para superarse y salir adelante, la llevaron a tomar decisiones osadas de las que siempre podrá estar orgullosa.

La UNESCO y CLACSO nos han apoyado decididamente para que este libro llegue a sus manos, valorando la difusión del conocimiento como elemento crucial en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Esperamos que este trabajo sea un modesto aporte en la crucial discusión de cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad social en toda nuestra América.

Bernardo Kliksberg
Marcia Rivera

Capítulo I

POBREZA Y DESIGUALDAD

LÍMITES AL DESARROLLO DE PUERTO RICO

LA POBREZA PERSISTENTE EN PUERTO RICO

Puerto Rico es un pequeño país pero de grandes paradojas y contrastes. Por un lado, tiene el nivel más alto de PIB per cápita de América Latina, US\$ 10.950 en 2002 (Cuadro 1); tiene un alto nivel de desarrollo, calculado según los parámetros del Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (estimado por A.T. Kerney entre 0,864 y 0,891); tiene una buena infraestructura física en comparación con sus vecinos de la región del Caribe y América Latina (Cuadro 2); y un alto porcentaje de su población con títulos universitarios (Cuadro 3). Durante las décadas del cincuenta y sesenta se presentó al mundo como el “modelo” que debían seguir los países que querían cruzar el umbral del desarrollo, ya que fue capaz de crecer vertiginosamente atrayendo capital norteamericano manufacturero, pudo emprender un esfuerzo masivo en educación, construcción de viviendas e infraestructura, y logró controlar su crecimiento poblacional.

Cuadro 1

PIB per cápita, Puerto Rico y otros países latinoamericanos

US\$ a precios corrientes, 2002	
República Dominicana	2.320
Brasil	2.850
Argentina	4.060
Costa Rica	4.100
Chile	4.260
México	5.910
Puerto Rico	10.950

Cuadro 2

Dotación de infraestructura de Puerto Rico, sus vecinos caribeños y latinoamericanos

Tráfico aéreo vuelos semanales, 2002		Penetración de Internet Conexiones/10.000 personas, 2002		Población con acceso a acueductos (%)	
Cuba	175	Aruba	2.264	Brasil	84
Jamaica	250	Jamaica	2.291	Argentina	87
Cancún	250	Chile	2.375	México	88
Rep. Dominicana	425	Puerto Rico	2.460	Costa Rica	89
Bahamas	850	Islas Vírgenes	2.727	Jamaica	99
Puerto Rico	1.600	Bermuda	4.644	Puerto Rico	100

Fuentes: Datos tomados del estudio "Puerto Rico 2025", preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004), con datos del Banco Mundial, el Informe Mundial de Desarrollo Humano (2003), y la Junta de Planificación de Puerto Rico.

Cuadro 3

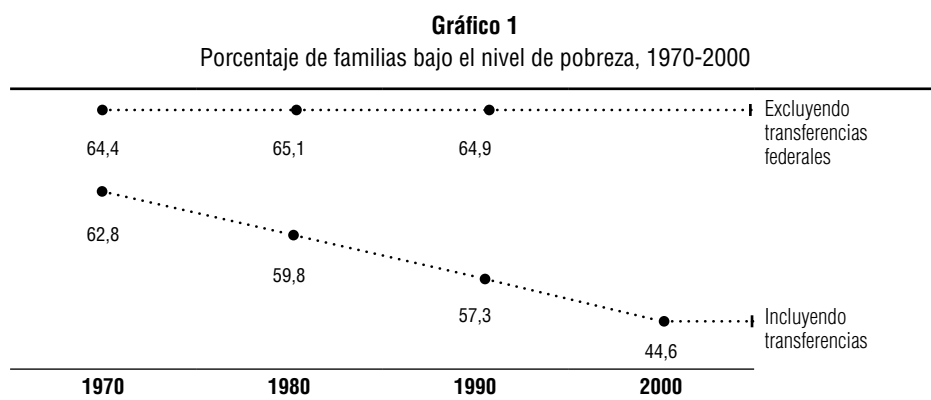
Educación universitaria de Puerto Rico y países de la OCDE

País	Porcentaje
Estados Unidos	27
Canadá	19
Puerto Rico	18
Francia	17
Alemania	13
Gran Bretaña	11
Italia	9
Promedio países del G-7	16

Fuente: Estudio "Puerto Rico 2025", preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004).

Estas transformaciones pusieron a Puerto Rico en un lugar privilegiado entre los países que buscaban dejar atrás la pobreza, el analfabetismo y todos sus efectos colaterales, generalmente contenidos en el concepto de “subdesarrollo”. Los cambios del país fueron objeto de numerosos estudios internacionales que lo colocaban como ejemplo emblemático de lo que un país pequeño podía hacer para superarse. Muchos destacaban que el progreso y la modernidad habían encontrado en Puerto Rico un justo balance con la tradición y la historia. Esas apreciaciones añadían que era uno de los pocos casos en que se lograba salir del “atraso” sin golpes de Estado ni dictaduras, y mediante la construcción de una democracia electoral con amplias libertades y derechos.

Sin embargo, a pesar de que Puerto Rico tuvo tasas de crecimiento económico de entre el 9 y el 11% desde los años cincuenta hasta los ochenta, no logró hacer avances significativos en reducción de sus niveles de pobreza, que se han mantenido empedernidamente altos. De acuerdo a los estándares de medición del Censo de Población y Vivienda de los Estados Unidos del año 2000, en Puerto Rico el 48% de la población vive bajo niveles de pobreza. Otros estudios colocan la proporción de pobres en alrededor del 45% (Kearny, 2004). Es importante señalar que la tasa de pobreza sería mucho mayor aún de no existir las diversas subvenciones que hace el Gobierno Federal de los Estados Unidos y que sobre el 60% de la población de Puerto Rico recibe en forma directa. *El estudio “Puerto Rico 2025” estimó que, de no haber habido transferencias federales para los pobres, la proporción de población bajo nivel de pobreza se hubiera mantenido en los mismos niveles que en 1970, alrededor del 65%.*



Fuente: Estudio “Puerto Rico 2025”, preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004).

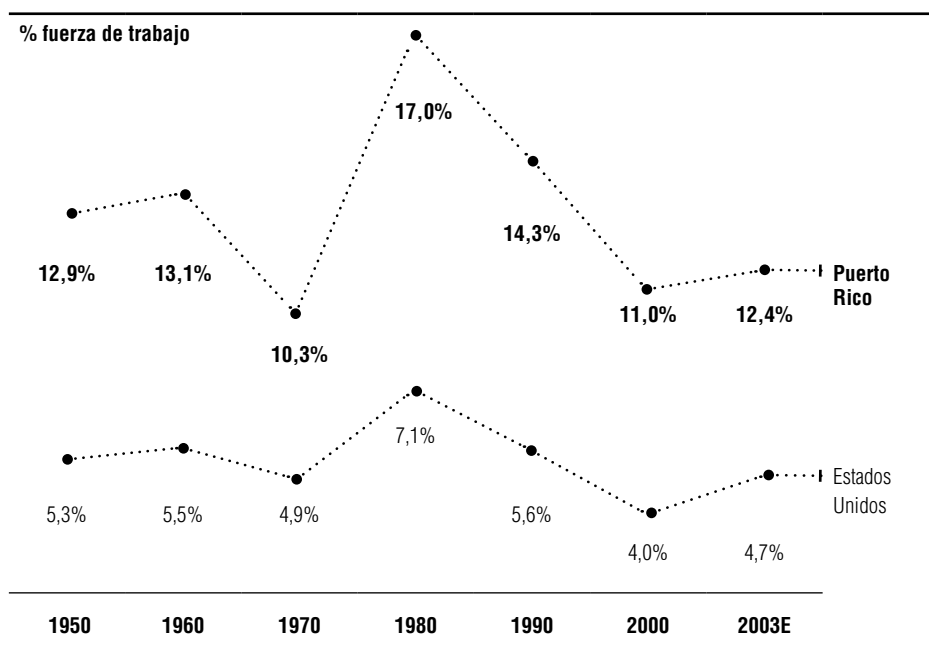
Esa cifra es muy superior a los niveles de pobreza de los Estados Unidos y duplica los niveles de los lugares más pobres como Washington DC

(20,2%), Mississippi (19,9%) y Louisiana (19,6%). Si la comparación se hace en el ámbito municipal, sólo 4 de los 3 mil municipios de Estados Unidos tienen niveles de pobreza superiores a los de Puerto Rico y todos ellos son sede de poblaciones indígenas. Aun así, los indicadores de pobreza de estas comunidades nativas, que van del 49,9 al 56,9%, son muy inferiores a los de municipios puertorriqueños como Maricao (68%), Orocovis, (68%), Lares (65,5%) y Las Marías (65,5%). Estos municipios, ubicados en las zonas rurales montañosas de Puerto Rico, son los más pobres de todo el territorio norteamericano.

La pobreza puertorriqueña está ligada a las altísimas tasas de desempleo y subempleo. Durante el último medio siglo la tasa de desempleo nunca bajó del 10%, como lo muestra el Gráfico 2. En el año 2003 se estimaba en 12,4%, más que el doble de la de Estados Unidos.

Gráfico 2

Evolución de la tasa de desempleo en Puerto Rico y los Estados Unidos



En las Comunidades Especiales se concentra buena parte de la población pobre del país. Por eso no es de extrañar que en ellas persista una proporción muy alta de población que recibe diversos tipos de ayuda por parte del Gobierno de Puerto Rico o del Gobierno Federal de los Estados Unidos.

Cuadro 4

Dependencia de fondos gubernamentales en las Comunidades Especiales, 2003

Ayudas Gubernamentales	Hogares	% Hogares
Tarjeta de Salud	105.597	64,2
Programa Asistencia Nutricional (PAN)	51.306	31,2
Medicare	33.885	20,6
Subsidio pago energía eléctrica	16.992	10,3
Medicaid	8.828	5,4
Programa WIC	6.779	4,1
Programa de Asistencia Económica	5.449	3,3
Subsidio pago teléfono	3.743	2,3
Beca de Estudio	2.414	1,5
Programa TANF	1.430	0,9
Subsidio de renta/sección 8	997	0,6

Fuente: Perfiles comunitarios preparados por OCEPR (2003).

Estas tasas pueden subestimar la magnitud del problema, por cuanto hay en la isla un porcentaje muy elevado de población que está subempleada, otro que sólo hace trabajos esporádicos en el sector informal, y otro que ha abandonado totalmente el mercado de trabajo. En 2003 había 1.378.000 personas en la fuerza de trabajo y 1.587.000 fuera de ella. La tasa de participación laboral era en el año 2004 de sólo el 46,6%. Es decir, la mayoría de la población estaba fuera del mercado de trabajo. La tendencia a una tasa de participación baja se ha sostenido ya por más de una década. La tasa de participación en la fuerza laboral en los Estados Unidos es superior al 60% y en América Latina, en promedio, de un 54,3%. Las razones para esta baja tasa de participación son múltiples y muy complejas.

Cuadro 5

Tasa de participación en la fuerza laboral, Puerto Rico, 1992-2004 (%)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
46,2	46,9	46,1	45,9	47,2	48,0	48,1	47,2	46,2	45,4	45,8	46,6

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Puerto Rico.

Por un lado, efectivamente, hay un sector de la población que podría identificarse como “desalentada”; personas que han dejado de buscar trabajo porque perciben es imposible encontrarlo. Además de la alta tasa de desempleo, en el país se está dando el fenómeno de que buena parte de los nuevos puestos de trabajo que se generan son temporeros, de salario mínimo y de tiempo parcial sin beneficios marginales

(prestaciones sociales). El Cuadro 6 muestra cómo los sectores de manufactura y Gobierno, tradicionales generadores de empleos estables, han decrecido, mientras que los de comercio, particularmente al detal, construcción y servicios son los que aumentan. Estos tres sectores se caracterizan justamente por la inestabilidad laboral.

Cuadro 6

Número de personas empleadas en establecimientos por sector industrial principal:
años fiscales seleccionados

Sector	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Manufactura	152	151	150	153	154	153	150	146	142	140	131
Minería	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/	a/
Construcción	46	47	45	46	52	56	59	65	70	73	71
Comercio	155	163	171	181	188	196	201	205	217	222	218
Al por mayor	37	37	36	38	40	41	41	41	44	45	43
Al detal	118	126	135	143	149	156	160	164	173	178	175
Finanzas, seguros y bienes raíces	37	39	41	42	44	46	47	48	49	48	47
Transportación, comunicación y otras utilidades públicas	21	22	23	23	24	26	27	29	35	34	33
Servicios	139	147	157	164	176	190	197	205	215	221	219
Gobierno 1/	293	292	291	304	308	319	313	302	286	280	278
TOTAL	844	862	879	912	946	987	991	1.002	1.014	1.019	999

a/ Menos de 2.000.

1/ Incluye empresas públicas.

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas del Trabajo, Encuesta de Establecimientos (Empleo no Agrícola).

Frente a esta realidad muchas personas optan por salir del mercado de trabajo y acogerse a los diversos beneficios que ofrece el Gobierno Federal norteamericano a las personas de bajos o ningún ingreso. En poco tiempo, según narraron en entrevistas a fondo residentes de barriadas pobres entrevistados como parte de estudio, se convierten en verdaderos expertos para ubicar fuentes que les apoyen con alimentos, subsidios para vivienda, educación para sus hijos, servicios de salud y medicinas, teléfono y otros. En la actualidad, Puerto Rico tiene un número importante de familias que están en la tercera generación que

nunca ha trabajado asalariadamente ni ha generado ingresos propios producto de su trabajo. Algunos buscan complementar los beneficios recibidos del Gobierno norteamericano emprendiendo actividades económicas diversas en el sector informal, que pueden incluir algunas de carácter ilícito, como el trasiego de drogas. Los estimados más conservadores expresan que el 25% del PIB es generado por el sector informal, y ya algunos economistas han expresado que un punto de drogas en Puerto Rico genera más empleo e ingresos que muchas actividades legales (Alameda, 2003). Los salarios por hora en la actividad delictiva son por lo menos diez veces mayor que el salario mínimo oficial. En el estudio “Perfil socioeconómico de la población residente en Comunidades Especiales” se señala que el 6,6% de la población mayor de 16 años trabaja por cuenta propia en empleos esporádicos, como hacer comidas, coser ropa, hacer trabajos de construcción, mecánica, limpieza de casas y patios, ventas en la calle, cuidado de niños y personas con impedimentos, recogido y venta de latas de aluminio, entre otros.

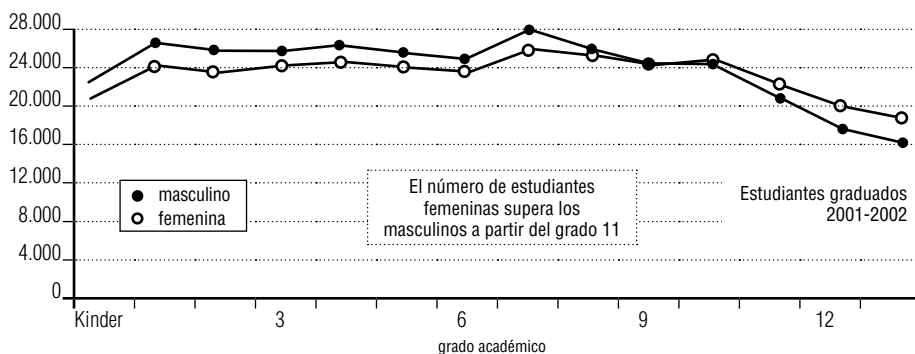
En el conjunto de las Comunidades Especiales de Puerto Rico, definidas a partir de la aprobación de la Ley N° 1 de marzo de 2001, la tasa de desempleo es del orden del 29% (OCEPR, 2003). Según señalan reiterados estudios, la primera preocupación y reclamo de sus residentes es justamente atender el desempleo –el 80% de residentes lo expresó en el estudio de mencionado y, asimismo en nuestras encuestas, el 79% de líderes y el 76% de residentes consideran el desempleo como el principal problema de la comunidad.

Estas tasas tan altas de desempleo y desaliento se producen a pesar de que hay un efecto amortiguador muy importante funcionando permanentemente, que es la elevada propensión a emigrar a Estados Unidos de la población. Mientras la isla tiene una población de 3.800.000, los puertorriqueños que migraron suman 3.400.000.

El desempleo juvenil es aún mucho más crítico que el elevado desempleo general. Casi triplica el desempleo promedio. Una tercera parte de los jóvenes no logra ingresar en el mercado de trabajo; no consigue obtener un primer empleo y, si lo consigue, se trata de empleos precarios, de tiempo parcial y de salario mínimo. Esta realidad está asociada a dos procesos fundamentales. Primero, el hecho de que el grueso de los nuevos puestos de trabajo que se están generando en el país tienen esas características y, segundo, que al menos el 40% de los jóvenes está abandonando la escuela y no termina su secundaria. El abandono de la escuela es mucho más pronunciado en los varones que en las niñas, pero el porcentaje ha aumentado también entre éstas, dado los incrementos en embarazos juveniles. La tasa de deserción escolar en Puerto Rico es sumamente alta en comparación con otros países. Estos procesos se ilustran en los siguientes gráficos.

Gráfico 3

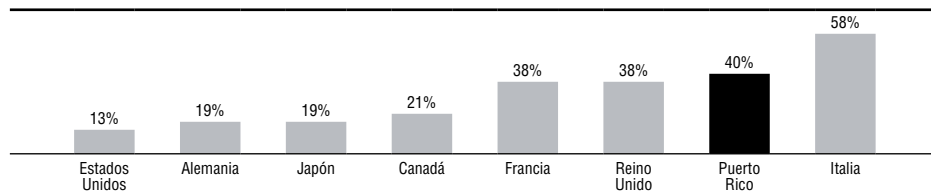
Estudiantes matriculados por género y nivel. Escuelas públicas diurnas, año académico 2002-2003

Número de estudiantes

Fuente: Proyecto Tendencias Puerto Rico, Decanato Estudios Graduados e Investigación y Facultad de Estudios Generales. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. En <www.tendenciaspr.com>.

Gráfico 4

Tasa de deserción escolar en secundaria, 2001



Fuente: Estudio "Puerto Rico 2025" preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004)

Según los perfiles comunitarios elaborados por la Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico (OCEPR), en estas comunidades la situación es mucho peor. Allí el 42,5% de las personas de 25 años o más tenía sólo cuatro años de escolaridad frente al 14,5% de la población general.

Cuadro 7

Distribución porcentual de la población de 25 años o más por nivel de escolaridad más alto alcanzado, Comunidades Especiales, Puerto Rico, 2003

Escolaridad	Población	% Pob. total
Elemental	63.993	23,3
Intermedia	50.627	18,4
Superior	103.621	37,8

Cuadro 7 - Continuación

Escolaridad	Población	% Pob. total
Vocacional	5.127	1,9
Educación especial	121	0,04
Grado asociado	15.964	5,8
Bachillerato	21.273	7,8
Maestría	1.236	0,5
Doctorado	185	0,06
Ninguna escolaridad	11.940	4,4
Total	274.087	100,0

Fuente: Estudio de Perfiles, OCEPR (2003).

UNA GEOGRAFÍA DESIGUAL

La distribución de la pobreza en la isla varía fuertemente entre los diversos municipios, concentrándose ésta en los municipios montañosos del centro. Se crea así un mapa particular de desigualdad y pobreza, que tiene ciertamente orígenes históricos. Fue en la costa, San Juan, Ponce y Mayagüez, donde se desarrollaron tempranamente las primeras industrias y las ciudades más importantes, mientras que en el centro montañoso prevaleció mayormente una economía familiar de subsistencia o del cultivo de café en pequeñas unidades familiares. El acceso a servicios básicos como agua potable, electricidad, alcantarillas y teléfonos fue más tarde para las zonas del interior, como también ha sido más difícil el acceso a las escuelas y servicios de salud. De ahí que exista una deuda histórica con estas poblaciones. El siguiente mapa y el cuadro posterior ayudan a comprender la geografía de la desigualdad en Puerto Rico.

Puerto Rico



© Joe Delgado.

Cuadro 8
Incidencia de la pobreza por municipios, 1999

Municipio	Porcentaje de pobres	Municipio	Porcentaje de pobres
Adjuntas	65,4	Juncos	54,1
Aguada	59,3	Lajas	56,5
Aguadilla	55,0	Lares	65,5
Aguas Buenas	51,7	Las Marías	65,5
Aibonito	51,8	Las Piedras	47,3
Añasco	51,6	Loíza	59,7
Arecibo	50,9	Luquillo	51,7
Arroyo	55,1	Manatí	51,7
Barcelonesa	56,0	Maricao	68,0
Barranquitas	61,3	Maunabo	59,1
Bayamón	34,9	Mayagüez	52,2
Cabo Rojo	47,1	Moca	58,7
Caguas	41,7	Morovis	59,5
Camuy	51,9	Naguabo	56,0
Canóvanas	54,2	Naranjito	55,5
Carolina	33,7	Orocovis	68,0
Cataño	50,0	Patillas	54,6
Cayey	50,3	Peñuelas	59,7
Ceiba	38,6	Ponce	52,3
Ciales	63,1	Quebradillas	55,4
Cidra	46,9	Rincón	56,3
Coamo	56,1	Río Grande	46,6
Comerío	61,6	Sabana Grande	52,0
Corozal	58,2	Salinas	58,2
Culebra	37,0	San Germán	49,6
Dorado	41,4	San Juan	40,8
Fajardo	42,1	San Lorenzo	54,1
Florida	57,0	San Sebastián	57,5
Guánica	63,7	Santa Isabel	57,4
Guayama	52,8	Toa Alta	39,0
Guayanilla	57,0	Toa Baja	39,6

Cuadro 8 - Continuación

Municipio	Porcentaje de pobres	Municipio	Porcentaje de pobres
Guaynabo	31,1	Trujillo Alto	34,0
Gurabo	43,1	Utua	63,6
Hatillo	55,8	Vega Alta	51,3
Hormigueros	38,4	Vega Baja	50,6
Humacao	47,2	Vieques	64,6
Isabela	55,5	Villalba	62,5
Jayuya	62,8	Yabucoa	54,5
Juana Díaz	56,7	Yauco	56,6
		Puerto Rico	48,2

Fuente: US Census Bureau (2002), *Census 2000 Sample Demographic Profiles*, Washington D.C., cuadro DP-3, Population by Poverty Status in 1999 for Countries (2000) y CEPAL (2004). *Globalización y Desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*. LG/Mex/L.646.

Como puede constatarse, 59 municipios de los 78 del país (79,4%) tienen niveles de pobreza superiores a la media nacional del 48,2%. Dentro de ellos, 13 tienen en la pobreza a más del 60% de sus habitantes

LA DESIGUALDAD CRECIENTE EN PUERTO RICO

Al mismo tiempo que todo ello sucede, Puerto Rico presenta elevadas desigualdades en múltiples aspectos, desde la distribución de ingresos hasta el acceso a alcantarillado.

El coeficiente Gini, que mide la desigualdad en la distribución de ingresos, era en Puerto Rico en 1999 de 0,574. Superaba ampliamente al de Estados Unidos de 0,476 –que es el país más desigual en el mundo desarrollado–, era similar al de Paraguay (0,577), superaba al de un país muy desigual como Guatemala (0,558), y estaba cercano al del país más desigual de América Latina y uno de los más desiguales del mundo, Brasil (0,607). El coeficiente de Puerto Rico duplicaba con creces el de los países más equitativos como los nórdicos (de 0,25 a 0,30), que muestran ser también los países de mayor desarrollo humano en mundo, según el índice desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004.

Con mucha frecuencia se repite que hay países, como es el caso de Puerto Rico y gran parte de América Latina, donde hay pobreza y hay desigualdad. Las investigaciones de años recientes plantean el asunto desde una perspectiva diferente. Tras examinar sistemáticamente los impactos de la desigualdad sobre el funcionamiento de la economía y las estructuras sociales, se ha concluido que *hay pobreza porque hay desigualdad*. Por ello es que resulta tan difícil reducir la pobreza.

Los estudios del PNUD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil-IPEA (2003) han demostrado que el impacto del crecimiento económico, desde ya deseable, sobre la pobreza es mínimo cuando hay altos niveles de desigualdad. Han estimado econométricamente que si Brasil crece a los promedios de la década del noventa y no modifica su patrón de desigualdad, tardaría 48 años en reducir la pobreza sólo 2 puntos. México, con su elevada desigualdad, tardaría asimismo 44 años en reducir en 3,2 puntos su tasa de pobreza que es cercana al 52%.

A similar conclusión llega un reciente informe de la CEPAL sobre las dificultades de América Latina para llegar a las metas del milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La desigualdad de la región, la más inequitativa del planeta, es un obstáculo central. Entre otras constataciones, el informe encontró que “los países que presentan las situaciones más críticas en materia de alimentación podrían reducir a la mitad el porcentaje de la población que padece hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos” (CEPAL, 2005).

Un informe de fondo sobre la situación social del mundo que termina de producir el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (2005a) centrado en la inequidad plantea:

La convicción de muchos años de que el crecimiento es la fuerza fundamental para reducir la pobreza es cada vez más cuestionada. Hay una creciente evidencia que el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es significativamente menor cuando la desigualdad aumenta que cuando declina. Por otra parte si el crecimiento contribuye a hacer crecer la desigualdad, la pobreza puede empeorar, sino en términos absolutos, por lo menos en términos relativos, al encontrarse los pobres peor en términos comparativos.

El documentado informe de la ONU que examina con amplia data estadística las experiencias de países de todo el planeta advierte que “las desigualdades en la distribución del ingreso y el acceso a recursos productivos, servicios sociales básicos, oportunidades, mercados e información pueden causar y exacerbar la pobreza”.

Por lo tanto, resalta: “Ignorar la desigualdad en la búsqueda del desarrollo es peligroso. Enfocarse exclusivamente en el crecimiento económico y la generación de ingreso como estrategia de desarrollo es inefectivo, porque puede llevar a la acumulación de riqueza en unos pocos y profundizar la pobreza de muchos [...] Es crucial que las políticas y programas para la reducción de la pobreza incluyan estrategias socioeconómicas para reducir la desigualdad”.

En este marco de análisis cabe preguntarse: ¿cómo incide la alta desigualdad de Puerto Rico en sus niveles de pobreza? El interrogante es de fondo porque puede dar lugar a una lectura más rica que la tradicional de las causas de la pobreza en la isla, y llevar consiguientemente a conclusiones más efectivas en términos de políticas públicas.

DIMENSIONES CLAVES DE LA DESIGUALDAD EN PUERTO RICO

Puerto Rico, como ya se señaló, presenta una estructura social altamente polarizada. Este tema debería ser discutido explícitamente y de modo sistemático por la sociedad, dadas las múltiples implicaciones que tiene para el país, para el diseño de políticas públicas y para la lucha contra la pobreza. Sin embargo, los abordajes, hasta ahora, han sido limitados. A continuación se presentan sintéticamente algunas de las principales características del patrón de desigualdad que observamos en la isla.

AGUDAY CRECIENTE

Como expresamos inicialmente, según un informe especial de la CEPAL sobre Puerto Rico (2004c) su desigualdad es mucho más pronunciada que la de Estados Unidos. En dicho país, el 20% más rico recibe el 51,6% del ingreso nacional, mientras que en Puerto Rico recibe el 59,9%. El 20% más pobre recibe en Estados Unidos el 3,4%; en la isla, el 1,7%.

Comparándolo con 16 países de América Latina, la distribución de ingresos de Puerto Rico es peor que la de 13 de ellos. Sólo es más regresiva en Paraguay, Nicaragua y Brasil, como puede apreciarse en el cuadro siguiente.

Cuadro 9

Distribución del ingreso/consumo per cápita en América Latina, Estados Unidos y Puerto Rico

País	Año	Gini	1er quintil	2do quintil	3er quintil	4to quintil	5to quintil
Bolivia *	1999	0,447	4,0	9,2	14,8	22,9	49,1
Brasil	1998	0,607	2,2	5,4	10,1	18,3	64,1
Chile	1998	0,567	3,3	6,5	10,9	18,4	61,0
Colombia	1996	0,571	3,0	6,6	11,1	18,4	60,9
Costa Rica	1997	0,459	4,5	8,9	14,1	21,6	51,0
Ecuador *	1995	0,437	5,4	9,4	14,2	21,3	49,7
El Salvador	1998	0,522	3,3	7,3	12,4	20,7	56,4
Guatemala	1998	0,558	3,8	6,8	10,9	17,9	60,6
Honduras	1998	0,563	2,2	6,4	11,8	20,3	59,4
México	1998	0,531	3,5	7,3	12,1	19,7	57,4
Nicaragua *	1998	0,603	2,3	5,9	10,4	17,9	63,6

Cuadro 9 - Continuación

País	Año	Gini	1er quintil	2do quintil	3er quintil	4to quintil	5to quintil
Panamá *	1997	0,485	3,6	8,1	13,6	21,9	52,8
Paraguay	1998	0,577	1,9	6,0	11,4	20,1	60,7
Perú	1996	0,462	4,4	9,1	14,1	21,3	51,2
Uruguay	1989	0,423	5,4	10,0	14,8	21,5	48,3
Venezuela	1998	0,495	3,0	8,2	13,8	21,8	53,2
Puerto Rico	1999	0,574	1,7	6,4	11,9	20,2	59,9
Estados Unidos	1999	0,476	3,4	8,9	14,5	21,6	51,6

Fuente: *World Development Indicators 2003* (Banco Mundial).

Nota: La unidad de observación es el ingreso por habitante con excepción de los países marcados con un * para los cuales la unidad es el consumo por habitante.

UNA ECONOMÍA DUAL

Puerto Rico registra con toda fuerza una dualidad sobre la que advierte el informe especial de la ONU sobre la situación social en el mundo (2005b): la configuración en los países de dos economías muy disímiles, la formal y la informal. Destaca:

La gran y creciente brecha entre la economía formal y la informal en muchas partes del mundo fortalece el caso por reducir la desigualdad. Aquellos que son parte de la economía formal generalmente se hallan entre “los que tienen” en la sociedad, porque tienen mayor probabilidad de ganar salarios decentes, recibir beneficios vinculados con su trabajo, tener contratos de empleo seguros, y estar cubiertos por las leyes y regulaciones laborales. En contraste aquellos en la economía informal están típicamente entre “los que no tienen”. Se hallan excluidos de diversas protecciones legales, y no pueden acceder a los beneficios básicos o disfrutar de los derechos fundamentales, otorgados a quienes están en la economía formal. Dado que muchos pobres trabajan informalmente la reciente expansión de la economía informal en muchos países tiene implicaciones mayores para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Según un estudio encomendado por el Departamento de Trabajo de Puerto Rico (2004), la economía informal representa el 23,2% del PIB de la isla. Ha venido creciendo de 1980 a 2002 a un 3,3% anual, lo que supera el 2,1% de crecimiento del empleo total. Aparece como la única alternativa para

amplios sectores. Según el estudio, para personas con destrezas limitadas, desertores escolares e inmigrantes, es el único camino a la sobrevivencia.

Junto a factores como la pobreza y el desempleo, a la economía informal la propulsa la regresividad fiscal. Los sectores asalariados tienden a pagar una mayor proporción de impuestos que los que trabajan por cuenta propia. En Puerto Rico en los últimos 20 años se han reducido los impuestos que pagan las corporaciones, y ha aumentado la carga fiscal sobre los individuos. De acuerdo al estudio de González (2001):

Uno de los factores que contribuye al desarrollo de la economía informal es la carga contributiva excesiva. En Puerto Rico se observó un incremento en los ingresos de fuentes contributivas y de las contribuciones sobre ingresos que aumentó de 7,8 a 10,8%.

TENDENCIA REGRESIVA

Como se mencionó anteriormente, en 1999 el coeficiente Gini era de 0,574, el mismo que en 1969. Como muestran los trabajos de Sotomayor (1996; 2003) la desigualdad en los salarios en el mercado de trabajo en la población masculina creció. El coeficiente hubiera sido mayor si no fuera por el efecto compensador de los pagos de transferencia del Gobierno de Estados Unidos. Ellos cumplieron un papel igualador frente a la regresividad de las tendencias económicas.

Linda Colón Reyes (2005a) menciona las conclusiones de un estudio de la Junta de Planificación sobre un período de 30 años (1960-1990) que muestra la consistencia de la tendencia al agravamiento de la desigualdad:

Las conclusiones del presente estudio se derivan de un análisis ponderado de la estimación de una gran variedad de coeficientes de desigualdad en la distribución del ingreso. La mayoría de las medidas de dispersión estudiadas muestran consistentemente que, con excepción del año censal 1980, ha habido un continuo deterioro de la distribución del ingreso en Puerto Rico a nivel agregado. El análisis realizado a través de las curvas de Gini para las distribuciones de ingresos informadas por los contribuyentes, antes y después del pago del impuesto, no encontró evidencia de que después de la reforma de 1987 hubiese mejorado la equidad. La tendencia hacia una mayor desigualdad del ingreso ha ocurrido a pesar de los cambios estructurales de la economía de Puerto Rico, acaecidos como resultado del proceso de industrialización y del gran flujo de transferencias del Gobierno Federal (Informe 1995, Cap. VII: 5).

Juan E. Corradi (2004) comprueba similares tendencias en la década siguiente (1990-2000). Analizando los ingresos familiares por decil de ingresos en dicho período concluye que “la brecha de ingresos entre los súper ricos y todos los otros deciles de la población se incrementó aun en términos reales. Por consiguiente la brecha de ingresos familiar absoluta se incrementó en dicha década”.

OPORTUNIDADES LABORALES DESIGUALES

La obtención de un empleo estable es una meta fundamental de toda la población de la isla, pero es difícil de cumplir dadas las elevadas tasas históricas de desocupación y subocupación. Como vimos, se hace particularmente difícil para una tercera parte de los jóvenes conseguir ese primer empleo con el que puedan iniciarse en el mercado de trabajo. La educación no asegura empleo en un mercado de trabajo como el de la isla, pero es un requisito imprescindible para tener “empleabilidad”.

Las desigualdades que generan altos niveles de pobreza finalmente alcanzan, como está sucediendo en toda América Latina, al sistema educativo. A pesar de sus esfuerzos por abrir plenamente las escuelas a todos los sectores, diversas dimensiones de un contexto muy desigual inciden negativamente para que no se logre la meta de escolaridad plena en Puerto Rico.

La deserción escolar que supera el 39% se concentra en los grupos pobres. Los niños tienden a desertar entre otras razones porque dadas las altas expectativas de consumo que persisten en la sociedad desean trabajar cuanto antes para allegar algún ingreso. Lamentablemente, en demasiadas ocasiones donde los varones encuentran ese empleo es en el trasiego de drogas ilícitas. En cambio, en los grupos más ricos y en las clases medias, la tendencia es a prolongar la escolaridad para dotar a los jóvenes del mayor bagaje educativo posible ante un mercado de trabajo que pide credenciales cada vez mayores. Las niñas de familias pobres que abandonan la escuela lo hacen mayormente por problemas de embarazos precoces.

A esta brecha en escolaridad se suma otra de calidad. En las pruebas de aprovechamiento académico (Baquero, 2005) sólo el 44% de los niños demuestran un dominio avanzado de los estándares de matemáticas y español, y sólo un 48% de los de inglés. Los datos muestran una fuerte correlación con el nivel socioeconómico, que incide de diversos modos en las posibilidades de rendimiento educativo y en el tipo de escuela en que el niño se forma.

Se crea así una brecha en “capital educativo” que va a reforzar las otras dimensiones de la desigualdad.

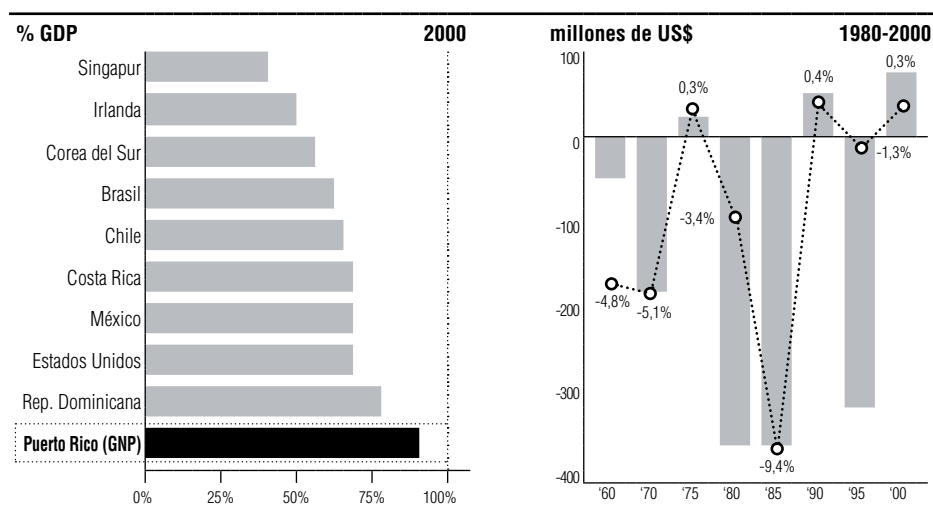
DESIGUALDAD Y VIOLENCIA

Refiere el informe especial de la ONU (2005a) sobre desigualdad que puede apreciarse a nivel internacional que “la violencia es más común

donde las desigualdades son mayores, y las tendencias sugieren que crecer en pobreza con frecuencia lleva a exclusión social, que puede contribuir a la criminalidad”.

El cuadro social de Puerto Rico responde a estas características: pobreza y exclusión social, en una sociedad altamente polarizada. Por otra parte, las pautas de consumo de los sectores de los estratos altos y medios se convierten en la referencia a través de los medios masivos y de otras vías, y contrastan duramente con las de los sectores pobres, lo que genera elevadas tensiones sociales. En el caso de Puerto Rico esto es sumamente agudo por cuanto desde muy temprano la isla estuvo expuesta a una penetración muy grande de bienes de consumo. De hecho, los puertorriqueños tienen patrones de consumo mayores a los del grueso de los países desarrollados y tasas negativas de ahorro personal (Gráfico 5). Es lógico que los pobres aspiren a tener bienes materiales y cuando la desigualdad es tan grande, los principios éticos y morales ceden a favor del consumismo.

Gráfico 5
Consumo y ahorro personal en Puerto Rico



Fuente: Estudio “Puerto Rico 2025” preparado por A.T. Kearney Management Consultant (2004).

Esta situación crea un ambiente propicio para que las mafias de la droga recluten jóvenes desesperados por encontrar alguna fuente de ingresos para satisfacer sus deseos de consumo de ropa y zapatos a la moda, de automóviles, de equipos de sonido, entre otros. Se estima que hay en la isla 1.500 puntos de droga y sus ventas oscilan entre 813 y 1.500 millones de dólares anuales. Un joven desempleado, sin completar su

educación secundaria, puede comenzar a trabajar en el punto de drogas con un salario por hora de US\$ 50, lo que a la semana le representarían US\$ 2 mil y al año sobre US\$ 100 mil libres de impuestos (Alameda, 2003). Si trabajara en alguno de los empleos legales que podrían estar a su alcance, ganaría un salario mínimo de US\$ 5,15 la hora, o unos US\$ 10 mil al año. Los jóvenes cada vez más se toman el riesgo.

En 2004 hubo en Puerto Rico dos asesinatos diarios. Esa tasa es tres veces la de Estados Unidos, y cuatro veces la de la Unión Europea. Entre el 70 y el 75% de estos asesinatos se asocian a la industria de la droga (Alameda, 2003).

La tendencia ha sido un aumento constante de las tasas de criminalidad. Colón Reyes (2005a) refiere datos detallados al respecto. Entre 1950 y 1992 la tasa de delitos tipo I ha aumentado 7 veces, de 438 a 3.600 anuales por cada 100 mil habitantes. Los homicidios se han elevado de 7,5 cada 100 mil personas en 1954 a 24 en 1995. También han crecido la violencia doméstica y el maltrato de niños. Entre 1987 y 1994 fueron asesinadas 625 mujeres. Entre 1994 y 1995 fueron denunciados 92.934 casos de maltrato de niños.

En los Estados Unidos y en el ámbito internacional, las investigaciones indican que algunos de los descensos más significativos en las tasas de criminalidad estuvieron directamente vinculados con el aumento de las tasas de ocupación de los jóvenes y el incremento de los salarios mínimos, todos procesos que mejoran la igualdad de oportunidades.

También incide significativamente el funcionamiento de la familia. Un estudio sobre 60 mil delincuentes jóvenes en Estados Unidos (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% provenía de familias con un solo cónyuge al frente. Si la familia opera, brinda al joven los códigos de ética a través de los mensajes y los ejemplos de conducta. Si está desarticulada –y se ha verificado que la pobreza es un fuerte desarticulador de familias– ello no se da.

La desigualdad generadora de pobreza contribuye al debilitamiento de las familias. Acompañado de otros factores, se crean cuadros que van desde el abandono de la familia por el cónyuge masculino (las cifras de madres pobres solas jefas de hogar son muy significativas en Puerto Rico) hasta la violencia doméstica. La sociedad pierde así la posibilidad de contar con la más efectiva unidad social preventiva del delito.

Según indica la experiencia mundial, para reducir la criminalidad se debe aumentar las oportunidades de trabajo para los jóvenes, fortalecer la familia y mejorar los niveles educativos. Todo ello está fuertemente obstaculizado por la desigualdad.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA EQUIDAD?

Un gran número de investigaciones de los últimos años ha demostrado que las sociedades con mejores niveles de equidad logran una serie de

ventajas comparativas en una amplia gama de dimensiones. La equidad se ha transformado en una receta obligada para alcanzar desarrollo. Lo ilustran los casos de algunas de las economías más exitosas de las últimas décadas como Finlandia, Corea, Noruega, Suecia, Holanda, Canadá, entre otras. Todas ellas han dado alta atención a alcanzar y mantener buenos niveles de equidad a través de la formulación de políticas concretas y específicas para mejorar las oportunidades de todos los sectores y para asegurar una mejor distribución de los frutos del progreso y el desarrollo.

Entre los principales beneficios de la equidad se hallan los que se resumen a continuación.

REDUCE LA POBREZA

Cada vez va quedando más claro a través de investigaciones científicas que las posibilidades de mejorar los índices de pobreza son menores para las sociedades donde existe un alto grado de desigualdad social. En contraste, las sociedades donde prevalece un contexto de baja desigualdad, tienen mejores oportunidades de superar la pobreza. Ravallion (1997; 2004), por ejemplo, concluye de la evidencia empírica que la elasticidad de la pobreza ante el crecimiento se reduce cuando la desigualdad es mayor. La posibilidad de que las mejoras en crecimiento reduzcan efectivamente pobreza se halla mediada como un factor central por el grado de inequidad. Las posibilidades de logros, así como de avances sostenidos, son totalmente diferentes si se consigue reducir la inequidad, si la misma permanece estancada o se deteriora. Por ello, si América Latina tuviera los mismos patrones generales de distribución del ingreso de otras regiones del mundo, los grados de pobreza serían mucho menores a los actuales. Patten, ex comisario de la Unión Europea (2004), resalta al respecto sobre América Latina:

Si el ingreso en América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este, la pobreza en la región sería apenas un quinto de lo que es hoy en día [...] Esto resulta importante no sólo desde el punto de vista humanitario, sino también desde una perspectiva práctica, políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad, se duplicaría el tamaño del mercado.

Y, podemos añadir, si así ocurre, se pueden elevar las tasas de crecimiento económico.

No es casualidad, entonces, que los países que mayor grado de desarrollo humano tienen, según el índice del PNUD, son desde hace varios

años Noruega y Suecia, países firmemente comprometidos con la equidad en sus múltiples dimensiones: de género, social, racial. Para lograr la equidad han instrumentado políticas contributivas y programas de acción afirmativa de diversa índole a fin de nivelar el terreno de las oportunidades. Esos dos países tienen una proporción ínfima de su población bajo niveles de pobreza (menos del 5%), aunque no tienen los niveles de ingreso tan elevados como Estados Unidos, que tiene 13% en promedio.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2002 afirma sin ambigüedades que el crecimiento económico no ha vencido a la pobreza. Y aporta ejemplos interesantes. Guatemala, dice, dispone de un ingreso nacional 7 veces superior al de Tanzania, pero mientras esta última ha establecido programas para asegurar a las niñas las mismas oportunidades que a los varones para asistir a la escuela, en Guatemala no se ha hecho. Eso se refleja ya en la capacidad de cada país para superar la pobreza.

CONTRIBUYE A LA INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

Por otra parte, la reducción de las desigualdades crea condiciones propicias para que aumente significativamente la inversión en la formación de capital humano. Los pobres presentan carencias pronunciadas en las dimensiones esenciales para generarlo: nutrición, salud y educación. Su propensión marginal a consumir bienes de este orden es muy alta, dado que son decisivos para la existencia y percibidos como tales. Por ende, si tuvieran la posibilidad de aumentar su participación en la distribución de ingresos, seguramente aumentarían sus gastos en nutrición, educación y salud. Ello fortalecería las bases mínimas del capital humano y pondría en marcha un círculo virtuoso del desarrollo en contraposición al de la pobreza.

Debemos tener presente que la única forma de ahorro posible no es la financiera. A través de este tipo de inversión las personas y las sociedades acumulan capital humano. Dicho capital es considerado actualmente como fundamental para lograr altos niveles de productividad y competitividad de las naciones. Por ende, puede afirmarse que mejorar la equidad también permitirá mejorar la competitividad.

AUMENTA EL AHORRO NACIONAL

En tercer término, una estrategia de mejoramiento de la equidad puede impactar muy favorablemente en las tasas de ahorro nacional. Las políticas de crecimiento “de abajo hacia arriba” impulsadas en países como Japón y Corea, entre otros, estimulando la pequeña y mediana empresa, y los pequeños agricultores, favorecieron la equidad. Los sectores sociales a los que se ofrecieron estas oportunidades reaccionaron a ellas con toda intensidad. Ante la creación de condiciones de viabilidad para

montar unidades productivas de este tipo, por los apoyos recibidos en términos tecnológicos, crediticios, posibilidades de inserción en políticas exportadoras, las respuestas fueron reducir el consumo y/o aumentar el tiempo de trabajo para, mediante ambas formas de ahorro, poder invertir en dichas unidades. A su vez, el desarrollo de nuevas empresas crea condiciones para el ahorro y la reinversión familiar.

El capital creado en estas pequeñas unidades de producción ha jugado un rol significativo en la formación global de ahorro nacional en estos países. Mientras que en ellos las tasas anuales de inversión pública y privada iban de un 30 a un 40%, en otros, como los latinoamericanos, donde las condiciones fueron en muchos casos desfavorables para unidades productivas de este tipo, no pasaban del 20%. Birdsall (1998) destaca al respecto: “Puede afirmarse que es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser de más del 3 ó el 4% a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos”.

CONTRIBUYE A LA GENERACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

Según la Organización Internacional del Trabajo-OIT (2004), la mayor cantidad de puestos de trabajo en el mundo se generan en las pequeñas y medianas empresas. Por eso, reducir las desigualdades y mejorar las oportunidades de que los pobres se integren a la cadena productiva no sólo mejora las posibilidades de crecimiento económico sino también de crecimiento con empleos, dando respuesta a la gran paradoja de nuestros días que confirma que el empleo no ha estado acompañando el ritmo de crecimiento económico.

Chile ha sido el país latinoamericano que en la última década ha impulsado más la micro y la pequeña empresa como estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad. La microempresa absorbe allí alrededor del 40% de los ocupados. Desde los años noventa viene generando cerca de un tercio de los nuevos puestos de trabajo que se crearon en el sector no agrícola, y el grupo de empleadores de la microempresa lideró el crecimiento de la ocupación en el ámbito nacional.

Pero el mejor ejemplo de que la pobreza puede superarse a través de que se nivele el terreno de las oportunidades es el fenomenal crecimiento económico de China. Allí, el 60% de las empresas son medianas o pequeñas, generan el 60% del total de las exportaciones y emplean en las ciudades al 75% de los trabajadores (ECAP, 2005). Las PyMES, en número redondos, son 10 millones. El valor total de los productos terminados y de los servicios que producen representa el 50,5% del PIB del país, el 60% de las exportaciones y los impuestos pagados por ellas representan el 43,2% de la totalidad de los impuestos cobrados por el país. Es decir, se ha logrado en buena medida insertarlas en la economía formal.

Las políticas adoptadas por el Gobierno han ido dirigidas a crear un clima de oportunidades para que las familias pobres puedan emprender sus propios negocios. Se les ofrece crédito a interés bajo, apoyos fiscales y capacitación. Las empresas pequeñas cuentan con incentivos, como sólo pagar un 2 ó 3% del equivalente al Impuesto Sobre la Renta, por cierto período de tiempo.

Esta política de acción afirmativa para superar la pobreza a través de dar oportunidades a los pobres de insertarse en el circuito productivo ha permitido que China haya pasado de ser un país marginal dentro de la economía mundial a desempeñar un papel central en el desenvolvimiento económico a escala internacional. Entre 1978 y 2003, el PIB real de China creció en promedio un 9,4%. Este extraordinario comportamiento ha hecho de China una economía 12 veces más grande de lo que era hace sólo 25 años, con un tamaño similar a la suma de las economías de Brasil, México y Rusia. China es ya la séptima economía mundial, y la segunda cuando calculamos el PIB en términos de paridad de poder de compra. Y de repetirse la experiencia en el próximo cuarto de siglo, la economía china podría igualar en dimensión a la de Estados Unidos.

El nuevo escenario productivo mundial ha modificado las formas de organización de la producción, fragmentándola en múltiples unidades de menor tamaño que son capaces de responder con mayor flexibilidad y prontitud a cambios en los requerimientos del mercado. Esto abre nuevas oportunidades para que las personas que no han podido participar del mercado de trabajo puedan organizar pequeñas unidades productivas y proveer bienes y servicios requeridos por otras empresas o por consumidores en el ámbito mundial. El extendido fenómeno de externalización de funciones y de partes del proceso productivo (*outsourcing*) desde las empresas de mayor tamaño ofrece por primera vez a la microempresa la oportunidad de vincularse a sectores más dinámicos y formar parte de la cadena productiva. En este marco, se considera con más fuerza que antes la idea de que el sector microempresarial puede dejar de ser un área marginal para convertirse en un agente de desarrollo, que contribuye al crecimiento económico. De ahí que hoy exista mayor conciencia de que los gobiernos deben proveer y ayudar a coordinar apoyos esenciales de información, capacitación en informática, contabilidad, manejo de recursos, identificación de mercados y otros esenciales para aprovechar el potencial de crecimiento y desarrollo que se podría lograr articulando mejor la producción desde la informalidad con la economía formal.

Un informe de la CEPAL (2004b) afirma concluyentemente la importancia del trabajo y el aporte de los pobres a la economía:

El sector informal ha sido tradicionalmente tomado como un residuo en la transición hacia un contexto más moderno

e institucional y, por lo tanto, las reformas se han centrado en los problemas y características del sector formal. Sin embargo, tiene cada vez más importancia para los más pobres como fuente de empleo y de ingresos. En el año 2000, el 63% de los trabajadores del 40% más pobre de los hogares estaban ocupados en el sector informal, por un ingreso equivalente al 54% de las retribuciones laborales de los integrantes de ese estrato de ingreso. *Cuanto más pobre sea el estrato al que pertenece el trabajador mayor es esta última proporción.* La situación varía según los países; allí donde la informalidad está más difundida, los ingresos del trabajo informal constituyen cerca del 70% de las retribuciones laborales de los más pobres (énfasis propio).

APOYA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

El mejoramiento de la equidad tiene también efectos positivos sobre las posibilidades de desarrollo tecnológico. En el mundo actual la competitividad está ligada al conocimiento. Ello se debe a la composición de las nuevas formas de producción que están basadas esencialmente en conocimiento acumulado. Las industrias de punta del siglo XXI, como informática, microelectrónica, biotecnología, comunicaciones, robótica, ciencia de los materiales, se fundan en conocimiento. Las posibilidades de acceder a este conocimiento, manejarlo, hacer, a partir de él, “innovación doméstica”, y generar conocimiento nuevo están fuertemente ligadas al nivel educativo de la población. Si un país mejora su equidad y facilita oportunidades de calificación significativas a amplios sectores de su población, estará construyendo la capacidad básica para poder operar en el mundo de las nuevas tecnologías. Ese mundo requiere buenos niveles de formación en campos como las matemáticas, la lógica, las ciencias, la computación y otros, y familiaridad con los progresos tecnológicos. Y se necesita que esa formación no esté restringida a elites, sino extendida en la población, lo que se logra mejorando las oportunidades de estudio para todos los sectores.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha hecho un aporte importante a la conceptualización de lo que debe ser la responsabilidad del Estado en el tema de educación. A lo largo de la última década encomendó numerosos estudios que fueron estableciendo con claridad la relación que existe entre educación y desarrollo. Y concluyeron que es menester asegurar, a todos, educación de calidad a lo largo de toda la vida, a fin de que las personas puedan desarrollar plenamente sus capacidades y aportar al desarrollo colectivo (1996).

AMPLÍA LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

La mejor equidad creará también condiciones más favorables para el fortalecimiento y desarrollo del capital social. Favorecerá aspectos cruciales del mismo como, entre otros, el clima de confianza y creará condiciones objetivas más favorables para una participación más intensa de la población en organizaciones de base de la sociedad civil. El caso de las Comunidades Especiales de Puerto Rico lo demuestra claramente. El capítulo III de este informe da cuenta pormenorizada del impacto que este proyecto tuvo sobre la generación de capital social.

MEJORA SIGNIFICATIVAMENTE LA SALUD

Asimismo, las investigaciones muestran profundas interrelaciones entre grado de equidad, capital social y salud pública. Según Kawachi, Kennedy y Lochner (1997), cuanto mayor es la desigualdad en una sociedad, menor es la confianza entre sus integrantes, menor es la cohesividad social, y ello incide directamente en la salud pública. Cuanto más reducidos los niveles de confianza entre las personas, mayor es la tasa de mortalidad.

Entre otros aspectos, según indican las investigaciones, las personas con pocos lazos sociales tienen mayores dificultades de salud que las que tienen contactos sociales extensivos.

Los autores han elaborado un modelo econométrico de simulación que concluye que por cada 1% de incremento en la desigualdad en los ingresos, la tasa de mortalidad general es 2 ó 3 puntos mayor a la que debería ser.

APORTA A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Entre otros efectos, los altos niveles de inequidad afectan duramente en sociedades democráticas a la tan buscada “gobernabilidad”. La sensación de “exclusión forzada” que transmiten a amplios grupos de la sociedad genera en ellos una baja de credibilidad en los gobernantes. Pierden legitimidad las principales instituciones representativas: presidencia, Congreso, partidos políticos, grupos de poder relevantes. Existe desconfianza hacia ellos y la sensación de que hay un “juego poco transparente” con pocos ganadores y muchos perdedores, bajo reglas sesgadas. Ello reduce seriamente los márgenes de gobernabilidad efectiva.

En las realidades del siglo XXI, en donde continuamente los escenarios de la economía internacional cambian y ello exige respuestas adaptativas de los gobiernos, en términos de políticas innovativas, la posibilidad de que los gobiernos de sociedades inequitativas puedan introducirlas con el respaldo social necesario es limitada. Su margen de maniobra para la innovación está acotado por su escasa credibilidad y baja capacidad de convocatoria. Por otra parte, los elevados grados de tensión latentes en sociedades con alta inequidad crean permanentes

tendencias a la inestabilidad política y a la incertidumbre, con efectos negativos sobre la inversión, entre otros planos.

Las conductas esperables no obedecen además a esquemas mecánicos, sino que pueden adoptar múltiples formas. Las investigaciones tienden a desmentir el llamado teorema del “elector promedio”. Según el mismo, en las sociedades muy desiguales, los electores promedio votarán por políticas redistributivas que puedan desalentar la inversión y dañar el crecimiento.

Deininger y Squire (1996) plantean que si ello fuera cierto, la desigualdad afectaría al crecimiento en los sistemas democráticos, pero no en los países sin democracia. Prueban esa hipótesis en su amplia base de datos, y encuentran que la desigualdad inicial afecta el crecimiento futuro en sociedades no democráticas. Por ende concluyen que “nuestros datos no avalan el teorema del votante promedio como una explicación para las relaciones entre inequidad y crecimiento”. Lo mismo indican los estudios de Clarke (1992) y de Alessina y Rodrik (1994). Son otros y no la supuesta conducta electoral del votante promedio los factores que a partir de la inequidad restringen el crecimiento. Por otra parte, una conducta típica de los sectores más afectados por la inequidad en sociedades democráticas no es la supuesta por el teorema, sino su retraimiento electoral. Se abstienen de participar por su falta de expectativas respecto a cambios. El más reciente ejercicio electoral de Puerto Rico, la consulta sobre el cambio hacia la unicameralidad, celebrado en julio de 2005 afirma esa tendencia. Las tasas más bajas de participación se verificaron en los sectores pobres del país (Rivera, 2005).

Pueden sumarse a las lecturas anteriores de la realidad otras desde ángulos adicionales como, entre ellos, el impacto de la equidad en la ampliación de los mercados internos, en la reducción de las distancias de remuneraciones entre campo y ciudad y en la productividad laboral.

El cuadro que va surgiendo en su conjunto es que las sociedades que tienden a fortalecer y a mejorar la equidad tienen mejores resultados económicos, sociales y políticos en el mediano y largo plazo. Están poniendo en marcha circuitos virtuosos en campos como los descritos: la reducción de la pobreza, la formación de capital humano, el progreso tecnológico, el desarrollo del capital social, la gobernabilidad democrática y la estabilidad.

No sólo la equidad favorece un crecimiento económico sostenible. Es una causa central de por qué sociedades con recursos muy limitados logran dar a sus poblaciones niveles de vida mucho mejores que otras mucho más ricas.

El Nobel de economía Amartya Sen (1997) muestra que a pesar de tener un producto per cápita considerablemente más bajo, el estado de Kerala en la India, China y Sri Lanka logran dar a sus habitantes

una esperanza de vida considerablemente mayor y mejores indicadores de salud, educación y desarrollo humano que países con per cápita más alto como Brasil, Sudáfrica y Gabón (país petrolero). El primer grupo de países ha favorecido activamente la equidad, entre otros planos, a través de la universalización del acceso a la salud y la educación, y por ende, al trabajo remunerado.

En América Latina, un país como Costa Rica, a pesar de no tener materias primas estratégicas ni fuentes de energía, ha conformado un modelo económico de largo plazo con una fuerte impronta de equidad que le ha permitido tener uno de los niveles de pobreza más bajos de la región –menos del 20%, frente al 43% promedio–.

En su informe sobre la situación social mundial, la ONU (2005b) destaca especialmente este caso señalando:

En Costa Rica, aunque su producto bruto nacional per cápita es la doceava parte del de Estados Unidos, la esperanza de vida es similar para los dos países, fundamentalmente por sus efectivas políticas de educación básica, servicios de salud comunales y protección médica.

En el “estado actual del arte” en ciencias del desarrollo, la equidad ha pasado a formar parte de las ideas fundamentales prevalecientes (*mainstream*). Es recomendada como pilar del crecimiento y de la lucha contra la pobreza. Desde las organizaciones sin fines de lucro que trabajan en la base, pasando por las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, hasta los organismos financieros internacionales, concurren en que la equidad debe ser colocada en el centro de las políticas y acciones de los gobiernos. Al respecto, el Banco Mundial (2004) ha señalado: “La mayoría de los economistas (y otros científicos sociales) considera ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo”.

En Puerto Rico como en otras sociedades, mejorar la equidad depende de lo que la sociedad decida hacer al respecto. Las altas desigualdades no son una ley de la naturaleza, son un producto histórico-social; una construcción humana. Como bien lo destacan Deininger y Squire (1996): “Más que estar gobernada por una ley histórica inamovible, la evolución del ingreso y la desigualdad es afectada por las condiciones iniciales y las políticas posibles”.

LIMITA LA CORRUPCIÓN

Un reciente estudio de dos investigadores de la Universidad de Harvard, Jong-Sung You y Sanjeev Khagram (2004), concluye, sobre la base de estudios econométricos en más de 100 países, que hay una estrecha

correlación entre desigualdad y corrupción. Cuanto más alto son los niveles de inequidad mayor es la corrupción esperable. En las sociedades altamente polarizadas, los grupos de mayor poder cuentan con más oportunidades para prácticas corruptas y mayores posibilidades de impunidad. La corrupción a su vez es uno de los canales principales multiplicadores de desigualdad. Gupta et al. (1998) estima que un incremento de un punto en el índice de corrupción hace aumentar el coeficiente Gini de desigualdad en la distribución del ingreso en 5,4 puntos. Se genera así un círculo perverso. *Cuanta más desigualdad, más corrupción*. Ésta es una de las vías por las que la desigualdad trava el crecimiento y se reproduce, generando entonces ambientes propicios a la corrupción. Se refuerzan mutuamente (Kliksberg, 2005).

PERMITE APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN Y MINIMIZAR SUS RIESGOS

No podemos desconocer los impactos que los procesos de globalización en el ámbito internacional están teniendo sobre todos los países del mundo. La vulnerabilidad ante los cambios súbitos que están surgiendo es mucho mayor para las familias pobres y los países con altos niveles de pobreza, por lo que sociedades con alto grado de desigualdad no podrán aprovechar adecuadamente los nichos de oportunidad que se presentan con la apertura mundial de los mercados. El informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización convocada por la OIT (2001) reclamaba acciones para asegurar una globalización dotada de una fuerte dimensión social, basada en valores universales compartidos, el respeto a los derechos humanos y la dignidad de la persona, basada en la equidad y la justicia, con oportunidades y beneficios tangibles para todos los países y todas las personas. Ello requerirá que todos los países hagan un compromiso firme para asegurar que las personas tengan acceso a la educación, la salud, el trabajo porque sólo así podrán aprovechar las nuevas oportunidades que se abren. Por el contrario podrían agudizarse las desigualdades al interior de los países, como de hecho ya se viene constatando.

LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

El caso de América Latina es muy ilustrativo de las dificultades que supone tener altas desigualdades y del efecto de las mismas sobre la pobreza. A principios de la década del sesenta, numerosos análisis auguraban que dados ciertos factores, como su privilegiada dotación de recursos naturales, su potencial humano, sus afluentes migratorios, la ausencia de guerras, Latinoamérica estaba destinada a ser, a inicios del nuevo siglo, una región de países de desarrollo medio y alto, con reducidos niveles de pobreza.

En la misma época, los países del Sudeste Asiático estaban por debajo de América Latina en cuanto a posibilidades naturales y niveles educativos de su población.

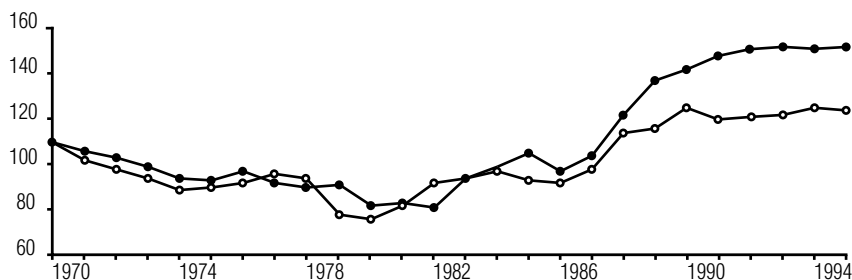
Los pronósticos no se cumplieron. La región latinoamericana continúa afrontando serios problemas de pobreza, amplios sectores de su población están excluidos socialmente y, con pocas excepciones, no ha logrado desarrollo sostenido. En cambio, varios países del Sudeste Asiático han incorporado masivamente a su población a la educación, al mercado de trabajo y al consumo, han efectuado reformas agrarias profundas, y montado servicios públicos de amplia cobertura, logrando progresos económicos de mucha consideración. Países como Corea del Sur y Malasia han alcanzado las previsiones de crecimiento que se adjudicaban a América Latina a inicios de los sesenta. Ambos países han reducido fuertemente la pobreza. El mejoramiento de la equidad en ellos y la tendencia opuesta en América Latina han jugado un rol importante en estos resultados¹.

La experiencia de América Latina demuestra que la alarma sobre la desigualdad no es teórica; ha sido probablemente uno de los obstáculos más grandes para que la región logre avanzar de modo sostenido y efectivo en bajar la pobreza. Ya en los años ochenta, Fernando Fanjzylber de la CEPAL planteaba que éste era el mayor escollo que la región debía superar. Decía que la desigualdad era el “casillero vacío” que debía llenarse a través de políticas específicas para promover la equidad en diversos ámbitos (Fanjzylber, 1990).

Más recientemente, Birdsall y Londoño (1997) trataron de determinar econométricamente la magnitud del impacto de la desigualdad. Construyeron la simulación siguiente que se ilustra en el Gráfico 6.

Gráfico 6

El impacto de la desigualdad sobre la pobreza en América Latina, 1970-1995



Fuente: Birdsall, N. y J. L. Londoño. “Asset inequality matters: an assessment of the world Bank’s approach to poverty reduction”, *American Economic Review*, May, 1997.

¹ Puede verse una comparación detallada entre los casos del Sudeste Asiático y de América Latina en Birdsall y Kliksberg (1998).

La primera curva del gráfico muestra la tendencia de la pobreza en la región que, como se observa, asciende continuamente desde inicios de los ochenta con pequeñas variaciones. La segunda simula cuál habría sido la pobreza si la desigualdad hubiera quedado en los niveles de inicios de los setenta (antes de las dictaduras militares y de las políticas neoliberales ortodoxas) y no hubiera seguido creciendo. Era considerable, pero aumentó más en las últimas dos décadas. Según sus estimados, la pobreza sería hoy la mitad de lo que efectivamente ha sido. *Del análisis se concluye claramente que ha habido un “exceso de pobreza”, causado por el aumento de la desigualdad que la duplicó.* En trabajos posteriores, Birdsall (1998) reitera que la desigualdad es la gran traba para el crecimiento económico de la región.

Albert Berry (1997) llega a similar conclusión en sus trabajos, identificando la existencia en América Latina de un amplio margen de “pobreza innecesaria”, causada por la tan reducida participación en el ingreso de los dos quintiles más bajos de la población.

Tanto Berry como Altimir (1994) y otros investigadores ven el aumento de la desigualdad estrechamente ligado a las políticas aplicadas en las dos últimas décadas que generan efectos de ese orden. Stiglitz (2002) considera que el caso argentino ejemplifica claramente las desventajas de dichas políticas. Efectivamente, su aplicación rígidamente ortodoxa en la década del noventa llevó a una brutal polarización social. Siete millones de personas, el 20% de la población, dejaron de ser clase media para transformarse en pobres. El coeficiente Gini pasó de 0,42 en 1992 a 0,47 en 1997; apenas cinco años representaron un enorme retroceso para la sociedad argentina.

Procurando indagar porque América Latina está tan distante de poder cumplir con las metas del milenio, compromiso que firmaron los jefes de Estado y de gobiernos del mundo en 2000 para reducir la pobreza, el PNUD, la CEPAL e IPEA (2003) identificaron a la desigualdad como la razón central:

En la mayoría de los países examinados, bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo. Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe han sido desalentadores en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región.

La desigualdad ha contribuido de modo importante a producir un congelamiento de la movilidad social en diversos países de la región. “El

accidente de nacimiento”, en qué hogar se nace, ha pasado a ser definitorio en América Latina.

Si se nace en una familia desarticulada por la pobreza, las posibilidades de buena salud y rendimiento educativo son limitadas. La escolaridad será baja, el acceso a un empleo estable muy difícil, los ingresos esporádicos y muy reducidos. La probabilidad más real será conformar una familia con similares problemas.

Efectivamente, aun en algunas de las sociedades más avanzadas socialmente de la región, como el Uruguay, los estudios indican que las tasas de escolaridad de los hijos de familias pobres tienden a no superar las reducidas tasas de sus padres. Se conforma un círculo de hierro regresivo por la falta de oportunidades y se generan las condiciones para la reproducción intergeneracional de la pobreza.

TRAMPAS DE INEQUIDAD

Las inequidades económicas, políticas y sociales tienden a reproducirse con el tiempo y en generación en generación. Este tipo de fenómeno recibe el nombre de “trampas de inequidad”. Los niños desfavorecidos que vienen de familias con menor nivel de riqueza no cuentan con las mismas oportunidades para acceder a una educación de calidad que los niños de familias con más recursos. Es de esperar, por consiguiente, que estos niños desfavorecidos de adultos ganen menos. Además, estos jóvenes al igual que sus familias anteriormente, al tener menos medios para acceder al proceso político, tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones que conciernan el mejoramiento de los colegios públicos a los que acudan sus hijos. Esto resulta en un ciclo donde el niño no logrará su potencial.

La distribución de la riqueza está altamente correlacionada con distinciones sociales que clasifican a las personas, comunidades y naciones en grupos de dominadores o dominados. Estos patrones de dominación persisten porque las diferencias sociales y económicas se ven reforzadas por el uso directo o indirecto del poder. Las elites tienen maneras sutiles de proteger sus intereses a través de prácticas excluyentes como por ejemplo el matrimonio y el sistema de parentesco. También cuentan con prácticas menos sutiles como manipulación política agresiva o el uso explícito de la violencia.

El hecho de sobreponer inequidades políticas, sociales, culturales y económicas imposibilita la movilidad. Estas inequidades son difíciles de romper ya que están ligadas estrechamente con la vida cotidiana y se ven perpetuadas por las elites a la vez que interiorizadas por los grupos marginados u oprimidos, haciendo muy difícil para los pobres salir de la pobreza. Por consiguiente las trampas de inequidad pueden ser relativamente estables y perdurar por generaciones.

“Equidad y Desarrollo. Informe Mundial sobre el Desarrollo”, Banco Mundial (2005).

REFLEXIÓN FINAL

Puerto Rico tiene un gran tema pendiente en la desigualdad hoy vista a nivel internacional como un peligro para el desarrollo y para la gobernabilidad. Se ha mostrado exploratoriamente su magnitud en la isla, y se ha introducido a sus efectos sobre la pobreza, la deserción escolar y la criminalidad, a lo que se pueden y deberían agregar otros análisis, como su incidencia sobre diversas dimensiones de la salud, la productividad laboral, la preservación del medio ambiente, el acceso a bienes culturales, y la plena expresión de los grupos pobres en el sistema democrático.

Para enfrentar este problema, el primer requisito es explicitarlo y colocarlo en el centro de la agenda pública. Difícilmente se avance, en tanto ello no se haga y se trate de negarlo o relativizarlo difundiendo mitos sin fundamento que en definitiva de hecho tratan de racionalizar la pobreza y la inequidad. Uno de los grandes mitos que encubren la desigualdad es plantear que los pobres son pobres porque tienen muchos hijos.

Analizando los datos del Programa de Asistencia Nutricional de 1999, Colón Reyes (2005a) indica que “los ingresos que ese programa de asistencia federal aportaba a los pobres eran de 74 dólares para personas solas, y de 62,20 dólares por persona en familias de cinco miembros. El argumento de que se quiere tener más hijos para recibir más es falaz. Por otra parte, el número de familias con cinco miembros o más era sólo el 11,4% de las familias con menos de 500 dólares de ingreso mensual”.

Colón concluye que “los datos anteriores echan por tierra dos de los mitos más repetidos en Puerto Rico: que los pobres tienen muchos hijos para que el Gobierno se los alimente y que quienes reciben asistencia del Gobierno obtienen grandes beneficios que les permiten vivir bien sin trabajar”.

La Comisión de Notables de América Latina presidida por Patrio Aylwin, ex presidente de Chile, llegó a similares conclusiones en un

informe especial sobre la región. Comprobó que era un mito adjudicar la pobreza a supuestas características culturales de los pobres. Resaltó que cuando las políticas económicas les dan oportunidades de trabajo y producción, los pobres las aprovechan igual que otros.

Como muy bien señala Atkinson (1998), la desigualdad tiene que ver con cómo las sociedades perciben el tema y qué políticas implementan sus gobiernos. En ese sentido, afirma: “La evolución de la desigualdad no puede ser explicada solamente en términos de ingresos de la producción; la divergencia de las experiencias nacionales está reflejando diferencias en las políticas gubernamentales y en las instituciones sociales”.

Puerto Rico necesita enfrentar la desigualdad, darle la debida atención y prioridad y hacerlo con políticas adecuadas, a través de un proceso de diálogo y consenso, que permita a toda la población comprender que sin mejorar la equidad el país no podrá prosperar. Ello requerirá trabajo arduo y consistente.

A la luz de los análisis que se han hecho del tema en años recientes y de los contundentes informes de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), la ONU (2005a) y el Banco Mundial (2005) al respecto, haber iniciado el Proyecto de Comunidades Especiales aparece como un importante paso en el camino correcto. El mismo formuló una política gubernamental dirigida a reducir las brechas, al abrir el acceso a los pobres a bienes indispensables que de otro modo no podrían alcanzar. Vale resaltar los elementos del Proyecto de Comunidades Especiales que han sido objeto de este estudio: el programa de formación de líderes y residentes, el mejoramiento y construcción de viviendas e infraestructura, el desarrollo empresarial, entre otros.

Muchos en Puerto Rico han cuestionado la transferencia de recursos que el Proyecto de Comunidades Especiales ha realizado hacia los sectores pobres y se preguntan si vale la pena continuar con el mismo. Esta investigación demuestra claramente, sin lugar a dudas, que el camino es el correcto. Impulsar la autoestima, la autogestión y la participación de los propios sectores de pobreza en la definición e instrumentación de programas es la ruta que mayores éxitos promete.

La inequidad puertorriqueña, obstáculo clave para el desarrollo y la cohesión social, debe enfrentarse con verdaderas políticas de Estado que se extiendan en el largo plazo, que garanticen continuidad en la acción, y que convoquen a todos los actores sociales, empresa privada, sindicatos, universidades, organizaciones de la sociedad civil y otros a asumir responsabilidades frente a este reto que es económico y social, pero al mismo tiempo ético.

Evidentemente, no hay una solución rápida o fácil al problema de la desigualdad social. Cualquier estrategia con perspectivas de éxito requerirá una integración compleja y progresiva de políticas económicas,

sociales e institucionales para lograr un desarrollo realmente equilibrado. Será necesario también operar o incidir sobre los diversos modos como se expresa la desigualdad, referidos a la propiedad de los bienes, el acceso al crédito, las diferencias de género y las oportunidades educativas, que constituyen elementos muy influyentes en la competitividad y el crecimiento (Rivera Ramos, 2000). Un primer paso debe ser articular un conjunto de medidas para “formalizar” los emprendimientos económicos que operan al margen de la economía formal y que proveen el sustento básico o un complemento importante de buena parte de las familias pobres en Puerto Rico. Si estuvieran operando al amparo de las leyes, estos empresarios podrían mejorar sus negocios teniendo acceso al crédito, lograrían participar de programas de incentivos gubernamentales, pasarían de ser “chiriperos” a ser empresarios, y aportarían al fisco.

Pero lo más importante es que se logre una mudanza conceptual en términos de las estrategias de desarrollo económico que Puerto Rico formule. Hasta ahora, siempre se ha partido de la premisa de que la labor del Gobierno es identificar e invitar a grandes empresas para que vengan a Puerto Rico a operar y generar puestos de trabajo. Se ha descuidado demasiado el aporte que pueden hacer a la economía y a la generación de empleos las micro y pequeñas empresas. Toda la evidencia que hemos examinado a nivel internacional muestra que es un sector que debe contar con estrategias claras, programas de incentivos y condiciones que permitan su florecimiento y articulación con el resto de la economía del país. Sobre todo, a la luz de la tendencia del Gobierno Federal de los Estados Unidos de ir recortando los programas de apoyo a la pobreza, lo que podría generar en Puerto Rico una situación verdaderamente preocupante. Es imprescindible, por tanto, fortalecer decididamente todos los programas tendientes al desarrollo de las pequeñas empresas. A pesar de buenos anuncios recientes, todavía se requieren demasiados permisos, sus costos son altos, hay pocos apoyos para la identificación de nichos de mercado y prevalece un sentido generalizado de que los micro y pequeños empresarios deben sobrevivir cada cual por su cuenta. Sólo emprendiendo un programa vasto de apoyo a los pobres para que puedan superar la dependencia se podrán revertir las actuales desigualdades y comenzar a reducir significativamente los niveles de pobreza.

Capítulo II

DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL EN LAS COMUNIDADES ESPECIALES

LA IDEA DE CAPITAL SOCIAL

La Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de 2001 (ver Anexo 1) estableció que el Proyecto debía basarse en los principios de autogestión y apoderamiento y que ello constituía una “política pública” del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Por ende un objetivo central del programa era que los integrantes de las Comunidades Especiales adquirieran “las condiciones de vida, las destrezas, las actitudes y los niveles de organización que les permitieran convertirse en autores de su propio proceso de desarrollo económico social”. El Estado debía asumir un rol activo en ese campo “eliminando barreras, estableciendo incentivos y creando las condiciones y mecanismos necesarios para que dichas comunidades puedan asumir exitosamente su desarrollo personal y comunitario”.

La Ley se proponía de hecho construir capital social y ayudar a que se pusiera en marcha. Estaba apelando a una de las ideas más avanzadas de los años recientes sobre cómo obtener desarrollo.

El capital social se ha transformado en uno de los temas sobre los que más se investiga, escribe y trabaja en el ámbito internacional, y en una cantera muy rica para la renovación de los diseños de desarrollo tradicionales. Las Naciones Unidas a través de todas sus agencias lo invocan continuamente como un tema clave para el diseño exitoso de

proyectos y políticas. Instituciones como el Banco Mundial y el BID, entre otras, han creado áreas dedicadas a él y han incluido cada vez más activamente su fortalecimiento en las metas de sus proyectos.

La idea parte de un punto fundamental. Los seres humanos son percibidos con frecuencia por los razonamientos económicos convencionales como productores o consumidores que actúan en el mercado individualmente tratando de maximizar sus retornos. El capital social pone el énfasis en las relaciones entre las personas. Actuando en el mercado o fuera de él, lo hacen relacionadamente, y allí se generan elementos que van a incidir fuertemente sobre sus conductas económicas y generales. En esas relaciones hay potenciales intangibles, pero que funcionan con toda efectividad todos los días y que pueden ayudar sobremedida a obtener metas de desarrollo económico y social.

Como señala Skidmore (2001): “Muchas formas de asociación económica no son respuestas directas e impersonales a las señales del mercado aun si los miembros esperan que su participación tendrá un valor económico en el largo plazo. La vida económica está con frecuencia caracterizada por expresiones de sociabilidad que no están estrictamente impulsadas por la lógica del mercado”.

La idea de capital social no excluye las ideas de Estado ni la de mercado. Las complementa. El Estado podrá lograr mejores resultados de sus políticas si logra la plena participación en su diseño, ejecución y control del capital social latente en la sociedad, y el mercado puede ser mucho más eficiente si se apoya en ella.

El capital social es una nueva manera de tomar en cuenta elementos clave para los procesos económico sociales que adicionan otro tipo de capital a las formas ya conocidas y exploradas. Existirían por lo menos cuatro formas de capital en cualquier sociedad. Una primera es el capital natural constituido por la dotación de recursos naturales, como las materias primas estratégicas subyacentes en sus subsuelos, las fuentes de energía, los recursos agropecuarios, y muchas otras. Una segunda es el capital construido por la sociedad, que incluye la infraestructura, los capitales tecnológico, financiero, comercial, y otros. Una tercera es el capital humano, los niveles de educación, salud y las capacidades básicas de la población. El capital social es una cuarta que tiene ver con dimensiones de relación, como la confianza interpersonal y general, las capacidades de asociatividad, el grado de civismo y los valores éticos predominantes. Dicho capital va a influir fuertemente en las posibilidades de desarrollar los otros.

Las experiencias históricas recientes han demostrado categóricamente que sociedades con alto capital social positivo tienden a invertir sólidamente en su capital humano, y la combinación de ambos logra maximizar la generación de capital construido y el aprovechamiento

eficiente de los recursos naturales. Finlandia, un país actualmente ubicado en el primer lugar de los *rankings* mundiales de competitividad, progresos tecnológicos y transparencia, es un ejemplo típico de ello. Su gran apuesta al capital humano y al capital social está detrás de esos logros y pudo, basándose en ellos, reinventarse. Hace 35 años era una sociedad agrícola con serias limitaciones.

Por el contrario, países con excelentes dotaciones naturales, como algunos de los latinoamericanos, no han podido avanzar ni generar mucho capital construido, y las causas parecen estar vinculadas a sus debilidades en términos de capital humano y capital social.

El desarrollo pareciera estar vinculado entre los aspectos básicos con la interacción virtuosa entre las cuatro formas de capital. Altas dosis de capital humano y capital social permiten optimizar el desarrollo del capital natural y el capital construido. Los déficits en los anteriores, por el contrario, lo traban seriamente.

Exploraremos a continuación más detalladamente en qué consisten las dimensiones del capital social, revisaremos algunas investigaciones sobre sus impactos concretos, y construido ese marco conceptual analizaremos algunos de los resultados producidos por el Proyecto de Comunidades Especiales en su intento por construir y movilizar capital social.

EXPLORANDO LAS DIMENSIONES DEL CAPITAL SOCIAL

¿Qué es el capital social? Existe una gran discusión metodológica pero se podría señalar que cubija por lo menos cuatro áreas interrelacionadas.

La primera área se llama clima de confianza al interior de una sociedad. Se trata de aspectos a los que no se les prestaba mayor atención, pero que en la vida diaria colectiva e individual tienen muchísima importancia. Tienen que ver con lo que está sucediendo en una comunidad en términos de confianza interpersonal, de expectativas de comportamiento mutuas, de cómo la gente percibe a los demás, en cuanto a este aspecto básico, si confía o no confía en ellos.

Esto aparentemente pertenece al mundo de la subjetividad pero resulta que tiene implicancias macroeconómicas de primer orden. Hoy existen los instrumentos en ciencias sociales avanzadas para medir los climas de confianza y desconfianza. Hay encuestas internacionales al respecto y existe una encuesta latinoamericana anual, el Latinbarómetro, que mide el clima de confianza en 17 países de América Latina.

Entre otros efectos, si los indicadores de desconfianza son altos, sube un tipo de costo en la economía que se llama el “costo del pleitismo”.

Si la gente desconfía unos de otros, toma precauciones ante la desconfianza y la precaución significa contratos más elaborados, reglamentos mucho más detallados, más exigencia de abogados, tribunales, policía, aparatos externos, que frente a la desconfianza existente ga-

ranticen que se cumplan los pactos y los acuerdos. Todo eso cuesta a la economía y puede ser un porcentaje significativo del producto bruto en diversas sociedades. Además, el “costo del pleitismo” no es sólo su costo directo. También son los costos de oportunidades perdidas, de acuerdos que se dejan de realizar, que no se hacen por la desconfianza.

Esto en el nivel más básico, pero en un nivel mayor la confianza toma otras expresiones: la confianza hacia las instituciones y los grupos dirigentes. De acuerdo a las imágenes que tienen de ellos las personas asignan o no legitimidad a las instituciones. La legitimidad hay que pelearla todos los días. No basta con elecciones cada tantos años. Actualmente las encuestas y consultas de opinión chequean permanentemente la confianza y la legitimidad, y ello juega un rol político fundamental en el funcionamiento de las democracias más avanzadas en el mundo.

El bajo clima de confianza mina la legitimidad y reduce la gobernabilidad democrática, valor muy importante en el funcionamiento de la sociedad. Así, si no hay confiabilidad en las instituciones y los dirigentes, la posibilidad de que puedan adoptarse políticas innovadoras se reduce por falta de apoyo.

La segunda área del capital social es la capacidad de asociatividad. Ésta es la capacidad de una sociedad de generar todo tipo de formas de cooperación, de sumar esfuerzos, de generar sumas donde todo el mundo puede ganar, desde las formas de cooperación más básicas, como los vecinos que hacen cosas en conjunto por el vecindario, hasta los más sofisticados modelos de organizaciones cooperativas. Es lo que se podría llamar la capacidad sinérgica de una sociedad, la capacidad de producir sinergias permanentemente.

El grado de asociatividad tiene todo tipo de repercusiones en el plano macroeconómico. Las sociedades que tienen mayor capacidad de desarrollar formas de colaboración son más eficientes que las sociedades en donde predomina en el plano económico la “ley de la selva”, en donde las condiciones impulsan el enfrentamiento de todos contra todos. Hay muchísimos análisis recientes al respecto.

El grado de asociatividad se expresa, entre otras dimensiones, en la densidad del tejido social. Ello implica factores como cuántas organizaciones hay en una comunidad, cuánta gente participa en las organizaciones, cuántas horas dedican, qué fuerza tiene el trabajo voluntario, qué compromisos adquiere la gente con la comunidad en la que vive. La densidad de la sociedad civil y la fuerza de sus organizaciones de base son un factor absolutamente incidente en la economía y en la democracia.

La tercera área del capital social es la conciencia cívica. La misma se expresa en las actitudes que las personas de una sociedad tienen frente a aspectos que son de interés colectivo, de interés público.

Qué hacen en cuanto a las cosas más elementales, desde la preservación de los espacios verdes, hasta lo más comprometido, si pagan los impuestos o no los pagan, qué actitud tienen frente a que haya impuestos. La conciencia cívica es fundamental en todo eso. Son comportamientos importantes desde el punto de vista colectivo y tienen repercusiones en la economía y la sociedad.

Una cuarta área del capital social son los valores éticos. Son un componente decisivo de la dinámica diaria de la actividad macroeconómica y política de una sociedad. El premio Nobel de economía Amartya Sen señala que “los valores éticos de los empresarios y profesionales de una sociedad son parte fundamental de los activos productivos de esa sociedad” (1997). Toma dos sectores clave, los empresarios privados y los profesionales, y resalta que si sus valores éticos son constructivos pro desarrollo nacional, pro crecimiento compartido, pro justicia social, pro progreso tecnológico, pro reglas limpias de juego, pro transparencia en el manejo de la gestión pública y de la gestión privada, eso es una cosa. Si, en cambio, los valores éticos son pro cortoplacismo, falta de responsabilidad social, disposición a entrar en combinaciones espurias para maximizar el lucro, tendencia a la especulación, esas son cosas totalmente distintas. Por ello, destaca la importancia de los valores éticos como activos productivos dentro de toda sociedad. El pensamiento económico convencional tuvo que rendirse frente a este argumento, porque en los últimos tiempos una serie de agudos escándalos económicos, como los casos Enron, Worldcom, Parmalat y otros, que afectaron gravemente las economías, tuvieron en su raíz el vacío de valores éticos. De ellos surgió un patente movimiento de revisión de la formación ética de los altos ejecutivos corporativos.

ALGUNAS INVESTIGACIONES SOBRE LOS IMPACTOS DEL CAPITAL SOCIAL

La existencia de confianza, asociatividad, civismo y valores éticos positivos tiene, según demuestran múltiples investigaciones, efectos considerables sobre los desempeños macro y macroeconómicos, y puede ser de alto valor para proyectos en muy diversos campos.

La ruta pionera al respecto la marcaron los estudios de Putnam (1994) demostrando que la superioridad productiva de Italia del Norte sobre Italia del Sur tenía en su trasfondo acentuadas diferencias en términos de variables básicas del capital social.

Entre la oleada de investigaciones al respecto, un estudio sobre 29 países encontró una correlación positiva importante entre confianza y asociatividad por un lado, y tasas de crecimiento económico por el otro (Knack y Keefer, 1997). Otro estudio semejante en 34 países halló una correlación similar (Whiteley, 1997).

Una investigación presentada en la American Economic Association (La Porta et al., 1997) detectó significativa correlación entre el clima de confianza en una sociedad y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia y el cumplimiento con los impuestos. La interacción es recíproca. El clima de confianza ayuda en todos esos aspectos y ellos contribuyen a generar confianza.

El capital social a través del tejido de densas redes de relación se halla también tras experiencias muy exitosas como el Silicon Valley y las empresas textiles de Italia del Norte (Fountain, 1997; Piorre y Sabel, 1990). Esas redes se convirtieron en una fuente vigorosa de innovación tecnológica.

Así como influye en el crecimiento macro y en áreas clave, el capital social puede afectar el desempeño de los pequeños productores. Una experiencia en gran escala de movilización de su potencial es el Grameen Bank. Como narra su fundador Muhamad Yunus (1998), al estimular y crear oportunidades para que los campesinos más pobres de Bangladesh se asociaran en grupos de cinco que se hacían responsables de los pequeños préstamos que se daban a un miembro del grupo, se desataron poderosas fuerzas latentes de autoorganización, y empoderamiento. La combinación de microcrédito con movilización del capital social permitió conformar una experiencia modelo de crédito para los más pobres de los pobres, que ha ayudado a 3 millones de campesinos y que ha sido replicada en más de 80 países.

Una investigación a nivel macroeconómico en Tanzania, conducida por Narayan y Pritchett del Banco Mundial (1997), indagó sobre agricultores pobres en aldeas rurales. Identificaron que algunos de los campesinos, si bien pobres, lo eran menos que otros y tenían mejor desempeño económico. Ello no se explicaba por el contexto, porque formaban parte del mismo cuadro de escasez. La causa no se entendía y se aclaró cuando se introdujeron mediciones de capital social.

Los campesinos a los que les iba mejor eran “campesinos asociados”. Eran integrantes de una asociación de algún tipo: una liga campesina, una cooperativa, alguna forma de organización campesina básica. Los otros campesinos pobres no formaban parte de nada, eran el típico “campesino aislado”, luchando muy duramente para sobrevivir.

Gracias a que formaban parte de algo, lo que sería su índice de asociatividad, los “campesinos asociados” hacían mejor diversas cosas, según detectó la investigación.

Los hallazgos fueron muy concretos. Primero, los campesinos asociados tenían una mayor tasa de innovación tecnológica, introducían nuevas semillas, nuevos abonos, otros cultivos, porque se enteraban en la asociación de la que eran miembros de lo que había de nuevo para campesinos pobres.

Segundo, los campesinos asociados tenían un mayor conocimiento del mercado, porque al formar parte de una organización obtenían información acerca de los precios que se estaban pagando, de cómo estaba funcionando el mercado y eso les daba una mejor capacidad de negociación con los intermediarios. Los campesinos aislados no tenían ningún conocimiento, estaban indefensos.

Tercero, los campesinos asociados tenían una mayor propensión al riesgo, estaban, por ejemplo, dispuestos a arriesgarse introduciendo nuevos cultivos, a pesar de que no tenían ni avales ni garantías, pero sentían psicológicamente que pertenecían, que no estaban solos. Al integrar un grupo, tenían ese sentimiento. Esa sensación psicológica les daba mayor confianza y los animaba a correr riesgos.

Cuarto, los campesinos asociados eran más activos en el municipio local y le demandaban servicios. Finalmente, los campesinos asociados tenían mucha más presencia en las pequeñas escuelas de la aldea. Los padres campesinos asociados exigían más de la escuela, de los maestros, iban más que los aislados y seguían más los estudios de los hijos. El grado de asociatividad era definitorio en las cinco diferencias marcadas que producían en conjunto un mejor desempeño económico y social de los campesinos asociados en relación con los aislados.

Otra área fundamental del capital social es la familia. Es capital social en estado puro (confianza, asociatividad, compromiso, valores) y al mismo tiempo lo excede, es un fin en sí mismo. Si una sociedad tiene familias articuladas eso influye sobre la *performance* (desempeño) económica de múltiples maneras. Si muchas familias están desarticuladas, eso incide regresivamente. Entre otras comprobaciones, el grado de buen funcionamiento en la familia influye en el rendimiento educativo de los niños. Algunas investigaciones plantean que una parte del rendimiento educativo está determinado por la calidad de la escuela, los maestros, el currículo; pero otras, por la calidad de la familia. Ello implica cuestiones como si la familia está funcionando como familia, si los padres siguen los estudios de los hijos, el capital socioeducativo que les transmiten, los modelos que ven en el hogar y asuntos muy concretos como el nivel de hacinamiento que haya en la vivienda familiar. El rendimiento escolar tiene correlación estrecha con todo ello.

Otras investigaciones han encontrado el impacto que estructuras básicas de capital social como la familia y la organización de la comunidad pueden jugar en la reducción de las tasas de criminalidad. Las mismas están fuertemente vinculadas a factores como los niveles de desocupación juvenil y los grados de educación. Pero junto a ellos se halla la familia. Si las familias entregan los códigos éticos y los ejemplos de conducta que se interiorizan como mandatos internos en los jóvenes. Si se hallan debilitadas o desarticuladas, efectos que con frecuencia

tienen una de sus raíces en la pobreza, ello no sucede. Estudios en los Estados Unidos encontraron que más de las dos terceras partes de una muestra amplia de jóvenes delincuentes venía de hogares desarticulados (Whitehead, 1993). El mismo tipo de resultados se encontró en el Uruguay (Katzman, 1997). Investigaciones sobre el peso del vecindario en áreas pobres de Nueva York concluyeron que invertir en fortalecer las organizaciones vecinales de esos barrios era el modo más efectivo de reducir la criminalidad, por la gran tarea que pueden cumplir en prevención del delito y tutorio de los jóvenes vulnerables.

Otra línea de investigaciones sorprendente fue la abierta por la Universidad de Harvard al correlacionar capital social y salud pública (Kawachi et al., 1997). La escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard descubrió que el clima de confianza influye sobre la esperanza de vida.

Los orígenes de estas investigaciones estuvieron en la observación de una pequeña ciudad norteamericana llamada Rosetto. Formada por inmigrantes italianos, es de pequeña clase media con pocas distancias sociales. Tiene menos ataques cardíacos que la media de Estados Unidos y la gente vive más años. Los médicos son los mismos que en otros lugares, los hospitales son los mismos, las dietas son las mismas. La diferencia es la convivencia, la gente de Rosetto se visita los unos a los otros permanentemente, tienen buenas relaciones y además hay buenas relaciones intergeneracionales: abuelos, padres y nietos tienen contacto activo. No había brechas sociales mayores y se creó un clima de mucha confianza mutua. Todo eso prolonga la vida. Los investigadores de Harvard cuantificaron las correlaciones estadísticas entre niveles de confianza y tasas de esperanza de vida en 39 estados de Estados Unidos. Cuando los niveles de confianza son mejores, la esperanza de vida sube y al revés, cuando aumenta la desconfianza, se reduce la esperanza de vida.

Agregaron otra variable: inequidad. Comprobaron estadísticamente que cuanto mayor el coeficiente de desigualdad en la distribución del ingreso, peor la situación en términos de clima de confianza. Se podría decir: la desigualdad no es el único factor influyente en el clima de confianza, pero sí uno de los más predominantes. Las personas saben que eso no es "*fair play*" (juego limpio) y eso deteriora el clima de confianza. Los investigadores observaron estadísticamente que cuanto peor el coeficiente de desigualdad, menor el clima de confianza y más reducida la esperanza de vida.

Si una sociedad se halla estresada en términos de desconfianza, los costos también son altos, no sólo para los pobres, sino para todos los sectores sociales. En cambio en una sociedad armónica, razonable en términos de compartir el progreso, los beneficios de ello impactan favorablemente la salud pública. Wilkinson (1996) ha concluido en sus investigaciones al respecto que el peor enemigo para la salud pública

en el mundo desarrollado es el crecimiento de la desigualdad. Si se quieren trazar políticas preventivas de salud, hay que tratar de reducir el coeficiente de inequidad.

El capital social opera silenciosamente a diario, impactando planos como los vistos: la macroeconomía, la microeconomía, la salud pública y otros. Una investigación de la ONU indagó sobre el clima de confianza en Chile llegando a resultados que movieron a profunda reflexión (PNUD, 1998). En el período de la dictadura militar la economía prosperó, las tasas de crecimiento económico fueron significativas, se creó un sector exportador de punta. ¿Pero qué pasó con la pobreza durante la dictadura militar? Se duplicó, la pobreza pasó de ser el 20% de la población a ser el 40%. Los gobiernos democráticos han puesto énfasis en bajar la pobreza como la máxima prioridad nacional.

Ese ambiente de una dictadura de tantos años dejó secuelas muy importantes en la población. En el estudio del PNUD se les realizaron varias preguntas a los encuestados que trataban de medir cómo estaban las relaciones interpersonales. La primera pregunta fue si las personas respetaban la opinión de los demás, es decir, cuando uno está hablando con el otro, ¿el otro lo está escuchando realmente? Sólo el 27,9% tenía la impresión de que las personas respetaban la opinión de los demás.

La pregunta siguiente fue más exigente: “Usted qué piensa, ¿es difícil que las personas hagan algo por los demás sin esperar algo cambio?”. El 63,8% decía que es así, que las conductas eran interesadas.

La pregunta más severa fue: “Usted qué sensación tiene, ¿las personas no tienen reparo en hacer lo que fuere para conseguir sus objetivos?”. El 76% tenía esa impresión, de que estaban dispuestos a hacer cualquier cosa, de que no tenían escrúpulos. Y finalmente, a pesar de todo, subsistía la esperanza de que era posible hacer amigos, un rasgo muy latinoamericano, ya que el 60% así lo creía.

Este estudio conmocionó y fue ampliamente discutido en Chile. Los investigadores dicen que la desconfianza tiene todo tipo de costos para la sociedad. Uno de los costos es la apatía electoral. Se adjudica a este clima que una parte de la población joven, a pesar de ser una democracia que hace todo lo posible para atraerla, retrae su participación.

Se señala también que hay en esto, entre otros aspectos, secuelas de la dictadura muy profundas porque era un régimen donde todo el mundo desconfiaba de todo el mundo.

LA GENERACIÓN DE CAPITAL SOCIAL EN LAS COMUNIDADES ESPECIALES

El capital social no es un don de la naturaleza. Se necesitan laboriosos esfuerzos colectivos día tras día y un marco de condiciones favorables para construirlo y movilizarlo. Así fue como se desarrolló potentemente en

experiencias consideradas modelo de referencia como el presupuesto municipal participativo de la ciudad de Porto Alegre, el Grameen Bank antes mencionado, y las Escuelas Educo de campesinos pobres en El Salvador.

Comunidades Especiales es uno de los primeros casos en el continente donde se diseña y se pone en práctica una política pública de amplios alcances, y que se propone llegar a más de una octava parte de la población declarando explícitamente la intención de ayudar a construir a través de ella elementos básicos del capital social. Por otra parte, las formulaciones legales y las declaraciones públicas fueron acompañadas en este caso por una metodología que recogió los avances más significativos en la reflexión conceptual y la investigación sobre esta dinámica área, y trató de operacionalizarlos en términos de propuestas de trabajo.

Construcción de infraestructura y construcción de capital social fueron dos ejes centrales del programa. La primera dependía de recursos financieros y capacidades de ejecución; la segunda es un proceso complejo en donde interviene multiplicidad de variables y en el que deben readaptarse continuamente las estrategias sobre la marcha respondiendo a lo que va sucediendo en el terreno.

Por otra parte el espacio de tiempo para desarrollar este esfuerzo era muy acotado. La construcción de las dimensiones intangibles que conforman el capital social requiere por su propia naturaleza de proyectos de largo plazo que puedan aplicarse consistentemente, y de posibilidades reales de neutralizar o relativizar posibles interferencias externas si el contexto es desfavorable.

Asimismo, la extensión y profundidad de la pobreza, el desempleo, los problemas de vivienda, y otras carencias en las comunidades asistidas significaba una clara focalización de las mismas en resultados inmediatos en dichos temas que podría llegar a obstruir otros proyectos de metas más intangibles y de largo plazo como los típicos de la construcción de capital social.

A todo ello se agregaban los altos niveles de desarticulación social interna que se observaban en las comunidades antes de iniciar el programa, según indican sus residentes y líderes, y la acentuada desconfianza hacia un Estado que les había prestado muy poca atención y cuya presencia vinculaban automáticamente con finalidades clientelares.

Pese a estas y otras dificultades de consideración, la OCEPR aplicó hasta sus últimas consecuencias la Ley aprobada y puso en marcha un vigoroso, continuado y consistente esfuerzo para crear condiciones para la generación de capital social. El mismo significó múltiples planos, desde reentrenar para tal efecto a su propio personal profesional y formar cuadros técnicos ad hoc para dicho esfuerzo hasta programas de educación de los líderes comunitarios, de jóvenes líderes, y facilidades de condiciones favorables.

¿Cuáles fueron los resultados? Se resumen a continuación algunos de los cambios que se produjeron en este plano fundamental con relación a la situación preprograma. Las observaciones que se consignan están fundamentadas en las apreciaciones de los mismos residentes de las comunidades y de sus líderes, tal como fueron recogidas en las encuestas que se les formularon y en las sesiones realizadas con grupos focales.

Se examinan algunos desarrollos significativos en cada una de las cuatro dimensiones básicas del capital social y se formulan finalmente algunas apreciaciones de conjunto.

Por el carácter sintético que tiene este informe dirigido a facilitar su uso operativo, la atención se concentra en algunos aspectos clave que no agotan de ningún modo todos los analizables.

FORTALECIMIENTO DE LOS CLIMAS DE CONFIANZA

La confianza entre personas parece un tema personal. Sin embargo, puede observarse que en una comunidad hay tendencias sistemáticas que tienen que ver con sus experiencias históricas, con sus esfuerzos por mejorar, con agentes externos facilitadores u obstructores. Esas tendencias inciden en los comportamientos individuales. No son estáticas; dependen, en definitiva, de lo que la misma comunidad está dispuesta a hacer.

El aumento de la confianza en las relaciones interpersonales mejora por lo pronto la calidad misma de la vida. Es mucho más comfortable psicológica y espiritualmente vivir en comunidades donde predomina la confianza. Permite asimismo relaciones productivas y de intercambio mucho más fluidas. Crea además condiciones para la acción colectiva.

Mucho de ello parece haber sucedido en el caso del Proyecto de Comunidades Especiales en las comunidades encuestadas. Las relaciones interpersonales han sufrido un mejoramiento muy relevante según las opiniones de casi dos terceras partes de los residentes encuestados. Así, un 63% dice que esta muy de acuerdo o bastante de acuerdo con que “en esta comunidad la confianza entre nosotros ha ido aumentando cada vez más”.

Un 64% percibe una mejora directa en las relaciones entre vecinos. Declaran que “los vecinos de esta comunidad nos llevamos mucho mejor que antes”.

Más de la mitad, el 51%, percibe que ha aumentado el número de personas confiables al declarar que “en esta comunidad ahora hay más personas en las que se puede confiar” (al revés de lo que sucede a pesar del progreso económico en el estudio del PNUD sobre la sociedad chilena de hace algunos años citado anteriormente).

Se considera por parte del 63% de los encuestados que la situación ha mejorado incluso puertas adentro en las familias al responder que “en mi familia ahora nos llevamos mejor entre nosotros que antes”. Las

respuestas muestran una fuerte consistencia. Cuando se pregunta a los residentes en qué grupos de personas o instituciones se puede confiar mucho o bastante, empatan al tope de la tabla con opiniones favorables de casi siete de cada diez encuestados tres entidades: la Iglesia Católica con 69%, y las iglesias evangélicas o cristianas y los vecinos con 68%.

La confianza en los vecinos aparece nuevamente encabezando los climas de confianza junto a las iglesias. Es notable la brecha con el clima de desconfianza existente hacia los partidos políticos. El 45% dice que se puede confiar poco o nada en “los líderes de los partidos políticos en su comunidad”.

En cambio los residentes muestran clara confianza en los líderes de las Comunidades Especiales. Construir ese tipo de confianza es normalmente uno de los objetivos mayores de los líderes de un país. Ella es, como se mencionó, un cimiento de la gobernabilidad democrática.

En el caso de las Comunidades Especiales los niveles de confianza son significativamente altos, lo que implica que la comunidad ve a sus líderes como bien representativos de sus inquietudes, y confiables.

Así, el 55% dice: “Nosotros tenemos confianza en nuestro líder comunitario”; a su vez el 56% lo ve como un modelo de referencia, lo que constituye todo un desiderátum para un líder, y señala: “El líder de nuestra comunidad es un ejemplo para todos nosotros”. Incluso lo defiende de antemano al mismo tiempo que expresa su reserva respecto al Estado cuando el 72% afirma: “Muchas veces las autoridades dejan mal a su líder porque prometen cosas que después no cumplen”.

Las Comunidades Especiales evidencian un crecimiento importante en materia de climas de confianza. Hay solidez en las relaciones interpersonales y confían en sus liderazgos. Eso las dota de un activo muy considerable, que muchas sociedades quisieran tener.

El programa cumplió claramente un papel en mejorar esta situación mediante su propuesta abierta, sus aportes prácticos, sus logros en el involucramiento de la comunidad y sus metodologías generales.

Lo describe uno de los líderes comunitarios, el presidente del Comité de la Comunidad Especial El Cedro, Cayey:

Durante años fuimos una comunidad olvidada por los diferentes gobiernos. Nuestros caminos estaban en pésimas condiciones. No existía un lugar de reuniones. El sector Andalucía, el lugar más aislado de la comunidad, no tenía servicios de teléfono. Estábamos llenos de sueños que no se convertían en realidad. Al llegar las Comunidades Especiales a nuestra comunidad comenzamos a organizarnos y a trabajar por nuestras necesidades. Empezamos a creer en el sistema porque se fueron desarrollando cambios positivos, tales como mejoras a

carreteras, la construcción de un centro comunal (pendiente de entrega) y la habilitación de líneas de teléfono en el Sector Andalucía (pendiente de inauguración).

DESARROLLO DE LA ASOCIATIVIDAD

La capacidad de organizarse para hacer cosas en conjunto es uno de los mayores potenciales de una comunidad. Aumentan sustancialmente sus posibilidades de enfrentar sus problemas. No es un camino fácil. Es posible observar en diversas sociedades de abundancia fuertes tendencias al individualismo, al escalamiento, la atomización, la competencia desenfrenada, que dañan seriamente las condiciones para la cooperación. El conjunto de estrategias utilizadas, entre ellas el vasto esfuerzo realizado en formación; el apoyo para el desarrollo institucional; la cooperación con la estructuración de comités; el diseño de proyectos colaborativos, y la intensa tarea educativa realizada a través de talleres y cursos que aportaron instrumentos muy útiles para la construcción institucional, contribuyeron a la creación de elementos favorables para la asociatividad, tanto a nivel personal de actitudes, como colectivo al abrir posibilidades reales de llevarla a la práctica.

Incluso el énfasis en los trabajos de infraestructura en edificar centros comunales contribuyó en la misma dirección al dotar de espacios físicos a las actividades asociativas de la comunidad.

Los residentes describen la situación cuando el 51% coincide con que “antes me sentía desanimado. Ahora tengo ganas de hacer cosas para esta comunidad”. La mitad ve una diferencia sustancial con la situación previa. Señala: “Como comunidad ahora estamos mucho más organizados que antes”. El 72% de los residentes sabe que “existen organizaciones comunitarias para buscar soluciones a los problemas de la comunidad”. Dos terceras partes de los residentes (65%) conocen a los miembros de dichas organizaciones.

Dos de cada tres (67%) ven claramente la utilidad de las asambleas comunitarias resaltando que “las reuniones comunitarias provocan que uno piense en el futuro de la comunidad”. Más de la mitad de los residentes (54%) valora positivamente las organizaciones comunitarias considerando que “han sido efectivas en la solución de los problemas comunitarios”.

Las percepciones de los líderes respecto a la acción de las organizaciones comunitarias son asimismo muy positivas. Lo contrario sucede frecuentemente con los líderes de experiencias similares quienes, después de entregar su tiempo y energías a este orden de tareas honorarias, sienten que sus esfuerzos no han sido correspondidos, ingratitud de parte de los liderados, pocos resultados y otras frustraciones semejantes. No es el caso de Comunidades Especiales.

Los líderes no son nuevos, el 83% tiene dos o más años de antigüedad. La comunidad los ve como absolutamente o bastante necesarios en forma abrumadora (94%). El 84% de los líderes considera a su vez que “las organizaciones comunitarias han sido efectivas en la solución de los problemas de la comunidad”. Su sensación es que sus esfuerzos tienen eco. El 62% de los líderes entiende que “la comunidad esta respondiendo satisfactoriamente a los estímulos y esfuerzos que le dedica”.

Entre los resultados concretos que los líderes advierten se halla su valoración como muy bueno o bueno de los siguientes planos de la vida comunitaria:

Cuadro 1
Opiniones de los líderes y su representación en porcentajes

Opiniones	Porcentajes Base: 71
El estado actual de la solidaridad con los más necesitados (ancianos, deambulantes, discapacitados)	66
El estado actual de la devolución de atención o favores entre la gente (reciprocidad)	65
El estado actual del grado de unidad entre la gente (menor cantidad de disputas y conflictos que antes)	61
El estado actual de la interacción entre los vecinos de este lugar	58
El estado actual de los sentimientos de pertenencia de la gente a la comunidad (mayor inserción)	56
El estado actual de la confianza entre la gente de la comunidad	56
El estado actual del deseo de juntarse o reunirse para solucionar problemas comunitarios	54

Fuente: Encuesta realizada entre líderes comunitarios como parte de este informe.

Como consecuencia de todos los aspectos positivos anteriores, la percepción totalmente mayoritaria entre los líderes (72%) es que es muy bueno entre los residentes “el estado actual de las ganas de seguir viviendo en esta comunidad”.

A su vez, los líderes mantienen vivo y reforzado su propio compromiso personal a pesar del desgaste que significa un promedio de más de dos años de trabajar en funciones de liderazgo. El 70% apreció como muy bueno “el estado actual de su propio compromiso por seguir siendo líder de esta comunidad”.

La mitad de la comunidad percibe claramente que el impacto formativo de los programas educativos de Comunidades Especiales tiene que ver con el desarrollo de los líderes. Evalúa que “el programa de formación de líderes ha sido muy positivo para la comunidad”.

Los líderes mismos valoran fuertemente el aporte que les prestaron los Talleres de Comunidades Especiales. Cuando se les pregunta por las iniciativas realizadas por el programa ubican en el primer lugar de las mismas a “la organización de talleres de formación y capacitación”. En las indagaciones con grupos focales, los líderes resaltaron la utilidad práctica para su labor de talleres como los dedicados a soluciones de conflictos, planificación, mercadeo, presupuestos, derechos del ciudadano, y la muy útil información recibida sobre los roles y funciones de cada agencia de Gobierno. Los talleres superaron ampliamente sus expectativas. Entre otros aspectos, los talleres los ayudaron a forjar un nuevo estilo de liderazgo. Lo subraya muy bien uno de los líderes: “Fíjate, yo vengo de una tradición de líderes comunitarios que todo lo quieren hacer. Yo creo que estos talleres me ayudaron mucho a entender que un líder no es un líder verdadero hasta desarrollar liderazgo y en estos talleres nosotros hemos cambiado la actitud”.

El éxito de los talleres ha llevado a los líderes a demandar otros a fin de tratar áreas identificadas por ellos como muy útiles: modos de relacionarse con el alcalde cuando es del partido que no apoya el Proyecto; mayor conocimiento sobre los procesos legislativos y los procesos mismos de la ley; derechos constitucionales y civiles; procesos jurídicos (acerca de las demandas o de cómo llevar a tribunales algunas situaciones); modos de bregar con tanta diferencia política apasionada entre los residentes de las comunidades; modos de preparar y trabajar en un proyecto de ley; identificación de los modos en que los legisladores y representantes votan sobre los proyectos. Estas necesidades sugieren que los líderes quieren más información sobre los procesos de relaciones con el Gobierno, la política pública y los procedimientos de ley.

Los líderes tienen plena conciencia de la importancia del conocimiento. Como lo explica uno de ellos: “Yo diría que conocimiento es poder y nosotros a través de ese conocimiento hemos adquirido poder, que yo diría que eso fue lo más importante para mí que hemos adquirido”.

También colocan en un lugar importante (el cuarto) entre las ayudas recibidas del Proyecto de Comunidades Especiales “la ayuda para organizar la comunidad”.

Sin líderes formados con calidad y dispuestos a un compromiso pleno, el desarrollo de la asociatividad resulta muy difícil. Ellos son estratégicos para generar sinergias.

En Comunidades Especiales el trabajo hecho con los líderes ha sido clave en estimularlos y prepararlos para su rol. Ello se refleja en múltiples expresiones que indican un importante nivel de madurez. Cuando se les pregunta sobre qué objetivos esperan lograr como líde-

res comunitarios colocan al tope de los mismos “ayudar a resolver los conflictos internos de la comunidad” (42%). Esto tiene para ellos más peso aun que un factor tan concreto y promovido por el programa como lo es “mejorar la infraestructura”. Consistentemente cuando se los interroga sobre “¿qué es para usted un líder comunitario?”, dos de cada tres (62%) ponen en primer lugar a gran distancia de las menciones “un apoyo para resolver los problemas comunitarios”.

Es decir, el líder aparece con una mirada de “capital social” respecto a la comunidad. Entiende que su fortalecimiento interno es la prioridad, y que ello requiere ayudarla en saber procesar sus conflictos. Por ello tienen una muy buena opinión de los programas de capacitación que los prepararon para este rol.

El resultado de los esfuerzos realizados por la comunidad, por sus líderes y el apoyo del Proyecto de Comunidades Especiales se han manifestado en un crecimiento muy concreto y relevante de los niveles de asociatividad.

En el 87% de las comunidades indagadas se han establecido unidades organizativas centrales bajo la forma de Juntas, Comités o Consejos de residentes.

Cuando se toma el conjunto de las 674 Comunidades Especiales se observa también el crecimiento institucional experimentado. No tiene los niveles tan altos alcanzados en la muestra indagada, pero permite ver que ha habido un genuino y vigoroso proceso de construcción institucional comunitaria.

Para medir objetivamente la situación se trató de ver en cada comunidad cuántas de las nueve características siguientes reunía:

1. Capacitación continua
 - (3) Líderes nuevos
 - (2) Líderes maduros
 - Manejo de conflicto
 - Propuestas
 - Realojo y adquisición
 - Rehabilitación en su sitio
 - Reglamento
 - Otros
2. Junta organizada
 - Asamblea anual
3. Elaboración de plan estratégico o plan de trabajo anual
4. Discusión de perfil de datos socioeconómicos de la comunidad
5. Reuniones mensuales ordinarias

6. Comités, grupos de trabajo o células
 - Fideicomiso
 - Infraestructura
 - Organización
 - Educación
 - Salud
 - Otros
7. Incorporación
 - Reglamento
 - Asamblea anual
 - Informe anual de incorporación
8. Proyectos desarrollados
 - (3) Desarrollo socioeconómico
 - Social
 - Mujeres, niños, envejecientes
 - Prevención
 - Mujeres, niños, envejecientes
 - Salud
 - Educación (1) Alfabetización o Ley 188
 - Tutorías y programas después de la escuela
 - Microempresa
 - Cooperativa
 - Otros
9. (3) Autogestión al menos cada seis meses
 - Cine
 - Excursiones
 - Ferias
 - Recogido de escombros
 - Otros
 - ¿Quiénes somos?
10. Alianzas
 - Universidades
 - ONG
 - Corporaciones
 - Agencias gubernamentales
 - Intercomunitarias
 - Otras

Los resultados se computaron como sigue:

- Fortalecida levemente: 1 a 3 características
- Fortalecida moderadamente: 4 a 5 características
- Fortalecida fuertemente: 6 a 8 características
- Súper fortalecida: 9 características

El cuadro de conjunto que aparece es el siguiente:

Cuadro 2
Grado de fortalecimiento de las Comunidades Especiales

Opiniones	Porcentajes Base: 674
No existe	2,76
Fortalecida levemente	29,56
Fortalecida moderadamente	31,39
Fortalecida fuertemente	23,58
Súper fortalecida	9,49
Reorganización	3,22

Fuente: Encuesta a residentes realizada como parte de este estudio.

Como se advierte, casi dos terceras partes de las comunidades se han fortalecido moderadamente, fuertemente o súperfortalecido.

Las expresiones del fortalecimiento institucional son múltiples. Una impactante es el desarrollo de una red de periódicos comunitarios que se inició en septiembre de 2004 con periódicos en San Juan, Caguas, Arroyo, Corozal y Añasco, y cuenta ya con siete periódicos regionales. La iniciativa surgió justamente de talleres de preparación de boletines que fueron ofrecidos en algunas comunidades. Pero los residentes expresaron que querían hacer algo de más envergadura porque la prensa comercial no cubre las noticias de las comunidades.

Organizar, montar y llevar adelante un periódico es un proceso complejo y expresa el nivel de madurez alcanzando por una comunidad. Ellas son enteramente las responsables de los mismos. Como describe *Mi Barrio*, uno de los periódicos de San Juan, en su primer número (verano de 2004): “Para lograrlo los líderes se están capacitando en las áreas de redacción de noticias, fotografía, montaje, venta de anuncios y circulación”. Al definir los objetivos de Prensa Comunitaria, la empresa que formaron en conjunto para generar estos medios de comunicación, señalan:

Una de las preocupaciones de las comunidades y que dieron motivo a la creación de Prensa Comunitaria es la percepción negativa que crean los medios nacionales sobre las comunidades al difundir sólo los hechos negativos que ocurren en éstas. Así las cosas, Prensa Comunitaria tratará asuntos de relaciones humanas, desarrollo social, y sobre todo, los sucesos positivos que acontecen en las comunidades.

Otra expresión muy importante del crecimiento del capital social es el forjamiento de alianzas intercomunidades. En octubre de 2003 nació la Alianza de Líderes Comunitarios de Puerto Rico que ha ido fortaleciéndose progresivamente. El objetivo fue muy claro. Según indicaron al constituirla: “Un grupo de líderes determinó que era necesario establecer algún tipo de organización en la isla que convocara al liderato existente y reciente de nuestras comunidades. Esto con el propósito de ocupar nuestro lugar en las estructuras de poder existentes y así influenciar en la política pública”. También en la región del Este del país surgió otra iniciativa asociativa de líderes comunitarios, que organizaron la Coalición de Líderes.

DECLARACIÓN DE LA PRIMERA CONFERENCIA NACIONAL DE LÍDERES DE LAS COMUNIDADES ESPECIALES DE PUERTO RICO

Por cuanto:

Nosotros, residentes y líderes de las Comunidades Especiales de Puerto Rico, nos hemos reunido en Carolina, hoy 28 de octubre de 2003, para analizar la situación de la pobreza en el país, discutir las políticas sociales que se han estado realizando para superar esta condición, y reafirmar nuestra fe en la posibilidad de salir de esta compleja situación a través de la continuación de una política pública firme, consistente, participativa, de autogestión y de largo plazo.

I. Valores y Principios

1. Reafirmamos nuestro derecho a una vida digna y al disfrute de los derechos fundamentales de las personas, según reconocidos en nuestra Constitución, sin distinciones de raza, sexo, religión o ideología política. Reconocemos también nuestros deberes y responsabilidades como individuos y cómo líderes de comunidades que buscan

trabajar por el bien común y por un desarrollo humano sostenible, que incluya a todos los puertorriqueños.

2. Nos hacemos eco de los reclamos hechos por las comunidades pobres del mundo, expresados en declaraciones y resoluciones, como lo fue la de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995 y la Declaración del Milenio, firmada en la sede de la ONU en Nueva York en septiembre del 2000.
3. Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para mejorar la convivencia y la calidad de vida en Puerto Rico, y nos comprometemos a impulsar su plena vigencia. Igualmente reclamamos de las autoridades gubernamentales, de los partidos políticos, de las instituciones educativas y de todas las organizaciones de la sociedad civil un compromiso con hacer de estos valores el ancla de nuestro proceso de desarrollo económico y social. Esos valores son:
 - a. La igualdad. Debe garantizarse la igualdad de derechos y las oportunidades para todas las personas, indistintamente de su condición social, género, raza, ideología, origen étnico, o preferencia sexual. Nadie debe quedar fuera de los beneficios del desarrollo económico y social.
 - b. La solidaridad. Los costos y las cargas de atender los problemas de Puerto Rico deben distribuirse conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.
 - c. La tolerancia. Los seres humanos deben de respetarse mutuamente, en toda su diversidad de creencias o ideologías. Las diferencias no deben exacerbarse al punto de generar violencia verbal o física. Los medios de comunicación tienen la obligación de contribuir a promover una cultura de paz y diálogo que permita reencuentro de los puertorriqueños en la causa común de un nuevo proyecto de desarrollo.
 - d. El respeto de la naturaleza. Es necesario actuar con urgencia para frenar el continuo deterioro de nuestro medio ambiente por la voracidad del pro-

ceso de urbanización. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso desarrollar políticas para lograr un desarrollo socioeconómico comunitario que garantice el bienestar presente y futuro de nuestra población.

- e. La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con un gobierno democrático, libre de corrupción, que ejerza con diligencia sus funciones, que incorpore la participación comunitaria en la toma de decisiones y que establezca el mérito como criterio fundamental para organizar el trabajo en el servicio público.
- f. La responsabilidad común. La responsabilidad de desarrollo económico y social debe de ser compartida por el sector público, el privado y por las propias comunidades. Toda la sociedad está llamada a aunar esfuerzos para erradicar la pobreza.

II• Acciones

Para convertir en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos claves a los que le damos especial importancia para lograr un desarrollo pleno y erradicar la pobreza:

1. Reclamamos de la administración actual de gobierno y del entrante un compromiso firme con continuar la política pública contenida en la Ley Número 1 de Marzo de 2001 dirigida a profundizar el desarrollo comunitario, reconociendo la participación democrática, el apoderamiento y la autogestión como ejes fundamentales para la eliminación de la pobreza.
2. Reclamamos transparencia en la gestión pública y la creación y ampliación de espacios de participación comunitaria para la fiscalización del buen uso de los recursos presupuestarios en las agencias, instrumentalidades y municipios de Puerto Rico.
3. Reclamamos que se elaboren y apliquen estrategias que ofrezcan a los jóvenes y adultos de las Comunidades

Especiales posibilidades reales de lograr una educación que les garantice un trabajo digno y productivo.

4. Reclamamos que se le otorgue una atención especial a la promoción del desarrollo integral de las mujeres en las comunidades.
5. Reclamamos que se impulse legislación de incentivos contributivos, créditos universitarios y otras formas de estímulo que permitan la colaboración entre el sector privado, con y sin fines de lucro, y las Comunidades Especiales.
6. Consideramos urgente que se enmiende la ley que creó el Programa de Comunidades Especiales a los fines de garantizar su institucionalización y su capacidad de trabajar en forma permanente, evitando que el mismo sea objeto de luchas partidistas.
7. Reclamamos que se fortalezca el programa con recursos económicos adecuados y recurrentes para resolver los problemas de infraestructura y vivienda, así como los requeridos para impulsar el desarrollo socioeconómico comunitario.

Por tanto:

1. Exhortamos a los residentes de las Comunidades Especiales a que asuman una participación activa y responsable en la búsqueda y solución de los problemas que aquejan a sus comunidades.
2. Reclamamos que cada político electo a un puesto ejecutivo o legislativo, estatal o municipal, brinde a los residentes de las Comunidades Especiales la oportunidad de participar en la planificación y ejecución de cualquier obra, programa o proyecto que los afecte directa o indirectamente. Los consensos deben ser recogidos y expresados por las Juntas de Directores debidamente incorporadas de las Comunidades Especiales, a fin de garantizar un mecanismo de participación efectivo.
3. Convocamos a los candidatos a puestos electivos a que incluyan en sus plataformas medidas para impulsar el desarrollo de las Comunidades Especiales con la parti-

cipación activa de los residentes de éstas, a fin de atender todos los reclamos antes expuestos.

4. Convocamos a todos los líderes comunitarios aquí presentes a que circulen ampliamente esta declaración y busquen adhesiones a la misma, de manera que pueda convertirse en un instrumento de trabajo a favor de las comunidades especiales.
5. Encomendamos a la Coordinadora General de la Oficina de Comunidades Especiales el envío de la copia de esta declaración con las firmas que la sustentan, a la Gobernadora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a los funcionarios electos y designados del Gobierno, a todos los candidatos de puestos públicos, a los medios de comunicación y a todas las Comunidades Especiales de Puerto Rico, para que sea objeto de análisis y discusión.

En Carolina, Puerto Rico,
a los 28 días del mes de octubre de 2003.

La creación de climas de confianza positivos y la elevación amplia de los niveles de asociatividad han sido claves en la percepción de las situaciones de las comunidades por sus residentes y líderes. Resume muy bien la situación el presidente del Consejo Comunitario de la Comunidad Especial de Estancias del Sol, Río Grande, quien comenta:

Nuestra clave es la organización y la autogestión. La comunidad Estancias del Sol se ha convertido en un modelo comunitario ejemplar, no sólo porque se proyecta la transformación total de una comunidad carente de todo tipo de servicio, sino porque además, se convierte en un modelo de trabajo en equipo. Estancias del Sol no tan sólo ve una luz al final del túnel, sino que ve también la transformación total. Pronto se nos llamará la nueva Estancias del Sol. Hoy las comunidades de escasos recursos y olvidadas saben de esfuerzos propios y de esfuerzos comunitarios y conocen de apoderamiento y de autogestión. Es muy pronto para decir que estamos en el escalón de arriba, pero sí podemos decir que no estamos en el escalón de abajo. Seguiremos subiendo, no para alcanzar la clase alta, pero sí para mejorar la calidad de vida de nuestras familias.

AMPLIACIÓN DE LA CONCIENCIA CÍVICA

El nivel de “civismo” de los miembros de una comunidad es un activo que puede aportar mucho al enfrentamiento de sus problemas. El civismo significa quebrar la idea de que las personas sólo deben preocuparse por sus necesidades y las de sus más inmediatos, y reemplazarla por un nivel de conciencia más amplio que engloba la legítima preocupación por lo personal y familiar, pero junto a ella la asunción de identificaciones y responsabilidades con lo colectivo. El civismo está vinculado con múltiples factores. Entre ellos la educación, los mensajes recibidos en la familia a través del ejemplo de los padres, el clima de civismo general existente en una sociedad, el haber participado en experiencias concretas de voluntariado. Así estudios en Estados Unidos indican que los jóvenes que, en las escuelas o las universidades, se integran a actividades colectivas, serán cuando adultos ciudadanos más activos que quienes no lo hicieron.

Los entornos de pobreza crean condiciones anticivismo pronunciadas. Implican la necesidad de lucha a diario por la supervivencia. La vida personal y familiar está afectada por incertidumbres y riesgos continuos. Existe una fuerte frustración con un contexto social general que no da salida. Normalmente en situaciones de este orden pueden esperarse bajos niveles de participación. Todo ello ha operado activamente en las Comunidades Especiales que presentan datos socioeconómicos altamente deficitarios en múltiples aspectos.

Los niveles de participación influidos por aspectos como esos han sido discretos. Pero diversos indicadores muestran que hay allí un potencial muy importante a desarrollar, y que el programa con todas sus estrategias de capacitación e involucramiento aporta significativamente en esa dirección.

Por lo pronto el nivel de participación electoral, una de las primeras expresiones de civismo, es mayor en las Comunidades Especiales indagadas a los promedios nacionales. El 89% de los residentes indica haber votado en las últimas elecciones generales del país.

Una cuarta parte de las comunidades participa en la organización de algunas de las principales actividades del Proyecto. Cuando se pregunta a quienes tuvieron esa experiencia sobre cómo la evalúan, las respuestas indican el alto potencial mencionado para la participación. Nueve de cada diez que participaron evalúan la experiencia como muy positiva o bastante positiva. Ello revela que cuando se logra que la gente participe, se disparan actitudes que van luego a fortalecer sus participaciones futuras.

La necesidad y el deseo de participar aparecen también con toda fuerza cuando se pregunta al grupo que evaluó negativamente las obras de construcción del Proyecto de Comunidades Especiales. El factor que mencionan en primer lugar es: “No atendieron las prio-

ridades que establecimos”. Muestran que antes que ninguna otra valoración sobre las obras en sí, los residentes antepusieron la metodología utilizada para tomar las decisiones finales sobre las obras a ejecutar. La rechazaban por considerar que había dejado de lado las prioridades identificadas por ellos.

Un elemento muy significativo en este marco es el altísimo nivel de civismo que muestran los líderes de las Comunidades Especiales. El 99% de ellos votó en las últimas elecciones; el 94% participó en asambleas de la comunidad; el 90%, en reuniones de Junta Comunitaria; el 76%, en proyectos comunitarios; una proporción similar, en grupos de trabajo de la comunidad; el 68%, en cursos o talleres de capacitación. Esto puede tener un efecto multiplicador considerable.

Son líderes que, como se ha visto, cuentan con toda la legitimidad: la comunidad los siente sus representantes genuinos y valora positivamente su trabajo. Por ende, son modelos de referencia relevantes. Si ellos muestran un alto civismo, eso está destinado a repercutir sobre la comunidad, especialmente sobre sus jóvenes.

Efectivamente se ha constituido la Red de Jóvenes Facilitadores que muestra promisorias perspectivas. Cuando se les consulta sobre su rol, expresan objetivos claros y un fuerte compromiso. En los grupos focales señalaron entre sus metas: “Ayudar a nuestra propia comunidad a salir adelante con nuestros propios objetivos”, “servir de apoyo a los líderes adultos que están encargados de la comunidad”.

Estos líderes jóvenes han hecho un excelente aprovechamiento de los talleres de formación.

Las evaluaciones y opiniones que emiten demuestran que el Proyecto, en sus talleres, ha logrado hacer en ellos y ellas transformaciones de autoimagen, roles, actitudes, conciencia social y valorizaciones sobre sus personas y el mundo en el que les ha correspondido vivir en sus comunidades y entornos.

Así por ejemplo declaran: “[Ahora soy] un poquito más responsable en cuestión de cosas así, más importantes, tú sabes, porque ahora es que tengo la obligación, sé lo que tengo que hacer”; “me ha cambiado casi todo a cuando yo entré, yo era una persona totalmente diferente”; “antes otras personas en la comunidad no me importaban, ahora me importan mucho”; o “mientras más campamentos hay en la red, más una se va enriqueciendo de conocimientos porque todos los talleres son diferentes”.

Una manifestación significativa de los potenciales de participación es la actitud general de la comunidad en cuanto a tomar en sus propias manos iniciativas y proyectos. Ella es totalmente favorable. Dos terceras partes de los residentes (62%) afirman que “nos gusta hacer las cosas por nuestra cuenta sin esperar que nos digan qué tenemos que hacer”.

Los procesos participativos son una oportunidad para el aprendizaje social y para la innovación, lo que favorece el compromiso con los cambios sociales y mejora los prospectos de sostenibilidad de los procesos. Trabajando juntas las personas pueden llegar a identificar un propósito común, compartiendo y analizando información que les permite establecer prioridades y desarrollar estrategias. Además pueden crear nuevas maneras de hacer las cosas con el fin de lograr objetivos comunes. Cada persona también aprende cómo debe cambiar su conducta para que las prioridades colectivas puedan ser acordadas. El lograr sentido de pertenencia en un programa o proyecto ayuda a que las personas puedan seguir participando, aún cuando se presenten obstáculos.

Marcia Rivera 2003

Tejiendo el futuro

(San Juan: Ediciones Puerto)

AFIANZAMIENTO DE VALORES POSITIVOS

Los valores predominantes en una comunidad van a incidir fuertemente en lo que en ella suceda. Las comunidades pobres muestran normalmente fragilidades en este plano. La falta de trabajo es de por sí altamente desmoralizante. Las personas y las familias se resienten profundamente por ella. Las discriminaciones hacia las comunidades, su subvaloración, su marginación crean a su vez resentimientos y atentan contra su autoestima. La búsqueda afanosa por sobrevivir puede convertir a algunos de sus grupos jóvenes en vulnerables ante las tentaciones de salir fácilmente de esos “callejones sin salida” por vía de la criminalidad. La instalación de mafias de la droga atenta de numerosos modos contra valores éticos positivos. Pueden darse con facilidad por estas condiciones climas “anómicos” donde muchos jóvenes están desorientados ante la falta de valores claros.

El trabajo sistemático del Proyecto de Comunidades Especiales, el vigoroso desarrollo de un liderazgo positivo, las experiencias del trabajo colectivo, los logros en autoestima colectiva y personal, junto al gran caudal de historias abnegadas de lucha incesante y reforzamiento de los valores de que eran portadoras muchas de las comunidades contribuyeron a generar fuertes tendencias en sentido contrario a las anteriores.

En los grupos focales y las encuestas, los residentes muestran muy bien la lucha entre estas tendencias y los cambios positivos que

se fueron desarrollando durante la implementación del Proyecto de Comunidades Especiales.

Antes de Comunidades Especiales, las personas se sentían abandonadas como grupo por la sociedad y el Gobierno, y predominaba el aislamiento y el “sálvese quien pueda”. Los líderes caracterizan la situación de la comunidad con expresiones como las siguientes: “En el olvido”, “borrada del mapa”, “marginada”, “pesimista”, “no había cosas nuevas que hacer, se convertía en una monotonía, no había nada que desarrollar entre vecinos”.

Según explican los líderes, se creaba un círculo vicioso. La gente no se relacionaba con el resto de la comunidad probablemente como un mecanismo de defensa para escapar de los problemas comunales, en un ambiente tan poco alentador y desorganizado. El aislamiento debilitaba la posibilidad de enfrentar los problemas y el círculo se cerraba. Uno de los valores circulantes reflejaba muy bien la situación: “Era más fácil que uno saliera solo que sacar toda la comunidad”.

La percepción de la situación cambió muy fuertemente. El 84% de los residentes dice ahora: “En esta comunidad estamos orgullosos de nosotros mismos”. El mismo porcentaje dice que se siente muy bien o bien viviendo en esa comunidad. Sólo el 4% dice que se siente mal o muy mal.

Dadas la escasez material severa y las altas tasas de desocupación, puede inferirse que hay un mejoramiento sustancial en otras condiciones que tienen que ver con aspectos del capital social. Efectivamente, cuando se les pregunta a los residentes sobre las causas de sentirse bien en la comunidad mencionan principalmente: “La gente de la comunidad en general” (49%) y “la seguridad y tranquilidad que sienten en la comunidad” (42%).

Hay una revalorización de los vínculos con el otro en la comunidad y del valor mismo de pertenecer a una comunidad así. Es una comunidad que es percibida con múltiples rasgos positivos a pesar de la pobreza. Así entre ellos, dos terceras partes opinan que “la gente de mi comunidad tiene ideas propias sobre cómo mejorar la vida aquí”. Mientras que un 72% dice que “a la mayoría de la comunidad le interesan los programas culturales, de arte, de música, de teatro, etcétera”. La mitad de los residentes ve mejor el futuro al declarar que “ahora tenemos más proyectos de futuro para la familia y la comunidad”.

Está la sensación de que la comunidad puede hacer por sí cosas importantes. Para el 91%, “seguir mejorando depende más de nosotros que de nadie”. Todo ello se expresa en una intención muy concreta. El 88% de los residentes piensa seguir viviendo en la comunidad de aquí a cinco años. Eso mismo sucede en el caso de los líderes con el 96%. Es casi unánime, en consecuencia para todos, el sentimiento de que ésta es su comunidad.

Junto a todos estos valores positivos de autoafirmación, dignidad, sentimientos de pertenencia comunitaria, aprecio por los demás, hay un credo de valores que los líderes comunitarios están tratando de impulsar. Los sintetizaron declarando que eran fundamentales no sólo para las Comunidades Especiales, sino “para mejorar la convivencia y la calidad de vida en Puerto Rico”, en la Primera Conferencia Nacional de Líderes de las Comunidades Especiales en octubre de 2003. Los identificaron como:

- La igualdad.
- La solidaridad.
- La tolerancia.
- El respeto a la naturaleza.
- La libertad.
- La responsabilidad común.

UNA MIRADA DE CONJUNTO

La situación de las Comunidades Especiales sigue siendo deficitaria en aspectos muy concretos. La gran inversión realizada en infraestructura ha significado mejoras importantes, pero los recursos aplicados, si bien los mayores históricamente, siguen siendo muy inferiores a las necesidades. Por otra parte, muchos otros problemas no estaban ligados a lo que pudiera hacer el programa con sus limitados fondos sino a las políticas económicas generales del país, particularmente los vinculados con la creación de fuentes de trabajo, la universalización de la protección social y la mejora de la equidad.

Por consiguiente, los problemas presentes en la comunidad son muy significativos como lo indican los residentes:

- Falta de facilidades y programas para atender a los envejecientes (78%).
- Falta de oportunidades de trabajo cerca de la comunidad (76%).
- Poca actividad recreativa (74%).
- Falta de centros de cuidado infantil (70%).
- Falta de oportunidades de capacitación para los adultos (63%).
- Falta de transportación pública (62%).

- Falta de programas para los estudiantes después de que salen de la escuela (54%).
- Presencia de muchos usuarios de drogas y puntos de venta (50%).

A las precariedades económicas se suma la alta desconfianza existente en las comunidades respecto a la política.

Sin embargo, y a pesar de todo ello, la percepción de sus posibilidades de enfrentar estos problemas, de su propia valía, de lo importante que es pertenecer a esa comunidad y otros factores han mejorado sustancialmente. La diferencia entre las condiciones objetivas difíciles y ese fortalecimiento de la comunidad parece estar dada por el gran crecimiento experimentado en todas las dimensiones de su capital social que se ha ido detallando.

Mejoraron los climas de confianza, subió la asociatividad, aumentó la conciencia cívica, cambiaron las tendencias en cuanto a los valores predominantes. El apoderamiento y la autogestión, objetivos esenciales en la Ley que creó el programa, parecen haber avanzado de modo muy considerable ayudando a generar esta puesta en acción y ampliación del capital social. Son las metodologías indicadas por la experiencia internacional para efectivamente generar capital social, y fueron aplicadas en este caso sistemáticamente y con excelencia técnica por la OCEPR.

Los residentes sienten que algunas cosas se han transformado y aprecian mucho esos cambios que integran su nuevo capital social. Así casi la mitad de ellos señala que “en los últimos tiempos esta comunidad logró que la escucharan y satisfagan sus principales demandas”. Un 42% dice: “Me parece que la gente de afuera respeta más ahora a los residentes de las Comunidades Especiales”. Una tercera parte resalta: “Ahora recibo muchas más visitas que antes porque la comunidad ha mejorado”. Casi una tercera parte ve los efectos del programa directamente en su propia persona y destaca: “Desde que empezó el Proyecto de Comunidades Especiales me siento otra persona”.

El amor o el civismo no son recursos limitados o fijos, como pueden ser otros factores de producción, son recursos cuya disponibilidad lejos de disminuir aumenta con su empleo.

Albert Hirschman
Profesor Emérito de la Universidad de Princeton

Los líderes consultados captan la situación con toda precisión. Al ser interrogados sobre qué problemas están peor que antes, qué problemas igual y qué problemas mejor, colocan en las dos primeras categorías a una serie de asuntos de escasez material. En el tercer grupo ponen fundamentalmente que han mejorado problemas cuya solución implica en definitiva crecimiento del capital social.

Así destacan como los problemas que han mejorado “desvinculados de otras comunidades y de otros líderes comunitarios”, el “liderato autoritario que no permitía la participación de los demás”, el que “no se podía planear o hacer nada juntos”, el que “uno no se sentía con los mismos derechos que el resto del país”, la “sociedad, basura, contaminación”, las “peleas y bochinchas entre vecinos”, la “falta de unidad o cada uno arreglándose como pudiera”, las “agresiones entre la gente (golpes, gritos, insultos, burlas)” y “falta de caminos, calles o accesos”.

En un encuentro grupal de líderes se destacó especialmente que en sólo tres años y medio de operación del programa se logró elevar totalmente la conciencia de comunidad.

Otro efecto muy significativo es que destacaron que el 65% de los integrantes de las Juntas son mujeres. Ello implica que el programa está ayudando a combatir la discriminación de género, está afirmando la confianza de las mujeres en su desempeño al frente de la comunidad y está poniendo en conflicto la cultura machista ampliamente difundida.

De la alta valoración que hacen los residentes y los líderes de estos grandes logros del programa, del nivel de concienciación que han desarrollado a través del mismo y de su apoderamiento surge una voluntad decidida de defender su continuidad. Tres cuartas partes de los residentes piensan de manera positiva sobre el programa y están dispuestos a defender dicha continuidad.

Los líderes juveniles discutieron abiertamente el tema en los grupos focales. Expresaron temor sobre el futuro del programa ante las luchas políticas en torno a él. Maduramente manifestaron que si desapareciera, de todas formas ellos han aprendido unas cosas que nadie puede quitarles entre las que está cómo luchar para seguir haciendo las cosas que ya reconocen como positivas.

Los mismos pedidos que residentes y líderes hacen al programa, ilustran sobre el crecimiento registrado. El 78% de los residentes pide más apoyo a la unidad familiar diciendo que “el programa adolece de preparar actividades recreativas y de entretenimiento para familia”. Los líderes reclaman “más recursos de apoyo” (72%) y “más capacitación” (59%). Indican con mucha claridad las áreas en que prefirieran los capacitaran más. Todas estas peticiones son expresivas de un liderazgo cada vez más autoafirmado y maduro.

A la cabeza de sus prioridades están: “Elaboración de presupuestos de fondos” (64%); “manejo de conflictos en la comunidad” (62%); “cómo elaborar planes de trabajo de la comunidad” (60%); “desarrollo económico comunitario” (48%); “requisitos legales y fiscales de las organizaciones sin fines de lucro” (48%); “cómo organizar reuniones y asambleas efectivas” (48%); “liderazgo participativo en la comunidad” (45%); “formación de empresas” (43%); “ley de Municipios Autónomos” (43%); y “relaciones y manejo de prensa” (31%).

Movilizar el capital social como agente activo del desarrollo económico y social no constituye una propuesta deseable pero añadible a otras utopías, sino que es viable, da resultados efectivos. Hay múltiples referencias significativas al respecto. Llevar a cabo esa movilización en escala considerable requiere políticas orgánicas, y amplias concertaciones.

Bernardo Kliksberg 2000

Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo
(Fondo de Cultura Económica/Universidad
de Maryland/BID)

En un limitado tiempo, las Comunidades Especiales se han enriquecido considerablemente en capital social. Esa gran meta del Proyecto creado por la Ley N° 1 del 1 de marzo de 2001 parece haberse cumplido muy satisfactoriamente. Ese capital no resuelve automáticamente sus problemas de fondo, pero las habilita para ser un protagonista activo en la búsqueda de soluciones, para hacer sentir su voz con toda fuerza en el escenario democrático y para sentirse revalorizados ante sus propios ojos y los de los demás. Es un cambio que abre las puertas de par en par a una lucha renovada para que sus miembros y sus familias puedan y tengan acceso a todos los derechos y oportunidades que corresponden a su dignidad humana, hoy vulnerados por la exclusión social y la pobreza.

Capítulo III

ABRIENDO CAMINOS

LA INFRAESTRUCTURA Y EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EN LAS COMUNIDADES ESPECIALES

EL DESAFÍO que asumió la administración de Sila M. Calderón con relación a la pobreza requirió de un esfuerzo extraordinario de trabajo interagencial. A todas las instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se les requirió acción positiva para contribuir con programas diversos a la lucha contra la pobreza, y a la Oficina de Comunidades Especiales se le encomendó la coordinación de los trabajos. A tenor con ello, la división interna del trabajo en la OCEPR se estructuró de tal manera que se contara con enlaces con las diversas agencias. Se abrió un camino difícil pero fecundo, según constató esta investigación. El legado del Proyecto de Comunidades Especiales también debe ser calibrado desde su aporte a pensar la gestión de las agencias que componen el aparato de Estado desde una lógica de la colaboración y no de la competencia. En muy poco tiempo la OCEPR logró firmar 11 acuerdos de colaboración con las agencias gubernamentales del área social. Además, hay acuerdos con la Universidad de Puerto Rico y otras entidades privadas.

En esta investigación relevamos muchísimos ejemplos de programas e iniciativas que contaron con el auspicio, el apoyo entusiasta y recursos de varias agencias gubernamentales trabajando juntas. La magnitud de la experiencia no podría reseñarse adecuadamente, por lo que sólo tomaremos algunos ejemplos de iniciativas que nos parecieron sumamente innovadoras porque se acercan a la lucha contra la pobreza con un

instrumental muy diferente al tradicional. Pero primero, abordaremos el camino que abrieron las grúas con los proyectos de infraestructura.

LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Esos proyectos han sido desarrollados por distintas agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, entre las que se encuentran:

- Departamento de Transportación y Obras Públicas (DTOP).
- Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA).
- Autoridad de Energía Eléctrica (AEE).
- Oficina de la Comisionada de Asuntos Municipales (OCAM).
- Administración para el Desarrollo y Mejoras de Vivienda (ADMV).
- Departamento de Recursos Naturales y Ambientales (DRNA).
- Corporación para el Desarrollo Rural de Puerto Rico (CDR).
- Oficina de Comunidades Especiales (OCEPR).

Durante los años fiscales de 2001-2002 y 2002-2003, la OCEPR recibió US\$ 20 millones cada año para desarrollar proyectos de infraestructura en las 686 Comunidades Especiales. A través de ese fondo original se encaminaron 981 proyectos con una inversión de US\$ 172,2 millones. A diciembre de 2004, de esos proyectos, 746 se habían terminado con una inversión de US\$ 114,3 millones y los restantes estaban en proceso. Esa inversión tocó directamente a unas 500 comunidades. Además del fondo inicial, se creó por ley un fondo fiduciario que asignó US\$ 1.000 millones para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Ésta fue la Ley N° 271 del 21 de noviembre de 2002, conocida como Ley del Fideicomiso de Comunidades Especiales. El Fideicomiso Perpetuo es un ente corporativo con personalidad jurídica independiente, adscripto al Banco Gubernamental de Fomento y cuenta con su propia Junta de Directores. Este nuevo fondo dio paso a un gran impulso en proyectos de infraestructura, que será discutido más adelante.

Para decidir cuáles proyectos serían las prioridades para desarrollarse en las comunidades, tanto con el fondo original como con el Fideicomiso, se realizaron asambleas en cada una de ellas, donde los residentes exponían las necesidades de infraestructura de la comunidad. Luego de discutidas y analizadas las posibilidades, la OCEPR contrajo el compromiso de desarrollar al menos un proyecto para atender alguna de las primeras tres prioridades establecidas por la comunidad. Sin embargo, en apenas cuatro años, la OCEPR logró sobrepasar esa meta y hubo muchas comunidades donde se hicieron dos o tres proyectos. Con el fondo original en 65

comunidades (9,5% del total) se hicieron los tres proyectos que la población consideró prioritarios; en 235 comunidades se hicieron dos (34,3%); y en 386 comunidades (56,2%) se hizo un proyecto de infraestructura.

Cuadro 1
Proyectos de infraestructura de fondo OCEPR

Categoría	Total de Proyectos	Iniciados	Terminados	Total proyectos terminado (\$)	Inversión Total (\$)
Áreas Recreativas	50	4	36	3.942.219,47	5.750.656,71
Bibliotecas	10	0	8	757.640,50	967.640,50
Buzones	50	0	50	407.000,00	407.000,00
Canchas (incluye techados)	41	8	41	3.719.261,10	6.172.448,57
Carreteras	197	23	170	28.513.437,29	33.061.994,38
Centros Comunales	69	9	54	7.059.569,81	9.712.177,41
Hidrantes	33	2	31	456.000,00	468.000,00
Otros Proyectos	59	13	36	5.135.405,80	12.129.538,31
Servicio eléctrico	66	1	57	7.359.498,00	7.897.125,00
Servicio telefónico	30	17	13	1.720.494,00	3.809.431,00
Agua potable	247	35	195	41.957.651,73	60.109.951,93
Vivienda	79	32	25	6.906.115,00	22.136.336,00
Total	931	144	716	107.934.292,70	162.622.299,81

Fuente: Informes del proceso de transición, OCEPR, octubre de 2004.

Cuadro 2
Comunidades impactadas con los proyectos de infraestructura del fondo OCEPR

Tipos de proyectos	Total de proyectos	Porcentaje de comunidades impactadas
Áreas Recreativas Pasivas	273	46
Canchas (incluyendo techado)	88	13
Bibliotecas y Bibliotecas Electrónicas	175	26
Centros Comunales	251	37
Sistemas de Alcantarillado Sanitario	77	11
Sistemas de Alcantarillado Pluvial	163	24
Sistemas de Agua Potable	363	53
Mejoras y Construcción de Carreteras y Caminos	564	82

Cuadro 2 - Continuación

Tipos de proyectos	Total de proyectos	Porcentaje de comunidades impactadas
Aceras, Encintados y Cunetones	218	32
Mejoras Eléctricas e Iluminación	152	22
Otros Proyectos (Rotulación y Señalización, Adquisición de Propiedades, Muros de Retención y Barreras de Seguridad, Portales de Entrada, Limpieza de Escombros o Cuerpos de Agua)	412	Varias Comunidades
	2.736	

En los primeros dos años, la OCEPR contrató a la CDR para que desarrollara los proyectos. Esa entidad es una corporación pública adscrita al Departamento de Agricultura. Hasta el 31 de diciembre de 2004, se habían realizado 260 proyectos en colaboración con la CDR.

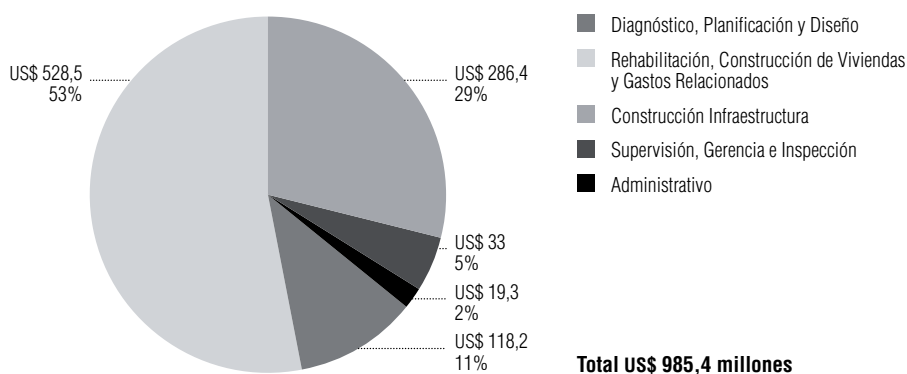
Con el DTOP y con numerosos municipios se desarrollaron otros proyectos a partir de los recursos del fondo original. El Cuadro 1 resume el trabajo de la OCEPR con su fondo inicial de infraestructura.

Como dijimos, el gran empuje en proyectos de infraestructura vino a partir de la creación del Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales. Se asignaron entonces US\$ 1.000 millones para el desarrollo de proyectos de vivienda, infraestructura y facilidades en las 686 Comunidades Especiales. Seiscientos noventa millones se destinaron a la construcción y/o rehabilitación de viviendas en 222 comunidades. Estos proyectos habrían de desarrollarse por el Departamento de la Vivienda (DV). Otros 310 millones se destinaron para el desarrollo de proyectos de infraestructura y facilidades en las restantes 464 comunidades y habrían de ser ejecutados por el DTOP. La envergadura de la inversión y ejecución de proyectos de infraestructura se multiplicó exponencialmente.

Los proyectos de infraestructura han sido muy diversos. Desde atender necesidades muy sencillas, como instalar buzones para recibir correspondencia, hasta proveer servicios fundamentales que muchas comunidades no tenían, como electricidad, agua potable, alcantarillados. El Cuadro 2 muestra los proyectos coordinados por la OCEPR hasta el 31 de octubre de 2004.

Adicionalmente, al 31 de mayo de 2005 el Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales había obligado un total de US\$ 961 millones del total de US\$ 1.000 millones que le fueron asignados para desarrollar obras de vivienda e infraestructura comunitaria en las comunidades pobres. La envergadura de este esfuerzo no se había visto en más de 40 años en Puerto Rico. De estos, US\$ 309 millones fueron asignados al DTOP y US\$ 650 millones al DV. El Gráfico 1 muestra la distribución de los recursos.

Gráfico 1
Distribución del fondo de US\$ 1.000 millones



Fuente: Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales.

En el período de enero de 2001 al 31 de mayo de 2005, el DTOP trabajó en 428 Comunidades Especiales con una inversión promedio de US\$ 600 mil, previendo la realización de un total de 1.913 proyectos de diverso tipo, por ejemplo, accesos, calles, centros comunales, canchas, entre otros. A esa fecha, había 942 proyectos terminados, 768 en construcción y 130 en etapas de diseño o de subasta y contratación. De ellos, 263 eran facilidades recreativas, 240 alcantarillados pluviales y sanitarios, 121 mejoras al sistema de agua potable, 180 de construcción y mejoras a centros comunales, entre otros. Ello quiere decir que el 89,4% de la obra asignada al DTOP ya estaba lista o próxima a terminarse, demostrando un nivel de eficiencia muy alto.

Con los recursos asignados para proyectos de rehabilitación y construcción de viviendas se impactarán un total estimado de 12.703 unidades de vivienda en 239 Comunidades Especiales a través de toda la isla. De éstas, 7.740 serán rehabilitadas y 4.963 serán construidas. Asimismo, el DV se ha propuesto realizar 89 proyectos de infraestructura.

Al 31 de mayo de 2005, el 42,5% de las viviendas seleccionadas para rehabilitar estaban terminadas, el 11,3% estaba en proceso, el 34% estaba por iniciar y el 12% estaba en etapa de diseño, subasta o contratación. El proceso de rehabilitación de viviendas muestra un buen nivel de ejecución, si bien no tan alto como el del DTOP.

En cuanto a la construcción de viviendas, a la misma fecha, el DV tenía 557 unidades de vivienda terminadas y 852 en proceso, del total de 4.963 unidades que se había propuesto construir. Esto equivale

al 28,4% del total, quedando el 71,6% en etapas de diseño, subasta o contratación. Dificultades de diverso tipo han impedido que se logre un ritmo más acelerado de construcción de viviendas. Los problemas principales están relacionados con la tenencia de la tierra, los permisos de construcción, las licitaciones, la contratación de empresas de construcción y la supervisión de los proyectos.

Más de un 40% de las familias residentes en las comunidades vive en condición de alquilados, prestatarios o usufructuarios. El Proyecto ha buscado otorgar títulos de propiedad a las familias que necesitaron rehabilitar o reconstruir su vivienda, a través de un proceso de adquisición, que puede conllevar la expropiación, y en el que se beneficia la familia residente de la unidad. Pero los trámites son lentos y muchas veces difíciles porque suelen involucrar complejas madejas de herederos. Los patrones de propiedad en las Comunidades Especiales están marcados por historias muy diversas. Algunos llegaron al barrio o a la comunidad con un permiso verbal para construir su casita que les daba el hacendado para quien trabajaban. Eventualmente, algunos llegaron a tener los 30 años requeridos para lograr el título que le acredita como propietario. Otros fueron agraciados con parcelas heredadas, en algunos casos subdivididas sin registrar y otros llegaron a la comunidad a través de rescates individuales y colectivos de terrenos. Sin duda, también están los que compraron casas y/o terrenos, pero parecen ser la minoría en un mar de historias de luchas realmente especiales.

Evidentemente, la magnitud de la inversión gubernamental a partir de la creación del Fideicomiso, la cantidad de comunidades a atender en simultáneo y la presión generada por la expectativa de la población pusieron enormes presiones sobre las agencias ejecutoras. El proceso de coordinar, supervisar las obras y verificar que cumplieran con parámetros, contratos, normas de calidad y acuerdos con las comunidades fue verdaderamente monumental. La tenacidad y el empuje de centenares de funcionarios públicos para instrumentar los proyectos hablan de un compromiso serio con la lucha contra la pobreza. Sin duda, la coordinadora general de la OCEPR, doctora Linda Colón, así como la gobernadora de Puerto Rico, proveyeron un liderazgo modélico, así como mística, determinación, energía y visión. Desde la década del cincuenta no había habido en Puerto Rico tal voluntad política y compromiso con los pobres. A pesar de que las obras no están todavía completadas, las mejoras a la infraestructura comunitaria han sido recibidas con gran satisfacción por parte de la población, según mostró la encuesta realizada, en la cual el 57% de los residentes considera que se han hecho muy buenas obras.

Algunos gobiernos municipales mostraron interés en llevar a cabo las obras de desarrollo de viviendas. Cuando esto sucedía el municipio debía ejecutar las obras conforme los planes de desarrollo integral

aprobados por la comunidad y cumplir con todos los reglamentos aplicables. En algunos casos la experiencia probó ser muy efectiva, pero no siempre fue así. Los municipios de mayores recursos cuentan con personal especializado y pudieron asumir las labores de gestión y supervisión de las obras con eficacia. Los municipios que tuvieron experiencias de gestión de proyectos de infraestructura fueron Caguas, Aibonito, Barceloneta, Carolina, Coamo, Comerío, Culebra, Dorado, Jayuya, Juana Díaz, Ponce, Toa Alta, Vieques y Villalba. Entre todos atendieron 46 comunidades en la rehabilitación de 1.521 unidades de vivienda y la reconstrucción de 493 nuevas unidades. También desarrollaron otros proyectos de infraestructura y mejoras públicas. Pudimos realizar entrevistas extensas con algunos de estos alcaldes y nos confirmaron las dificultades de coordinar los proyectos de vivienda e infraestructura desde el ámbito central y el desafío que supone lograr una buena articulación entre las esferas estatales y municipales.

Utua, por ejemplo, es uno de los municipios con más altas tasas de pobreza. Su alcalde pertenece a un partido de oposición pero rápidamente reconoció que haciendo alianzas con el Gobierno central podría llevar adelante obras que nunca hubiera podido hacer con el presupuesto municipal. Desarrolló una buena relación con la OCEPR y con las diversas agencias gubernamentales y pudo asociarse efectivamente en proyectos para las 21 Comunidades Especiales de Utua. Con la ayuda para infraestructura, Utua pudo arreglar aceras, hacer centros comunales, mejorar viviendas, calles, tuberías.

El Proyecto de Comunidades Especiales, según expresó el alcalde Alan González (2005), logró dinamizar la participación ciudadana en Utua. Según dijo, el mensaje de apoderamiento fue muy positivo. Brindó la oportunidad de que la gente despertara y comenzara a organizarse para superarse colectivamente. Como alcalde tuvo inicialmente un poco de temor de que se organizaran políticamente en contra de él, pero observó que siempre hubo respeto de y hacia los promotores y los líderes. En Utua, dice González, los líderes comunitarios se entusiasmaron mucho con los programas de la OCEPR y ayudaron mucho al municipio. El esquema de participación ciudadana funciona. Cambió la actitud de la gente en la comunidad. Lo visitaron personas que nunca habían ido a la alcaldía. Los líderes que le pidieron reuniones siempre fueron afirmativos y siempre tenían sugerencias concretas para resolver los problemas. La obra de infraestructura que se hizo contaba con el aval de la gente, que sentía que se hacía porque ellos estaban participando. Su impresión como alcalde es que el municipio puede gestionar las obras de infraestructura a menor costo y mayor eficiencia.

Otro alcalde que pudo ver cómo se transformaba su municipio fue José Santiago de Comerío, del partido del Poder Ejecutivo. Allí hay

18 Comunidades Especiales, 15 de las cuales se trabajaron por el DTOP y 3 por el DV. Las 15 de DTOP están en etapa final. Según expresó en la entrevista que le hicimos como parte de este estudio, la experiencia fue excelente; las agencias respondieron bien a las demandas de la comunidad y la comunidad se “enganchó” con el proceso (Santiago, 2005). En la zona del Verde había casas aisladas, era una comunidad grande que pedía atención; se sentían desamparados. Hacían gestiones para votar en otro municipio, Cidra, por desafecto a Comerío. Allí no había agua, no había organización, la escuela estaba deteriorada. La gobernadora visitó la comunidad y se comenzó un proyecto de construcción de 2 pozos y 2 tanques de 150 mil galones; en poco tiempo se llevó agua a toda la población. Ahí nació el lema *Agua para todos*. Ahora allí hay muchos líderes que tomaron los talleres que ofrecía la OCEPR y ya están buscando fondos para los proyectos que quieren desarrollar en su comunidad.

Con recursos de OCAM en Comerío le dieron atención al Centro de Usos Múltiples: se construyó una cancha, se colocaron lockers, se instalaron computadoras y se hicieron aceras, todo de buena calidad. Con el DTOP se adquirió un edificio para un centro que es a la vez cuartel de la policía, centro de cuidado infantil y de envejecientes. Para ello se utilizaron fondos del Fideicomiso. El Cielito, una comunidad muy problemática, está totalmente renovada. Como alcalde siente que se ha transformado el municipio a través del Proyecto de Comunidades Especiales, y resalta el estado de ánimo y el entusiasmo que se generó y que facilitó el proceso. A Comerío se le asignaron sobre US\$ 12,5 millones, “una bendición”. “Ese otro Puerto Rico volvió a la vida través de la iniciativa de la gobernadora, que deja un legado muy importante a la historia. Comerío renació”, expresó. Se lograron hacer alianzas con diversas agencias; por ejemplo, Fomento Cooperativo apoyó a la comunidad. La Junta y la CDR rehabilitaron las estructuras de la escuela abandonada; allí se hizo un salón comunal, un gimnasio, una biblioteca y un colmado. Junto con Americorps atienden a estudiantes en riesgo y cuentan con 10 tutores. Todo ello por la sinergia que se logró.

Aun cuando en Puerto Rico persiste un contexto político-partidista extremadamente contestatario, muchos alcaldes del partido de oposición vieron con beneplácito el desarrollo de proyectos de infraestructura en sus pueblos. El de Luquillo, José “Nelo” González, que tiene cuatro Comunidades Especiales, expresó que fue un proceso lento, pero que aportó al desarrollo del municipio. Puso como ejemplo a Villa Angelina, donde se realizó un centro comunal, una cancha y mejoras al sistema pluvial. Fue muy insistente en señalar que donde había Juntas Comunitarias activas los proyectos se desarrollaban más rápido y mejor, como sucedió con la construcción de los dos puentes de Río Chiquito. A pesar de haber logrado, según él, “una relación muy bonita con la goberna-

dora”, cree necesario fortalecer la relación de la OCEPR y las agencias con los alcaldes, y que los recursos para infraestructura se asignen al municipio, “aunque la comunidad decida” (González, 2005).

A pesar de los grandes logros verificables, también hubo muchos problemas en la fase de proyectos de infraestructura. Algunos alcaldes y funcionarios entrevistados expresaron que en el DV no había una línea clara para la toma de decisiones con relación al programa de Comunidades Especiales. Esta agencia tuvo el desafío más difícil, ya que sus decisiones tocan el ámbito personal –títulos de propiedad, desalojos, realojos–. Es la agencia que negocia con arquitectos, contratistas, que se enfrenta a la madeja burocrática de los permisos de construcción y a los complejos procesos de expropiación de terrenos para llevar adelante proyectos.

Muchos de los funcionarios, alcaldes y profesionales entrevistados piensan que en algunos casos la gerencia de proyectos de infraestructura podría municipalizarse. En la actualidad el proceso de pagos de los contratistas a través de las agencias centralizadas es muy lento y difícil. Algunos municipios podrían hacerlo más eficientemente porque tienen planificadores, ingenieros y administradores con experiencia. Es un asunto sobre el cual deberán tomarse decisiones y elaborar un protocolo claro de trabajo con distintas opciones de gerencia de proyectos.

Una recomendación que surge de entrevistas con diversos funcionarios es que se integren el Fideicomiso Perpetuo y la OCEPR, estableciendo departamentos y/u oficinas que puedan realizar más eficientemente la labor de coordinación. La OCEPR tiene muy poco personal especializado para llevar adelante la función coordinadora y la fiscalización que ello implica en los casos de construcción. Indistintamente de cuál sea la manera en que se estructure, lo que sí es claro es que es imprescindible lograr una mejor articulación entre la OCEPR, el Fideicomiso y las agencias ejecutoras.

Intentando un resumen apretado de una obra muy vasta de infraestructura, podemos resaltar lo siguiente.

- Originalmente, sólo un 36% de las Comunidades Especiales contaba con un Centro Comunal. A diciembre de 2004, sobre el 75% de las comunidades ya tendría un lugar de encuentro, de reunión y para realizar actividades comunitarias.
- Antes de iniciarse las obras del Proyecto, sólo un 25% de las Comunidades Especiales tenía áreas recreativas y parques pasivos. Ahora, un 71% cuenta con lugares de recreación pasiva para niños, jóvenes y adultos, y el 77% cuenta con canchas y facilidades para deportes.
- Sólo un 22% de las Comunidades Especiales contaba con algún espacio para biblioteca. Al presente, más de la mitad de las 686

comunidades tiene su propia biblioteca electrónica, donde niños y jóvenes aprenden a usar las computadoras, fortalecen sus destrezas académicas y desafían la brecha digital.

DESARROLLO SOCIOECONÓMICO: CULTURA Y CONOCIMIENTO

La OCEPR puso el énfasis en la instrumentación de proyectos dirigidos a potenciar el desarrollo socioeconómico individual y colectivo de los residentes de las comunidades. Para ello diseñó programas muy innovadores y estableció alianzas con otras agencias gubernamentales. Por ejemplo, creó un plan de desarrollo cultural para las Comunidades que comenzó en agosto de 2001 y contó con la colaboración de entidades privadas, museos, Gobierno y universidades. El Instituto de Cultura Puertorriqueña, la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública, el Museo de Arte de Puerto Rico, el Museo de Arte Contemporáneo, la Autoridad Metropolitana de Autobuses, la Escuela de Artes Plásticas, además de empresas como Citibank, participaron activamente de un proceso pocas veces visto en la historia del país o en el ámbito internacional.

De norte a sur y de este a oeste, Puerto Rico y las comunidades tuvieron, muchas por primera vez, la posibilidad de participar en talleres de música, danza, vitrales, títeres, serigrafía, cabezudos, joyería, labores de la aguja, alfarería, muñecas de trapo, entre otros. La decisión de la OCEPR de poner este programa en marcha tiene su fundamento en el debate internacional actual sobre desarrollo, que ha ido destacando cada vez más el poder de la cultura como una de las variables que más inciden en la capacidad de un pueblo de transformarse colectivamente y lograr mayores niveles de bienestar. La cultura integra valores y visiones, contribuye a la generación de valioso capital social y permite la generación de consensos y el accionar colectivo. Por ello, la cultura es esencial no sólo para la preservación de la identidad, sino también para gobernar, para ejercer responsablemente la ciudadanía, lograr cohesión social, vivir en paz, potenciar la creatividad de las personas, así como la competitividad de las naciones.

Para que la cultura sea un componente auténtico y efectivo en la estrategia de desarrollo socioeconómico será necesario establecer un marco de políticas que permitan genuinamente liberar el potencial creativo de las personas y asegurar su participación plena en los procesos que afecten sus vidas. Ello requiere una inversión sustancial de recursos y, sobre todo, un reconocimiento explícito al papel que puede jugar ésta en el desarrollo personal y colectivo; es decir, validarla frente a la sociedad como agente de cambio y progreso. Eso, justamente, fue lo que se hizo en el programa cultural de Comunidades Especiales.

Desde su cultura, las personas crean, innovan y toman iniciativas que pueden ser de beneficio para toda la colectividad. Pero generalmente

los pobres están excluidos tanto de la posibilidad de crear como de consumir bienes culturales. De ahí que la OCEPR buscara impulsar programas culturales tanto para desarrollar talentos potenciales como para exponer a los residentes de las Comunidades Especiales a productos culturales como conciertos, películas, obras de teatro, danza, etcétera.

En los tres años y medio de ese programa cultural se realizaron 807 actividades en 495 comunidades, alcanzando al 72,15% de ellas. La totalidad de los municipios de Puerto Rico fueron tocados por la ofensiva cultural, que buscó afirmar el derecho de todas las personas a los bienes culturales. El cine al aire libre y el cine comunitario llevaron buenas películas desconocidas para los residentes de las comunidades. También se hicieron conciertos, obras de teatro, exposiciones artísticas y excursiones para ver espectáculos culturales. Asimismo, se ofrecieron talleres de arte y se organizaron bandas musicales de niños y jóvenes de las comunidades.

En este contexto tres instancias culturales públicas tuvieron una labor muy destacada, llevando programas a las Comunidades Especiales que fueron muy bien recibidos por la población: el Instituto de Cultura Puertorriqueña, la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública y la Corporación de las Artes Musicales.

El Programa Expresarte a Todo Rincón, por ejemplo, desarrollado por el Instituto de Cultura, logró llegar a todos los municipios de Puerto Rico en el período 2002-2004, con talleres en diversas disciplinas del arte, dirigidos a sensibilizar a la población de escasos recursos hacia la producción y el consumo cultural, impulsar la autogestión cultural a nivel comunitario y proveer herramientas para que un sector de esta población pueda desarrollar capacidades que le permitan devengar un ingreso a través de las artesanías, la música, el teatro u otras industrias culturales. Éste es un elemento muy innovador en materia de políticas sociales de superación de la pobreza que debe potenciarse en toda su capacidad.

Complementariamente, el Proyecto de Comunicación de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública generó entre diciembre de 2002 y diciembre de 2004 actividades de capacitación, particularmente para jóvenes en las Comunidades Especiales. Éstas incluyeron talleres de diseño gráfico, impresos y periodismo, radio y producciones sonoras, pintura, diseño y documental, fotografía, danza, redacción, máscaras, entre otros. En una evaluación interna del propio proyecto, el 88% de los participantes expresó tener muy buena opinión sobre los ofrecimientos y el 68% dijo que habían superado sus expectativas.

La Corporación de las Artes Musicales y sus subsidiarias también desarrollaron programas para llegar a las Comunidades Especiales y brindar la oportunidad para que la población de escasos recursos pueda conocer la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico y el Programa de Orquestas Sinfónicas Juveniles.

Los proyectos desarrollados por el Instituto de Cultura Puertorriqueña (ICP), la Corporación de las Artes Musicales y TuTV también tuvieron otro resultado positivo: apoyar el proceso de integración intergeneracional comunitaria. Talleres para jóvenes y adultos de producción audiovisual, de prensa, de creación artesanal, teatro, música, y talleres para no videntes fueron un elemento clave para que las comunidades se unieran a potenciar sus capacidades creativas, vinculando generaciones de adultos y jóvenes y muchas veces a personas que no habían llegado a conocerse bien. De allí surgieron proyectos importantes como el de Prensa Comunitaria, que en la actualidad agrupa siete periódicos regionales hechos completamente por residentes de las comunidades.

Dado el poder de convocatoria y de integración social que tiene la cultura, en sus diversas manifestaciones, se recomienda fuertemente que la OCEPR continúe profundizando en alianzas con otras instituciones el trabajo en campo cultural.

LOS CAADEC

A mediados de 2003, la OCEPR desarrolló una iniciativa también muy prometedora para el desarrollo socioeconómico de las familias de las Comunidades Especiales: el establecimiento de los Centros de Apoyo a la Autogestión y el Desarrollo Económico Comunitario (CAADEC). Estos centros, de los cuales se han inaugurado cuatro, están concebidos como espacios para la formación y capacitación para el mundo del trabajo y tienen salones de clases, biblioteca, aulas de computación, centro de cuidado infantil, área de oficinas y lugar para actividades al aire libre. También organizan actividades culturales, clínicas de salud comunitaria y una gran diversidad de actividades.

Vale destacar el acercamiento de *construcción de alianzas* que ha permitido organizar y poner a funcionar en corto tiempo estos centros. El sector privado aportó computadoras y programas (Hewlett Packard y Microsoft), así como conexión a Internet en el caso de Arroyo (Telefónica de Puerto Rico). Agencias gubernamentales proveyeron adiestramientos y cursos cortos (WIPR, AFFET, Instituto de Cultura, Compañía de Turismo, Departamento de la Familia, Departamento de Educación, Departamento de Salud, entre otros). Otras organizaciones sin fines de lucro han prestado ayuda en el desarrollo de programas, y los residentes de las comunidades cercanas aportan trabajo voluntario.

Los CAADEC son un gran activo del Proyecto de Comunidades Especiales, pero lograr su desarrollo pleno, su estabilidad y su sostenibilidad requiere un apoyo consecuente en términos de recursos humanos y financieros, por lo menos en los primeros cinco años. En el caso del CAADEC de Arroyo, el más desarrollado, debe iniciarse a la brevedad posible la fase de establecer la incubadora de negocios pre-

vista en su plan de trabajo, a fin de articular efectivamente los procesos de formación y de generación de empleos. Igual debe hacerse con los otros, en la medida en que los procesos de formación y capacitación vayan generando egresados.

LA TECNOLOGÍA A TU ALCANCE

Otro componente del trabajo de la OCEPR que nos parece importante destacar por el impacto previsible que tendrá sobre muchos aspectos de la vida puertorriqueña es el Proyecto La Tecnología a tu Alcance. Desde el año 2003, cuando la OCEPR discutía internamente su estrategia para promover la autogestión y el desarrollo económico comunitario, se reconoció la importancia de encarar la brecha digital que amenaza con profundizar las graves desigualdades sociales. Una pieza legislativa (Ley N° 219 del 20 de agosto de 2004) estableció política pública en ese sentido y proporcionó recursos para que las Comunidades Especiales pudieran contar con equipos y programas de informática a un costo aproximado de US\$ 2,3 millones. La OCEPR, en diálogo continuo con las comunidades y sus líderes, identificó centros comunitarios que pudieran convertirse en centros tecnológicos. Así se propuso una meta de establecer 160 centros tecnológicos en Comunidades Especiales con computadoras, sillas, escritorios, licencias de programas, baterías y elementos de seguridad como rejas. Esta evaluación pudo comprobar que la mayoría de esos centros ya está funcionando y se han preparado reglamentos y normas de uso, así como contratos para ceder los equipos a las Juntas Comunitarias. El impacto de esta inversión incide sobre el rendimiento escolar, el desarrollo de destrezas para el mundo del trabajo y la construcción de ciudadanía porque pone un mundo de información a través de Internet en manos de sectores que sencillamente no podrían tener acceso.

EL TRABAJO CON JÓVENES

La Red de Jóvenes Facilitadores de la OCEPR se desarrolló en el año 2002 con recursos aportados por una propuesta de fondos a la Legislatura de Puerto Rico. Su objetivo fue integrar a los jóvenes en una red que les permitiera desarrollar sus capacidades y liderazgo en sus comunidades. Campamentos de verano, talleres y diversas actividades sirvieron para organizar la red que tiene sobre 700 jóvenes. Estos se han involucrado en campañas de limpieza en su comunidad, ofrecer tutorías para niños, rescatar espacios en parques y centros comunales, desarrollar trabajos de prevención de violencia, entre otros.

El estudio cualitativo que hicimos de este programa a través de un grupo focal con jóvenes residentes de las Comunidades Especiales reveló que estos habían pasado por “cambios profundos de actitud y

visión ante la vida en sus comunidades”, gracias a los talleres y actividades en que participaron. Expresaron haber logrado una mejor comprensión de los problemas de su comunidad y del país, así como haber desarrollado una mayor conciencia para manejar y enfrentar sus problemas y los de sus pares. Todo ello constituye un antídoto al desaliento y al ocio que han caracterizado a los sectores juveniles en las comunidades pobres de Puerto Rico.

Como se ha visto, en muy poco tiempo la OCEPR ha hecho contribuciones muy importantes para encaminar el desarrollo socioeconómico de las familias pobres.

Capítulo IV

LOS LÍDERES COMUNITARIOS HABLAN

EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIA

Según se desprende de varios textos e informes examinados, el modelo de trabajo comunitario que instrumentó la OCEPR se sustenta en tres componentes metodológicos fundamentales, a saber: autogestión, participación ciudadana y desarrollo socioeconómico comunitario.

Queda claro que si la autogestión depende de que los integrantes de una Comunidad Especial puedan asumir nuevos derechos y responsabilidades, como lo contempla la Ley N° 1 de 2001, era preciso estimular un proceso ordenado de acción colectiva ciudadana. Para lograrlo, la OCEPR concibió varias estrategias dirigidas a lograr una participación creciente y progresiva de los residentes de las comunidades en los asuntos que los atañen a través de estimular su organización y el desarrollo de líderes. En el modelo de trabajo de la OCEPR, se privilegió el abordaje de estimular y acompañar a las comunidades en su proceso de organización.

Ese proceso se desarrolló en varias etapas. Primero, la de inserción en la comunidad. A través de un proceso de observación directa, visitas a los residentes y a personas clave de la comunidad el organizador comunitario realizaba un diagnóstico inicial general y luego un perfil de las necesidades de infraestructura. El organizador se presentaba a los residentes y les explicaba lo que habría de ser su trabajo de acompañamiento. Cada organizador tenía inicialmente responsabilidad por

seis a ocho comunidades, lo que en la práctica demostró ser una carga de trabajo difícil de realizar, y se gestionaron recursos para reducir el número de comunidades asignadas a cada funcionario.

Una segunda etapa del proceso se llamó “conociendo a la comunidad”. Se comenzó a estimular a los residentes a participar en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, sobre los proyectos de infraestructura que debían realizarse, y se explicaban en sesiones deliberativas los conceptos clave que orientaban la nueva política estatal de lucha contra la pobreza.

El tercer componente fue la etapa de iniciar la organización de la comunidad, proceso que de hecho es un continuo en el trabajo de la OCEPR. El organizador comunitario proveía apoyo técnico a los líderes con el fin de motivar, facilitar, promover y fortalecer la participación y la organización comunitaria.

Una vez que el proceso de organización se había iniciado, se buscaba que la propia comunidad pudiera realizar un diagnóstico de su situación y de las cosas que podrían juntos hacer para mejorar la comunidad. El elemento clave de esta fase era promover la autogestión y la colaboración entre vecinos.

En quinto lugar, cuando ya la organización comunitaria se iba desarrollando, se promovía la creación de alianzas con organizaciones diversas de la sociedad civil, con negocios de su entorno y con instancias de la estructura municipal y estatal.

Ayudar a establecer o fortalecer la organización democrática y participativa de los integrantes de las comunidades fue el primer objetivo de trabajo de los organizadores comunitarios. La OCEPR diseñó un instrumento para medir el grado de organización de las comunidades y estableció un plan de trabajo para promover la colaboración Gobierno-ciudadanía. El proceso de organización comunitaria debía comenzar, según los documentos de la OCEPR, con una asamblea de la comunidad, una especie de diálogo inicial para iniciar un proceso de diagnóstico y para conformar o validar un perfil de la comunidad. Allí se identificaban percepciones, valores, expectativas, fortalezas, recursos, necesidades, problemas y prioridades de trabajo o intervención.

Luego, se conformaba un comité de trabajo para generar, a través de sesiones sucesivas, un documento sencillo con la visión, misión, objetivos, actividades, deberes de la comunidad y un reglamento básico. El organizador colaboraba con este comité para convocar a la comunidad a una Asamblea para constituir la organización comunitaria. De ahí en adelante, la Junta electa debía seguir desarrollando iniciativas y sus líderes formándose en el programa de capacitación de la OCEPR.

Uno de los aspectos más novedosos y originales del Proyecto de Comunidades Especiales fue justamente la apuesta que éste hizo a la ge-

neración de una nueva camada de líderes comunitarios que pudieran convertirse en los impulsores de un cambio profundo y de largo plazo en la cultura y la vida colectiva de sus comunidades y del país. El proceso incluyó, primeramente, la identificación de los líderes naturales e históricos en las comunidades por parte de los organizadores comunitarios que fueron reclutados por la OCEPR. Reuniones, asambleas y diálogos estructurados e informales fueron los instrumentos a través de los cuales las comunidades fueron asumiendo el desafío de organizarse y elegir sus representantes.

Antes de comenzar el Proyecto, el grueso de las comunidades no tenía organización formal alguna; sólo unas pocas habían logrado hacerlo. La mayoría de las que tenían estructuras organizativas las habían logrado a partir de luchas comunitaria puntuales: por acceso a agua, en defensa del medioambiente local, en las luchas por títulos de propiedad, entre otros. Con frecuencia, estas organizaciones sólo se activaban frente al surgimiento de un nuevo problema y permanecían inactivas la mayor parte del tiempo.

LA FORMACIÓN DE LÍDERES

El proceso de organización comunitaria fue acompañado de un proceso de formación y capacitación de los que asumieron las posiciones en las nuevas Juntas Comunitarias. Para ello se diseñó un vasto programa de talleres, conducidos por profesionales del más alto nivel y experiencia en educación popular. Así nació el Programa Nacional de Capacitación de Líderes Comunitarios, uno de los principales instrumentos utilizados para dar cumplimiento al mandato de la Ley N° 1 que estipula que será política pública del Estado Libre Asociado promover el principio de la autogestión y apoderamiento comunitario. El programa de formación buscó desde sus inicios impulsar un proceso integral mediante el cual las personas y las comunidades pudieran llegar a reconocer y ejercer el pleno dominio y control de sus vidas partiendo desde su propio esfuerzo y poder. La capacitación de los residentes de las comunidades se sustentó en el propio mandato de ley que establece lo siguiente:

Esta iniciativa estará dirigida a promover que los residentes de las Comunidades Especiales adquieran por sí mismos las condiciones de vida, las destrezas, actitudes y niveles de organización que les permitan convertirse en autores de su propio proceso de desarrollo económico y social [...] Dentro de esta visión novel, amparada en un nuevo paradigma de relación entre gobierno y comunidades pobres, se dispone que el gobierno actuará como facilitador, y colaborador, eliminando barreras, estableciendo incentivos y creando condiciones y mecanismos necesarios para que dichas comunidades puedan asumir exitosamente su desarrollo personal y comunitario.

En los primeros cuatro años, el personal de OCEPR se encontró ante el reto de conducir el timón de un programa nacional de desarrollo social, enfocado a la superación de la pobreza, desde un andamiaje institucional que requería modificaciones profundas para superar el modelo asistencial anterior. Ponerle aliento y sustancia a la participación ciudadana parece haber sido el mandato clave para contribuir a una distribución equitativa de recursos, bienes y servicios, entre la población con más desventajas del país. La capacitación de líderes generó un proceso constante de formación de nuevos actores sociales que hoy podrían gestar una nueva interlocución entre las instancias gubernamentales y la base social de las comunidades. El programa puso al alcance de los representantes de sus comunidades herramientas que deben permitirles asumir responsabilidades políticas y sociales como líderes comunitarios.

La implantación se hizo a través de cursos de capacitación impartidos en sesiones de cinco horas en módulos temáticos que combinaban las destrezas de pensamiento crítico, los métodos participativos de comunicación, así como técnicas para el aprendizaje grupal. Se ofrecían en forma presencial, en un clima de aprendizaje compartido, continuo y solidario, según confirmaron numerosos participantes en entrevistas, grupos focales y en la encuesta. El primer ciclo de talleres constaba de seis sesiones, cada uno con objetivos y temas claramente definidos. Estos se dictaban regionalmente en forma simultánea, en días sábado, y la OCEPR generaba la convocatoria y financiaba los costos del programa. Se utilizaban generalmente las facilidades de universidades, de institutos, del municipio o de escuelas; en total se utilizaron 69 escenarios diferentes para hacer 414 talleres de capacitación alrededor de toda la isla entre 2002 y 2004. A todos se les ofrecían meriendas y almuerzos. Dos organizaciones sin fines de lucro, CAPEDCOM e ILAEDES, fueron contratadas por la OCEPR para proveer los contenidos y los recursos humanos que ofrecían los talleres y facilitaban las discusiones.

Un análisis minucioso de este programa muestra contenidos relevantes, actualizados y didácticamente presentados. La secuencia de temas comienza con un taller introductorio donde los participantes identifican sus intereses y expectativas de formación, reflexionan sobre las dimensiones y metas del trabajo comunitario, identifican los niveles de organización de sus comunidades y discuten perspectivas y marcos conceptuales para establecer denominadores comunes de la visión que deben orientar su práctica.

Un segundo taller los llevó a discutir sobre la situación de sus comunidades y el potencial de la autogestión como elemento de una estrategia de desarrollo alternativa, basada en la participación y la organización de los ciudadanos en la planificación y gestión de su propio desarrollo. El tercer taller buscaba promover la reflexión sobre los valo-

res y destrezas para la práctica del liderazgo participativo, enfatizando en los temas de manejo de la diversidad y en la identificación de las fortalezas y debilidades del líder comunitario.

El cuarto taller del ciclo básico de formación estuvo centrado en el manejo constructivo y creativo de los conflictos comunitarios y en el desarrollo de destrezas para prevenirlos. El quinto tuvo como objetivo promover el uso de técnicas sencillas de planificación estratégica participativa, que les permitieran diseñar proyectos de desarrollo para atender necesidades puntuales de las comunidades. Finalmente, el sexto taller de este ciclo estuvo dedicado a facilitar la autoevaluación de los grupos comunitarios para determinar áreas a fortalecer en su desarrollo organizacional. Con ello se buscaba dar a conocer y promover la deliberación sobre los diversos marcos legales disponibles para guiar la organización comunitaria y llevar a cabo las metas de las comunidades. Con esta discusión se buscaba que los líderes pudieran comprender cabalmente las responsabilidades legales y fiscales de una organización comunitaria. En los tres años que duró el programa de formación (2002 a 2004) se ofrecieron seis ciclos básicos, de seis sesiones cada uno, con la participación de un total de 2.321 líderes, provenientes de 522 Comunidades Especiales (76% del total). El 58,3% de ellos completó a plena satisfacción todos los requisitos del curso. Considerando las dificultades que este sector poblacional tiene para emprender un programa de estudios, la alta proporción de participantes que completaron el ciclo provee evidencia del interés y la seriedad con que asumieron el desafío de convertirse en líderes.

Si bien la OCEPR parece haber hecho un gran esfuerzo en universalizar las oportunidades de formación para los líderes comunitarios, dificultades de diverso tipo incidieron para evitar que algunas comunidades no fueran bien cubiertas. Según se pudo confirmar del análisis de estadísticas del programa, la mayoría de las comunidades que no participaron en el mismo son de las regiones de Guayama, Ponce y Morovis. Auscultando a fondo esto con funcionarios de la OCEPR se mencionaron factores como dificultad de inserción en las comunidades por resistencia del municipio (el caso de Ponce, por ejemplo), poca organización previa en las comunidades, dificultad de movilizarse, desaliento por lo que consideraban lentitud de proyectos de infraestructura en sus comunidades, cambios frecuentes de organizadores, entre otros.

En este trabajo pudimos examinar los materiales provistos por la OCEPR a los participantes. Todos recibieron una carpeta que contenía un mensaje de la coordinadora general de la Oficina, los objetivos y temas del programa de formación, la Ley N° 1 y los materiales específicos de cada taller preparados por las personas, recursos que habrían de facilitar el mismo. El rigor académico logró conjugarse con la utilización de materiales en lenguaje al alcance de los participantes.

Cuadro 1

Participación en ciclo básico de formación de líderes comunitarios

	Fechas en que se ofreció	Total participantes	Número y % de participantes que completaron el ciclo básico
Ciclo 1	Abril a julio 2002	225	131 = 58,2
Ciclo 2	Agosto a noviembre 2002	487	301 = 61,8
Ciclo 3	Febrero a mayo 2003	493	326 = 66,0
Ciclo 4	Agosto a diciembre 2003	462	252 = 55,0
Ciclo 5	Febrero a julio 2004	449	244 = 54,3
Ciclo 6	Agosto a diciembre 2004	205	100 = 49,0
		2.321	1.354 = 58,3

Fuente: Datos de la OCEPR.

Un análisis del perfil de los líderes que participaron en los talleres del primer ciclo refleja que en su mayoría fueron adultos con trayectorias académicas y laborales variadas. Casi todos dominaban destrezas básicas de lectura y escritura, pero el 46% de los participantes no había terminado su educación secundaria y no tenía diploma de cuarto año. La mayoría contaba con alguna experiencia en trabajo organizativo en las comunidades, a través de organizaciones de base, religiosas, sindicales o partidistas. El 66% de los participantes fueron mujeres y un 34% varones.

Una vez completado ese primer ciclo, los interesados podían iniciar una segunda etapa de formación y tomar otros talleres más especializados en las áreas de desarrollo socioeconómico comunitario, planificación estratégica, manejo creativo de conflictos y elaboración de propuestas. Más de 500 líderes participaron en estos.

Evaluaciones de los talleres examinados como parte de este estudio sugieren que los líderes quieren más formación para mejorar sus capacidades de generar recursos para proyectos comunitarios, relacionarse con las agencias de Gobierno; desean también conocer mejor los procedimientos de ley para vigilar sus derechos –temas de expropiaciones, títulos de propiedad–, las responsabilidades de las Juntas Comunitarias, y familiarizarse con la Ley de Municipios Autónomos.

Cuadro 2

Temas en que los líderes desean más formación

Base: Entre los que necesitan más capacitación	Total 42%
Elaboración de propuestas de fondo	64
Manejo de conflictos en la comunidad	62
Cómo elaborar planes de trabajo en la comunidad	60
Desarrollo Económico Comunitario	48
Requisitos legales y fiscales de las organizaciones sin fines de lucro	48

Cuadro 2 - Continuación

Base: Entre los que necesitan más capacitación	Total 42%
Cómo organizar reuniones / asambleas efectivas	48
Liderazgo participativo en la comunidad	45
Formación de empresas	43
Ley de Municipios Autónomos	43
Relaciones y manejo de prensa	31

Fuente: Encuesta realizada por Ipsos-Hispania para este informe (2005).

Los líderes comunitarios entrevistados en tres distintas instancias de este estudio se mostraron altamente satisfechos con los talleres de liderazgo a los que asistieron. Según expresaron los participantes en el grupo focal, han podido aplicar cuanto aprendieron en la búsqueda de soluciones para los problemas de su comunidad. El consenso en esa sesión, según lo recogido por la entrevistadora profesional, fue que los talleres no sólo cumplieron con las expectativas que tenían, o superado las reservas o preocupaciones que hubiesen podido tener, sino que las aumentaron por mucho. Esto quedó demostrado al insistir con la OCEPR en la necesidad de continuar, ampliar y profundizar el programa. Los líderes destacaron las herramientas útiles que adquirieron para su labor como líderes; por ejemplo, poder hacer el Plan de Trabajo por años y planificado por etapas. Útiles también les han sido los talleres de presupuesto, de desarrollo económico, los de solución de conflictos, los de derechos del ciudadano, y los que les informan sobre roles y funciones de cada agencia de Gobierno. Conceptos que les han resultado de gran utilidad han sido los de *apoderamiento*, *autogestión*, así como el de *recursos*. Sus voces son elocuentes al calibrar el programa de formación:

Yo diría, como en inglés dicen, *knowledge is power*; conocimiento es poder y nosotros, a través de ese conocimiento, hemos adquirido poder. Yo diría que eso fue lo más importante para mí, lo que hemos adquirido.

Fíjate, yo vengo de una tradición de líderes comunitarios que lo quieren hacer todo. Yo creo que estos talleres me ayudaron mucho a entender que un líder no es un líder verdadero hasta desarrollar liderazgo y en estos talleres nosotros hemos cambiado la actitud.

Nos montamos en eso, y lo que hicimos fue un salto a la segura.

El compromiso de los líderes, reforzado a través de su participación en los talleres de formación, se manifiesta en participar consecuentemente en las actividades comunitarias, como lo muestra el Cuadro 3.

Cuadro 3
Actividades de las que tomó parte en los últimos tres meses

Base	Total 71%
Junta Comunitaria y Comités de trabajo	75
Organizaciones culturales o deportivas	61
Cursos o talleres de capacitación	52
La Alianza de Líderes Comunitarios	46
Alguna organización de vecinos	37
Algún grupo u organización de afuera de la comunidad	35
Reuniones con organizadores de la OCEPR	24
La Coalición de Líderes de San Juan	14
La Alianza de Líderes del Este	10

Fuente: Encuesta realizada por Ipsos-Hispania para este informe (2005).

EL CAMBIO PERSONAL EN LOS LÍDERES

Los líderes que participaron en el grupo focal pudieron expresarse extensamente sobre los cambios que perciben en cotidianeidad a partir de su participación en los diversos programas de Comunidades Especiales. Coincidieron en expresar un sentimiento genuino de apoderamiento (*empowerment*) sobre sus vidas personales, la vida en su comunidad, y las gestiones comunales organizadas para continuar trabajando por soluciones. También testimoniaron sobre la viabilidad, eficacia y credibilidad de la autogestión como estrategia válida y útil en la solución de sus problemáticas comunitarias.

Antes de ser líderes comunitarios, los participantes del grupo focal mayoritariamente empleaban su tiempo en asuntos personales (como trabajar, hacer deportes, estudiar) aunque algunos de ellos y ellas ya mostraban destrezas y realizaban actividades organizativas en la comunidad (en deportes, por ejemplo). Muchos no querían ser considerados líderes oficialmente porque sentían carecer de información sobre las agencias y conocer los problemas globales de la comunidad. La mayoría expresó que ya tenía cierto nivel de preocupación con el olvido en que había caído la comunidad y el deterioro visible. Pero nadie parecía interesarse y no sabían cómo impulsar algún cambio. Así se expresaron sobre la situación:

Yo siempre viví en mi comunidad, nací allí, pero nunca me preocupé mucho por los problemas, porque mi casa era bastante buena y mis padres no estaban muy mal. Pensaba que cada cual debía resolver por sí sólo y que si no echaban pa'lante era porque no querían. Era inmune a los problemas de los demás. Sólo me percataba de los problemas de las jóvenes embarazadas

porque las veía con esas barrigas desde tan temprano. Siempre pensé que se necesitaba un lugar para que ellas pudieran dejar sus niños y pudieran dedicarse a estudiar o trabajar.

Yo era deportista y de alguna manera cuando pensaba qué podía hacer por mi comunidad sólo pensaba en deportes y recreación.

En nuestra comunidad, Dagua, había muchos problemas: drogas, parques abandonados, deficiencias de viviendas, desempleo. Yo hacía algunos trabajos a nivel político-partidista, pero no se avanzaba mucho.

Mi comunidad también tenía muchos problemas y yo sabía que teníamos que hacer algo y que debía asumir más liderazgo. Pero no sabía cómo hacerlo, ni teníamos los instrumentos necesarios.

El problema era que siempre la política se metía en todo y nos dividíamos en la comunidad por ese motivo. Ahora con Comunidades Especiales es diferente, porque no se distinguen partidos; todos nos empeñamos en trabajar juntos.

Algunos de los líderes entrevistados ya habían participado en iniciativas de organización comunitaria:

Durante años trabajé con mis vecinos en el mejoramiento comunitario. Sonadora es una comunidad centenaria, con líderes que estuvieron formados en la División de Educación a la Comunidad de los años cincuenta. Ahora estamos en un proceso de reconstrucción de la dirección comunitaria [...] tenemos problemas de servicio de agua, falta de vivienda, pocas actividades de deportes para los niños; había maltrato infantil y hacia las mujeres, mucha violencia.

Las razones fundamentales por las que finalmente se decidieron a ser líderes comunitarios dentro del Proyecto de Comunidades Especiales fueron la esperanza, ver que el programa funcionó en otras partes (Cartera en San Juan) y el deseo de hacer algo por la comunidad.

Yo vi que funcionaba, yo vi que lo que uno luchaba tantos años, en poco tiempo nos daba una esperanza de poder hacerlo.

Hemos acertado el camino que nos hubiera costado llevar a nuestras comunidades a un nivel de vida más aceptable dentro de la sociedad.

Los líderes opinaron que todo el Proyecto de Comunidades Especiales los había cambiado, tanto en lo personal como a la comunidad en general:

Ahora tengo la capacidad para saber dónde dirigirme y si me dicen que no, preguntar ¿por qué no?

He crecido como ser humano; tengo otra visión; estoy bien contenta conmigo misma.

¿Cómo no vamos a mencionar que a nosotros [los líderes comunitarios] nos tomaron en consideración para decidir el futuro político de Puerto Rico, donde los tres candidatos a gobernador nos contestaron las cartas y ser reunieron con nosotros para hacer compromiso? [...] Ustedes, ¿se podían imaginar unos jibaritos como nosotros, muchos de nosotros con poca educación, y que el candidato a gobernador de Puerto Rico se siente con nosotros a decidir si apoya o no a las Comunidades Especiales?

Los jóvenes constituyen ahora una de las poblaciones en las que más pueden focalizar los líderes, aconsejándolos y orientándolos, y haciendo énfasis en la necesidad de hacer estudios, trabajar y luchar para tener formas de diversión en sus propias comunidades así como la importancia de fortalecer los vínculos familiares.

Debemos comenzar a trabajar desde ahora con el Departamento de Educación [...] Tienen un programa que es una división que trabaja con asuntos comunitarios. Debemos desarrollar líderes para de aquí a diez años, por eso hay que trabajar con los niños, desde ahora mismo, en las escuelas elementales.

LA VIDA COMUNITARIA ANTES Y DESPUÉS DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

En los diversos instrumentos de análisis se preguntó a los líderes cuáles eran las principales preocupaciones que tenían sobre sus comunidades previo a existir e implementarse el Proyecto de Comunidades Especiales. Identificaron problemas sociales como la droga, los embarazos precoces, la falta de empleo, la violencia intrafamiliar. También identificaron problemas de acceso a agencias gubernamentales y ausencia de servicios e infraestructura. La percepción generalizada sobre las condiciones de sus comunidades antes de ser Comunidades Especiales era que estaban solas con sus problemas, abandonadas por el resto del país, así como por el Gobierno. Las describieron de la siguiente manera:

Las comunidades estaban borradas del mapa, marginadas, abandonadas y en el olvido. La propia gente estaba desalentada, resignada y pesimista. Un conformismo terrible. Prevalecía el paternalismo, el desánimo y la desorganización. No había posibilidad para la innovación; reinaba la monotonía. No se conocían los vecinos.

No se lograba nunca mover al Gobierno para que se hicieran proyectos en las comunidades.

Había mucha desidia, la gente no reaccionaba. En Canóvanas vivían muchos dominicanos, algunos sin papeles, por lo que protestar y organizarse para luchar no era fácil. Pero una vez nos cortaron injustamente la luz a todos y ahí comenzamos a organizarnos.

Las condiciones en las que se encontraban las comunidades, la incidencia criminal, el problema de maltrato de menores, drogas, las condiciones de los parques, porque estaban en pésimas condiciones [...] Se hacía bien difícil que se nos atendieran las necesidades.

La falta de agua, de facilidades deportivas, la falta de vivienda y de atención de las agencias de carácter social, problemas de maltrato, de violencia, problemas de droga, adicción son bien comunes en una comunidad como la nuestra.

Veía el problema de las jóvenes embarazadas [...] algo constante, debe haber un programa para que los jóvenes no se queden bebiendo cerveza en las esquinas; no trabajan.

No había cosas nuevas que hacer, [la vida] se convertía en una monotonía; no había nada que desarrollar entre vecinos.

DEL CONFLICTO PARTIDISTA A LA INTEGRACIÓN COMUNITARIA

Una consecuencia directa de las condiciones en que vivían las comunidades antes de iniciarse el Proyecto de Comunidades Especiales era que los residentes, incluyendo algunos de los líderes que participaron en el grupo focal, no se relacionaban demasiado con el resto de la comunidad. Probablemente porque se había instalado un mecanismo de defensa personal para evitar y escapar de los problemas comunales, ya que el ambiente general fue descrito como de desorganización, de pocos incentivos y estímulos, así como de poca motivación para trabajar por soluciones comunitarias. El aislamiento dentro de la misma comunidad crea condiciones de vida de división comunal aún más profundas, que, en consecuencia, perpetúa los problemas de la comunidad. Frente a esta situación vivían

con sentimientos de impotencia, desesperanza y con falta de optimismo hacia el futuro. El derrotismo y el pesimismo predominaban.

Por mi parte, yo no me involucraba porque no veía movimiento y no conocía las organizaciones.

Había resignación porque no se acercaba el recurso que diera motivos a cambiar, ¿qué podía hacer uno? No había perspectivas.

Era más fácil que uno saliera solo que sacar a toda la comunidad adelante.

Ha cambiado el sentido de comunidad, porque antes lo que había allí era un líder político-partidista que hacía las cosas conforme al beneficio del partido [...] Ahora organizamos, integramos personas de los tres partidos, le explicamos que no tiene nada que ver con la religión, con los partidos políticos y las clases sociales, [que] esto es para todos.

El Proyecto de Comunidades Especiales comenzó a cambiar esa situación y “renació la esperanza”, en palabras de un líder. El mismo fue conocido por los líderes del grupo focal principalmente desde las gestiones e iniciativa de la entonces alcaldesa de San Juan, Sila María Calderón. Algunos vivían en comunidades donde se inició el Proyecto en San Juan y otros se enteraron por la prensa o por comentarios de los residentes. Unos líderes en el grupo expresaron haber recibido información directamente de los organizadores del Proyecto, cuando se dio a conocer la lista de comunidades participantes. Finalmente, algunos se enteraron cuando se les colocó el letrero de Comunidades Especiales en su área.

Según narraron, si bien se abrían nuevas perspectivas, algunas comunidades comenzaron a enfrentar problemas por la falta de apoyo de algunos alcaldes al Proyecto o porque residentes de la misma comunidad, que eran organizadores de partidos políticos (comisarios de barrio y presidentes de precintos), lo percibieron como una amenaza a sus roles y posición de autoridad en la comunidad. La extrema politización que existe en Puerto Rico, expresaron los líderes, afectó mucho los inicios del programa porque existían divisiones no sólo entre los alcaldes y las comunidades, sino entre los residentes mismos.

Mira, nosotros no podemos negar que esto fue una propuesta de una mujer inteligente con unas ideas maravillosas... [...] pero los azules no lo ven así, los verdes lo ven de otra manera,

y tú que estás en el medio... ¿Quién va a decir, mira que esto es bien bueno? Porque lo es, no porque yo me lo esté inventando [sino] porque realmente lo es... deja la politiquería, pero la gente no es así.

Yo estuve en unas vistas públicas donde el señor Edwin Mundo me dijo que él no hubiese querido nunca vivir detrás de un letrero de aluminio que dijera Comunidades Especiales porque eso representaba para él una desgracia, porque era [como decir] prostitución, drogadicción, las casas van a bajar de costo. O sea, si uno mira y coge ejemplo de esa persona, que es representante y se supone que tenga unos graditos más de inteligencia. El mensaje que llevó hace que se siga regando. En vez de convertirse en algo que trabaje en conjunto, lo que hace es poniéndole obstáculos al programa.

PERSPECTIVAS DEL TRABAJO COMUNITARIO

Los líderes sienten que todavía les queda mucho trabajo por hacer, tanto a ellos como al Proyecto a nivel comunal (lograr facilidades deportivas, infraestructura, títulos de propiedad, pavimentación de calles, mejoras de viviendas, frenar las expropiaciones de terrenos). También recalcan que es preciso fortalecerse para conocer mejor y lidiar con “el macro sistema”. En este sentido señalaron que necesitan relacionarse mejor con las agencias de Gobierno para convencer a “los secretarios y jefes de agencia que no entienden que deben escuchar a las comunidades”. También desean entrar en relaciones de trabajo y colaboración con otras organizaciones comunitarias y con los municipios.

Los problemas que han visto resolverse más rápido son los de pavimentación de calles, hacer caminos de acceso a la comunidad, colocar alcantarillados, construcción de centros comunales y de facilidades deportivas. En algunas comunidades se han obtenido logros con el Departamento de Educación, como la asignación de un salón para educación especial y también ven como positivo el establecimiento de los centros tecnológicos comunitarios con computadoras para los jóvenes de la comunidad.

Pero los líderes reconocen que es largo el camino por delante, que todavía persisten dificultades para que sus opiniones se tomen en cuenta y que necesitan fortalecerse y formarse más para que las metas de una vida digna se alcancen.

[Hay que] orientar más [...] Primero, a los líderes y a las organizaciones comunitarias no se les está dando participación en la determinación y en la planificación de los proyectos que se están ejecutando, o se van a ejecutar.

[Necesitamos] conocer más de la municipalización, es ese proceso de darle más poder a los municipios, pero está chocando con la estrategia del trabajo comunitario y con la estrategia del desarrollo de las Comunidades Especiales. ¿Por qué? Porque los municipios se quieren apoderar de los recursos y no quieren que las comunidades participen.

Este problema se agudiza cuando el municipio está en contra del Estado porque son de partidos diferentes.

Las causas de sus preocupaciones mayores siguen girando en torno a la política partidista, pues les genera incertidumbre sobre la continuidad del Proyecto. El nivel de satisfacción con los logros que han obtenido de Comunidades Especiales fue extremadamente alto, tanto así que no desean que desaparezca, sino que se le dé continuidad. Plantean que sería mucho lo que se perdería, desde la solidaridad que han ido desarrollando intragrupo hasta el respeto y reconocimiento que han logrado. Están satisfechos tanto con el Proyecto como con los cambios que han podido hacer en sus respectivas comunidades.

Reconociendo que aún falta mucho trabajo por hacer, no mostraron evidencia de desmotivación, ni intención de alejarse de su rol organizativo; por el contrario, se plantearon que lo aprendido ya no se olvida y que aun en el peor de los casos, si el programa dejara de funcionar, ya las comunidades que ellos representan podrían darle continuidad por autogestión al compromiso de buscar una mejor. Indistintamente de lo que pase con el Proyecto, piensan que las comunidades seguirían organizándose y manteniendo los foros de reunión que ya han logrado.

Los líderes comunitarios que surgieron al aliento del Proyecto de Comunidades Especiales se han organizado para trabajar en forma de red. Han creado dos instancias asociativas: la Coalición de Líderes de San Juan y la Alianza que los agrupa a todos. Han logrado superar escollos y dificultades y van desarrollando una buena comunicación. Un líder afirma que “ha cambiado la naturaleza del liderato en las Comunidades Especiales; ya no prevalecen las comisiones políticas, ni los líderes religiosos, se están acabando los bandos”. Otro, que la gente (los residentes) ya los identifican como los que pueden ayudar a resolver los problemas de la comunidad, lo que sugiere que han internalizado plenamente su papel de líderes.

Cuadro 4
Síntesis de los problemas comunitarios y los desafíos
que se presentan según los líderes

Problemas anteriores	Desafíos actuales
No había participación comunitaria.	Expandir la participación ciudadana a través del diálogo con políticos para que reconozcan el valor de ésta.
Deficiencias de infraestructura.	Educar a los jefes de agencias y secretarios para escuchen a las comunidades.
Carencias de títulos de propiedad.	Discutir la municipalización.
Viviendas deficientes.	Participar en la gestión de programas y proyectos de rehabilitación y construcción.
Calles inadecuadas, pavimentación.	Participar en la definición de convenios entre las agencias.
Hacinamiento de casas.	Lograr más conocimientos de cómo funciona el Gobierno para identificar programas de apoyo.
Pocos centros comunales y facilidades deportivas.	Darle contenido y generar actividades en las facilidades construidas.

De la iniciativa de Comunidades Especiales ha emergido un nuevo grupo de personas cuyas experiencias a nivel comunitario los convierte en una fuerza renovadora para la vida social, política y cultural del país. Estos líderes han expresado su deseo y compromiso con seguir formándose y con seguir abriendo opciones de desarrollo para sus comunidades. Pueden considerarse verdaderos agentes de cambio, que ya han demostrado su capacidad para convocar a otros. A Puerto Rico se le presenta una oportunidad extraordinaria de invertir en este recurso humano para generar en el país un nuevo liderazgo, capaz de hacer avanzar la apuesta por la equidad, base de todo proceso de desarrollo económico y social.

Mucha gente que ha vivido en la pobreza por tantos años como que se acostumbra a vivir así y piensa que esto es algo común; pero no lo es [...] Se nos enseñó a conocer las estructuras, a cómo llegar a las diferentes agencias, cómo bregar con conflictos que hay en las comunidades, a entender las clases de líderes que existen.

Nadie nos puede quitar lo que hemos aprendido.

Capítulo V

LAS DIFICULTADES QUE DEBIERON SUPERARSE

RESISTENCIAS MÚLTIPLES AL CAMBIO DE PARADIGMA

No podemos desconocer que hubo dificultades de instrumentación y resistencias en el camino de echar a andar el Proyecto de Comunidades Especiales. La lucha contra la pobreza siempre es cuesta arriba; ello lo demuestra claramente lo difícil que ha resultado en América Latina bajar porcentualmente el nivel de pobres y que aun el país más rico del universo, los Estados Unidos, tenga el 17% de su población bajo niveles de pobreza.

Si siempre es difícil, más lo es cuando se trata un enfoque tan novel como el del Proyecto de Comunidades Especiales, que plantea un giro en enfoques, métodos de trabajo y prioridades de los que antes se usaban. Para ser verdaderamente eficaces, la lucha contra la pobreza requeriría aceptar en simultáneo todo el engranaje del aparato gubernamental, cosa que en cualquier lugar del mundo es sumamente difícil. Y para ser efectiva, se requeriría una coordinación estrecha con el proceso de formulación de políticas macroeconómicas, un ensamblaje con los liderazgos políticos, particularmente con los alcaldes, una afinada coordinación interagencial, así como la concitación del apoyo de sectores como la empresa privada y los medios masivos. En todos estos aspectos, hubo logros notables pero también dificultades que deberán tomarse en cuenta para encontrar soluciones y poder optimizar el esfuerzo y la inversión.

Sin duda, el balance del impacto del Proyecto de Comunidades Especiales es positivo e imponente. Aparece en el conjunto de las nuevas experiencias de política social del continente como un vigoroso intento por encarar la pobreza mediante una transferencia de recursos en gran escala hacia las comunidades pobres, materializada en el aumento de sus activos físicos, combinada con un esfuerzo coherente y articulado para facilitar la expansión y movilización de su capital social.

Tanto las metas originales que se propuso el Proyecto, contenidas en la letra y el espíritu de la Ley N° 1 de 2001, así como el mensaje del Estado de la ex gobernadora creando el Fideicomiso de las Comunidades Especiales, han marcado un hito en la historia puertorriqueña. Encontramos a un Estado asumiendo su responsabilidad, con metodologías innovadoras de trabajo, mostrando voluntad que permitió iniciar el camino de restituir el derecho de los más débiles a un pleno ejercicio de su ciudadanía y de su dignidad.

En este capítulo queremos examinar algunas de las dificultades que encontró el Proyecto y que debió superar, en ánimo de acercar sugerencias y recomendaciones para la expansión, consolidación y profundización del mismo.

LA ARTICULACIÓN DEL TRABAJO ENTRE EL ÁMBITO MUNICIPAL Y EL ESTATAL

La Ley N° 1, que argumenta con gran claridad la necesidad de que Puerto Rico encare el desafío de construir una sociedad más solidaria y con mayor igualdad de oportunidades para todas las personas y que plantea con gran visión que la autogestión y el apoderamiento son el camino para el desarrollo humano, no establece mecanismos para asegurar la participación de algunos actores clave en la instrumentación de los programas que crea con el establecimiento de la OCEPR. Dos sectores fundamentales no aparecen con responsabilidades o funciones con relación a los programas que se ordena establecer: los legisladores y los alcaldes. Sin embargo, ambas instancias manejan recursos y desarrollan acciones que deberían estar a tono con la política pública del Poder Ejecutivo. Esto, que pudo haber sido deficiencia de la Ley o decisión expresa de sus autores, parece haber generado dificultades de diversa naturaleza en el montaje administrativo del programa.

En el devenir histórico de Puerto Rico la Asamblea Legislativa ha asignado recursos a sus senadores y representantes por distrito para atender una diversidad de situaciones o problemas en las zonas geográficas de donde provienen. De hecho, hay dos fuentes de financiamiento que manejan los legisladores y que podrían muy bien utilizarse –y de hecho generalmente se hace– para apoyar proyectos en las comunidades

más pobres. Sin embargo, dichos fondos son totalmente discrecionales y cada legislador los asigna como desea. En demasiadas ocasiones, se ha constatado que la entrega de dichos recursos está permeada por intercambios de tipo clientelar, que poco abonan al desarrollo de un sistema democrático vigoroso. Por ello, sería muy importante lograr cierto nivel de coherencia y consistencia en la conceptualización de la política y el uso de recursos públicos hacia la pobreza en el país. La inversión del Estado será mucho más efectiva si todos sus componentes trabajan desde una óptica similar. No estamos reclamando un pensamiento único, sino que en el esfuerzo de sacar a Puerto Rico adelante se puedan conciliar algunas visiones y lograr un buen nivel de sinergia.

De ahí que nos parezca que una tarea a emprender es la creación de un espacio de diálogo permanente entre la OCEPR y la Asamblea Legislativa, más allá de que la primera pueda ser citada por la segunda a comparecer a vistas públicas o a rendir informes puntuales. Es muy importante crear un clima de confianza entre ambas partes y eso sólo se logra estando informado de lo que cada parte piensa, planea hacer o está haciendo. Los legisladores de distrito conocen bien su región, pueden intercambiar experiencias y manejan recursos financieros que podrían potenciar muchos de los procesos y programas que ya se han iniciado. Pero para que ello suceda, deben estar plenamente informados y, en la medida de las posibilidades, convencidos de las virtudes del enfoque conceptual que recoge la Ley N° 1 de 2001, que la propia Asamblea Legislativa aprobó. Es imprescindible pasar de un clima de desconfianza recíproca a uno que permita emprender acciones conjuntas, conociendo y respetando las diferencias, factor que está en la base de la creación de alianzas y de profundización de la democracia.

Otro espacio vital de diálogo para la OCEPR son los alcaldes. El traslado a escala nacional de un programa concebido originalmente en el ámbito municipal necesitaba de una estrategia de inserción, de interfases, así como de un protocolo de trabajo que permitiera a los alcaldes participar también del proceso de toma de decisiones. Éste es un punto muy álgido por cuanto es sabido que hay desigualdades en capacidades, prácticas, visiones y afiliaciones partidistas entre los alcaldes en Puerto Rico. Sin embargo, éste fue un proyecto marcado por el signo de la participación y es participando que se aprende a participar. Esa experiencia debe estar también al alcance de todos los alcaldes.

De hecho, las entrevistas individuales que hicimos a una muestra de alcaldes mostraron la importancia de que ellos mismos entendieran los conceptos básicos de autogestión, apoderamiento, planificación estratégica participativa, desarrollo comunitario, entre otros. Los que se acercaron a la OCEPR sin prejuicios ni temores, incluyendo alcaldes del

partido de oposición, hablan de sus extraordinarios logros y revalidaron su función política. Uno expresó:

El programa logró dinamizar la participación ciudadana. El mensaje de apoderamiento fue positivo. Les dio a los gobiernos municipales la oportunidad de que la gente despertara y comenzara a organizarse para superarse colectivamente. Siempre, como alcalde, tuve un poco de temor de que se organizaran políticamente, pero siempre hubo respeto de y hacia los promotores y los líderes. Participé de las asambleas, pero nunca impuse líderes.

Otro añadió:

Yo hice mi trabajo de participar [...] pero había que integrar los alcaldes al programa. Yo tuve experiencias muy bonitas con la gobernadora. Logré que me apoyara con la plaza y el malecón con fondos de urbanismo. Actuar de otra forma sólo afectaría a mi pueblo [...] Vuelvo e insisto en el punto de la necesidad de lograr una mayor relación con los alcaldes, y que la asignación de fondos baje a través del municipio, aunque la comunidad decida. Esto le quitaría peso al Gobierno central.

Cuando en el municipio había capacidad real instalada para ejecutar proyectos de infraestructura la experiencia demostró que los trabajos se aceleraron y se lograron a menor costo. Pero ello requiere una evaluación muy realista de las capacidades disponibles en el ámbito municipal. Uno de los alcaldes de los municipios más pujantes de Puerto Rico dijo al respecto:

En Caguas ya habíamos iniciado nuestro trabajo mucho antes de que llegara el programa de Comunidades Especiales. Ya estaban identificados los proyectos prioritarios por las propias comunidades y algunos se habían iniciado, con recursos del propio municipio. Por eso, pedimos hacer los proyectos de infraestructura por delegación de fondos, cuando se nos informó que había dinero disponible del Fideicomiso que se estableció junto con el programa de Comunidades Especiales. Primero, se trabajaron proyectos por US\$ 620 mil del fondo inicial de OCEPR, que se gestionaron a través del municipio. Luego se asignaron US\$ 3,3 millones del Fideicomiso para las nueve Comunidades Especiales que hay en Caguas [unos US\$ 500 mil en promedio para cada comunidad]. Pero sucedió que el municipio ya había hecho la mayoría de los proyectos previstos cuando llegó el dinero del Fideicomiso, por lo que

US\$ 2,8 millones se asignaron en su totalidad a la Barriada Morales, la más carenciada de todas. Esto fue aprobado por la Oficina de Comunidades Especiales.

Un punto traído a nuestra consideración por varios alcaldes fue que en muchas asambleas comunitarias, donde generalmente no participaban funcionarios del municipio, se generaron expectativas desmedidas sobre lo que habría de hacerse en el corto plazo. Siempre es difícil transmitir la idea de que el cambio social es un proceso que toma tiempo y que los proyectos de infraestructura requieren, por ley, pasar por un número de etapas complejas y engorrosas. Ello redundó en algunos casos en frustración de los residentes y en culpabilización de los alcaldes por lo que no se hizo en el tiempo que los residentes creían era prudente. Un diálogo más estructurado con los alcaldes y el compartir la visión y el proceso de las consultas con los residentes tal vez hubieran economizado algunos desencuentros.

Además, ese diálogo permitiría emprender acciones colaborativas para el mantenimiento de facilidades que se construyeron con recursos del Fideicomiso –por ejemplo, canchas y centros comunales–, que podrían quedar en desuso porque no está claro cómo se habrán de mantener y no se contó con el insumo del municipio en la toma de decisiones. Es imprescindible que se continúe y fortalezca el proceso de autogestión y apoderamiento en las comunidades, para que ellas mismas puedan asumir la responsabilidad o hacerlo en conjunto y acuerdo con el municipio.

Una recomendación que podemos hacerle a la OCEPR es que ofrezca el programa de formación y capacitación de sus empleados a los funcionarios municipales, lo que les permitiría aprehender las nociones de autogestión y apoderamiento. Ello permitiría que se trabajara sobre un marco conceptual en sintonía entre el nivel central y municipal. Un alcalde lo resumió de esta manera:

La OCEPR debe concentrarse en el desarrollo de infraestructura humana. Hay problemas con muchos de los alcaldes que todavía no entienden el marco filosófico de la Ley N° 1 ni saben lo que es autogestión. Por eso le temen y lo resisten. Hay que sensibilizarlos y adiestrarlos hacia las nuevas ideas. Lo mismo hay que hacer con las legislaturas municipales. La formación no debe ser sólo para los funcionarios de la OCEPR, sino para todos los niveles que intervienen en los programas.

NECESIDAD DE GENERAR EN PUERTO RICO UNA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA LA POBREZA CON UNA VISIÓN HOLÍSTICA O INTEGRAL

Inducir crecimiento económico debe ser parte integral de la estrategia de superación de la pobreza, pero en Puerto Rico no ha habido toda-

vía un enfoque que integre las dimensiones económicas y sociales del problema. Los responsables de la política económica no suelen tener mucho que ver con los responsables de la política social y viceversa. Como hemos insistido a lo largo de este estudio, cada vez hay mayor consenso en el ámbito internacional de la necesidad de enfoques integrados y multidimensionales que puedan acercarse a la complejidad de la pobreza y la desigualdad con herramientas idóneas.

Mientras la OCEPR trabajaba con la visión de la Ley N° 1, que llamaba a potenciar la autogestión y el apoderamiento, otras agencias del Gobierno de Puerto Rico siguieron instrumentando programas de corte más tradicional y asistencialista en política social. Eso limitó las posibilidades de que llegara un mensaje claro y coherente a la población y dificultó el trabajo interagencial. Se lograría mayor efectividad con una política pública integral para todos los sectores de pobreza; es decir, que incluya a Comunidades Especiales, residenciales públicos y áreas rurales, con la misma visión y estrategias. Como discutiremos en el capítulo VIII, el asistencialismo debe ser sólo un elemento puntual para situaciones particulares y no la norma de la política pública. Los programas sociales que instrumentan las diversas agencias deben estructurarse a partir de un marco filosófico y programático común, que sugerimos sea la visión contenida en la Ley N° 1 y que ha estado instrumentando la OCEPR.

La OCEPR debe, sin duda, ejercer liderazgo entre las agencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado para guiarlas hacia un modelo de política pública socioeconómica que permita sustituir la cultura de la dependencia y el asistencialismo por la autogestión y el empresarismo. En ese sentido, debe gestionar del Poder Ejecutivo una directriz convocando a todas las entidades públicas a que definan sus programas hacia ese objetivo. Ello conllevará, probablemente, renegociar muchos programas con las agencias federales, a los fines de requerir trabajo a cambio de algunos subsidios que todavía se dan sin requerir mayor esfuerzo por parte de los recipientes.

La OCEPR debe servir, además, de orientador de la política pública dirigida a la generación de empleo en las comunidades pobres de Puerto Rico. Hacia esos fines, debe buscar una estrecha vinculación con el Departamento del Trabajo para canalizar la mayor cantidad posible de incentivos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas que puedan establecerse en las comunidades. En las encuestas realizadas para este estudio, al igual que la que hizo la OCEPR en 2002, y las realizadas por *El Nuevo Día* en la última década, el tema del desempleo siempre aparece como protagonista de los problemas principales de las comunidades pobres en Puerto Rico. En la encuesta realizada entre nuestra muestra de líderes, el 69% expresó que la OCEPR debería brindar a las comunidades asistencia para encontrar o generar empleo.

Asociados al problema del desempleo (que el 79% de los líderes y el 76% de los residentes consideran el principal problema de la comunidad) están la necesidad de contar con apoyos para atender envejecientes (el 78% lo considera problema persistente en la comunidad) y para cuidar niños (76%). Sin estos apoyos, ninguna estrategia de generación de empleo para los sectores pobres tendrá éxito. Una visión y una política pública integral podrían ayudar a mejorar la situación de desempleo, subempleo e informalidad de los negocios en las Comunidades Especiales.

En las Comunidades Especiales existen numerosas iniciativas y emprendimientos de negocios que los residentes han desarrollado como parte de sus estrategias de supervivencia. La gran mayoría de estos no ha pasado por los procesos de obtener permisos y licencias y funcionan, por ende, al margen de la legalidad. Esto genera dos problemas grandes. Por un lado, mantiene en un estado de secretividad e ilegalidad negocios que muy bien podrían expandir sus mercados y ser sólidos. Sus dueños viven con el estigma, el miedo de ser detectados y multados y la consiguiente subestimación de su carácter como empresarios. Muchas de las personas que tienen talleres de costura, que hacen pasteles y dulces, que reparan autos, podrían, con una buena orientación, desarrollar negocios más grandes y competitivos. Y sus dueños podrían dejar de integrar esa categoría del mercado de trabajo que peyorativamente los clasifica como “informales”, para pasar a ser empresarios en serio, aunque sean pequeños. Pero no ha existido una directriz de política pública dirigida hacia la formalización de estas microempresas.

Un programa “de transición” podría incluir que se le extiendan permisos provisionales, que no se les penalice por las faltas administrativas que hubieran cometido hasta ahora, y se les acompañe en el proceso de consolidar y formalizar su negocio.

Según algunos entrevistados, la OCEPR debe estimular el desarrollo de programas de empresarios, que podrían ser apoyados por las empresas prósperas y bien establecidas, a través de una cadena con eslabonamientos, que incluya transferencia de conocimientos, obligación de compras locales y generación de otras empresas. Por la complejidad y el costo de montar empresas en Puerto Rico, se recomienda identificar unos pocos proyectos con posibilidades reales de éxito, que puedan servir de instancias de demostración, en vez de intentar una estrategia de masificación de esfuerzos que no resulten en negocios sostenibles.

Aunque la Ley N° 1 reconoce la necesidad de coparticipación con el sector privado en atender los problemas generados por la pobreza, y a pesar de los numerosos llamados que hizo la entonces gobernadora al sector privado, no se lograron las alianzas que hubieran permitido ampliar y consolidar las inversiones gubernamentales. Exploramos esta

situación en entrevistas con algunos de los principales empresarios del país, que hicieron sugerencias valiosas para superar esta dificultad.

Según algunos, a futuro debe contemplarse integrar al sector privado desde el inicio en el diseño de nuevos programas, es decir, en todo el proceso de discusión de alternativas, de establecer prioridades y de elaborar las agendas de trabajo. Sólo así, sintiéndose que integran un esfuerzo colectivo podrá lograrse el trabajo en alianzas. Otro empresario sugirió que al máximo nivel de Gobierno debe haber una instancia o comité que integre los ámbitos económico y social, que incluya una representación de líderes comunitarios y de empresarios. También consideró que es factible organizar un programa de adopción de empresas comunitarias para ofrecer mentoría y apoyo en las etapas iniciales de las empresas.

NECESIDAD DE UNA POLÍTICA COMUNICACIONAL HACIA ADENTRO Y HACIA AFUERA

Entre los elementos clave para la difusión de las actividades y gestiones emprendidas por las Comunidades Especiales, sin lugar a dudas están los medios de comunicación puertorriqueños. Y más aún, si se analiza la influencia que los mismos ejercen hacia todos los miembros de la sociedad en cualquiera de los temas que cubren.

Es por tal razón que como parte de este estudio nos dispusimos a realizar un análisis de la cobertura de la prensa hacia el Proyecto de Comunidades Especiales y a indagar el sentir de los periodistas hacia los desarrollos del mismo.

Se realizó un grupo focal con periodistas del periódico *El Nuevo Día* y se seleccionó una muestra de ocho meses de cobertura en medios, que recogió artículos publicados en rotativos del país, como el mencionado periódico, así como en *Primera Hora*, *El Vocero*, y *El San Juan Star*, además de periódicos regionales.

Para este estudio se analizaron un total de 435 noticias impresas, desde junio de 2004 hasta febrero de 2005. En ellas había notas generadas por conferencias de prensa, artículos de fondo y noticias sobre actividades y labor de los líderes, proyectos y gestiones de las comunidades.

Nos llamó la atención la paradoja de que en su mayoría las exposiciones noticiosas fueron positivas hacia el trabajo de la OCEPR y el Proyecto de Comunidades Especiales en general. Sin embargo, en ciertos ambientes, parecía dominar una opinión pública negativa sobre el programa y matizada de desconocimiento, falta de interés e indiferencia hacia la pobreza en Puerto Rico, que se constató en nuestros grupos focales con ciudadanos.

LAS NOTICIAS PUBLICADAS

Más de 430 artículos periodísticos fueron la muestra que permitió estudiar y evaluar la cobertura periodística brindada a las Comunidades Especiales, que como expresamos fue sobresalientemente positiva hacia el Proyecto.

Desde creaciones de talleres de costura y cooperativas pesqueras hasta las entregas de casas y aperturas de proyectos de revitalización para las comunidades a lo largo del país, así como las alianzas de trabajo que rindieron frutos tales como los proyectos de comunicación que involucraron a jóvenes residentes, fueron algunos de los temas positivos que quedaron plasmados como documentos históricos en las páginas de diversos periódicos puertorriqueños.

Tal es el caso de la noticia de *El Nuevo Día* titulada “Gestión a favor de la comunidad”. La nota publicada el 8 de febrero de 2005 explica la organización de la Red de Apoyo a Grupos Comunitarios en Desarrollo Socioeconómico, asamblea anual de 24 líderes comunitarios que buscaba la evaluación de métodos para fortalecer la Red y la búsqueda de opciones para reformar sus proyectos.

Asimismo, la noticia de *El Nuevo Día* del 26 de septiembre de 2004, que anunció la Tercera Video-Muestra que se celebraría en el Cine Metro de Santurce en el marco del Proyecto de Comunicación de TuTV, dejó entrever el positivismo que marcó las experiencias por las que atravesaron niños, jóvenes y adultos que elaboraron sus propios cortometrajes.

De igual forma, la noticia del 3 de diciembre de 2004 de *El Vocero*, “Citibank impulsa a microempresarios” por Luisa García Pelatti, es otro ejemplo de las diversas reseñas que la prensa hizo en torno a gestiones y actividades emprendidas por las Comunidades Especiales. En este caso, Citibank Puerto Rico y la Fundación Citigroup realizaron un reconocimiento especial a un grupo de 11 mujeres microempresarias que son fundadoras, propietarias y administradoras de exitosos negocios u organizaciones de base comunitaria, además de entregar US\$ 510 mil en donativos a organizaciones locales de base comunitaria.

Por otro lado, los abucheos contra mensajes de la ex gobernadora Calderón en las conferencias de prensa y dificultades de diverso tipo con los proyectos de infraestructura fueron también informados a los puertorriqueños. Una de esas noticias de carga negativa, que mostró la politización a la que se vio expuesto el Proyecto de Comunidades Especiales, fue “Abucheos cortan mensaje de Sila” por Denisse Y. Pérez, del 7 de julio de 2004 de *El Vocero*:

Lo que se suponía fuera una actividad cotidiana de entrega de viviendas a los residentes de un sector marginado de este municipio, se convirtió ayer en una demostración de fuerza

política que provocó que la gobernadora Sila Calderón no pudiera finalizar su mensaje, entre abucheos y reclamos de que “la obra es de Rosselló”, exhibidas en cartelones.

También en el mencionado periódico, el editorial del 16 de febrero de 2005 fue dedicado a uno de los aspectos menos halagadores de las Comunidades Especiales. “La otra cara de Cantera” sacó a relucir los problemas de basura en la comunidad y las drogas a las que están expuestos los residentes. El mismo finaliza haciendo un llamado a la OCEPR para que responda a este asunto.

Sin embargo, el análisis de noticias muestra que fueron menos las noticias negativas en torno a las Comunidades Especiales que las positivas. Por ello, a pesar de que hubo tantos artículos positivos en prensa, se constata que todavía existe poca conciencia en Puerto Rico de que la pobreza es un problema real de la sociedad y que ésta afecta el bienestar de todos

LOS PERIODISTAS SE EXPRESAN

Se realizó un grupo focal de discusión que tuvo como propósito indagar sobre las percepciones de los profesionales de los medios sobre el programa de las Comunidades Especiales. Para varios periodistas el hecho de que la gente diga que en Puerto Rico “nadie se muere de hambre” genera una percepción muy particular hacia el problema de pobreza. Hay poca conciencia entre toda la población puertorriqueña, expresaron. “La gente no lee sobre pobreza, a los de clase media y alta no les importa. En las preguntas que nos hacemos, debemos preguntarnos si a la gente le parece relevante el tema de la pobreza a sus vidas”, expuso una periodista. Según otra, entre la gente que lee, el tema de Comunidades Especiales no apela. “No piensan que la pobreza les concierna; no les afecta, no tienen tiempo para leer sobre lo que no les va ni les viene”, dijo.

Entre los periodistas, se manifestaba una cierta sensación de agobio con relación a la enorme cantidad de información y de anuncios que se hacían y con la también enorme cantidad de conflictos y “berrinches” (peleas) entre las propias comunidades, que llamaban a la prensa para denunciar problemas diversos. Un periodista se expresó así:

Las personas nos venían siempre con chismes y quejas y los periodistas se sentían abrumados. Había muchos. El periodista se plantea entonces cómo tratar los elementos positivos, cuando hay tanto negativo que salió a relucir. A veces llaman para cosas positivas pero luego se vuelve un gallinero porque los residentes y líderes no saben cómo manejarse con la pren-

sa. Las personas esperan que el programa de Comunidades Especiales les resuelva todo y las expectativas eran generalmente irrealizables.

Otra entrevistada comentó:

Como parte de los talleres de formación de líderes se les debió haber dado capacitación sobre cómo manejarse con la prensa. Ellos no entienden cómo se maneja la prensa y cómo se comunica información [...] Cuando un periodista iba a las comunidades, la gente creía que los periodistas los habrían de salvar al exponer su situación.

No obstante, se comentó que hay muchos líderes buenos que tienen capacidad, “*standing*”, para llamar a los periodistas y pedir que les cubran la noticia. “En la medida que los nuevos líderes vayan ganando esa fuerza podrán convocarnos más. Pero tienen que ofrecer información que se pueda corroborar”.

A pesar de que los periodistas tuvieron sensibilidad a los problemas que se les planteaban como noticia, las decisiones de dónde colocar las notas las hace otra persona en la estructura de trabajo de un diario. “Siempre recibí quejas de las comunidades de que no las cubríamos lo suficiente; pero sí se cubrieron muchas positivas, pero no necesariamente se colocaron en las páginas centrales, o las más relevantes”, manifestó una periodista. Hubo notas largas y positivas sobre actividades en sectores de pobreza, como una de cinco páginas del mariposario de Manuel A. Pérez, pero no causó impacto; según los periodistas porque la gente no lee mucho en Puerto Rico. Los periódicos tienen mecanismos de monitorear lo que se lee.

LAS CONFERENCIAS DE PRENSA VISTAS POR LOS PERIODISTAS

Uno de los vehículos de información que se más se utiliza en Puerto Rico para hacer anuncios y mostrar proyectos realizados a la sociedad es la conferencia de prensa. Pero para algunos periodistas, el hacer los anuncios del Proyecto de Comunidades Especiales en el marco de conferencias de prensa de la Gobernación generó en ocasiones obstrucción y dificultades para realizar un buen trabajo. Los periodistas asignados a la Mansión Ejecutiva tienen normalmente intereses muy específicos y van a seguir temas políticos. Muchas veces los anuncios de inauguraciones o nuevos programas de la OCEPR se perdían en medio de otros asuntos que estaban en debate puntual de ese día. Como expresó una entrevistada:

En el 90% de los casos, los medios se van a olvidar de lo que fue el objetivo central de la convocatoria. Van a enfocar en el

tema o el “*issue*” que esté en el momento con el gobernante. Se tratan otros temas que estén en el tapete de la discusión porque no hay acceso al gobernante excepto en esas ocasiones.

Distinto es cuando se va cubrir un anuncio; ahí van otros periodistas y se enfoca más la noticia. Por ejemplo, una periodista reconoció que cuando se cubría desde la sección *Pueblos* era mejor porque había más espacio para compartir, conocer la comunidad y hablar con la gente. “En la sección *Pueblos*, los propios periodistas escogen las prioridades. Eso les daba más espacio, y se puede escarbar para encontrar noticias y ángulos interesantes”, dijo. Fue interesante el comentario en que coincidieron varios de que las notas positivas usualmente la gente no las recuerda; recuerdan más las negativas.

LAS “GRANDES OBRAS”

No hay duda de que hubo un cambio significativo de visión, prioridades y estilo de gobierno, entre el Gobierno de Sila Calderón y el anterior del doctor Pedro Rosselló. En el de este último el énfasis había sido inversión en grandes obras de infraestructura –carreteras, tren urbano, edificios monumentales como el Coliseo, entre otros–. Según una de las periodistas, se produjo un cambio discursivo y la mayor parte de sus colegas y de los lectores tuvieron dificultad en aceptar que las nuevas construcciones de viviendas, alcantarillados, canchas, centros comunales y caminos para los pobres eran “grandes obras”. Un choque discursivo y de lógica en la comunicación, del que no parece haber habido una reflexión seria todavía ni en los medios ni en las esferas gubernamentales.

Fue muy interesante, además, adentrarse en el papel de los periodistas frente al problema de la pobreza, viéndolos como ciudadanos. Casi todo el grupo expresó tener un interés personal profundo en el tema y desean conocerlo más. Una de ellos expresó: “El periodismo que hice con las Comunidades Especiales me humanizó y me permitió transferir nuevos valores a otras dimensiones. Ahora que estoy en la sección de política estoy frente a un mundo crudo, que no genera afectos”.

Otro dijo que no le gusta el nombre del programa, ni lo que considera el acercamiento político que se usó, pero que las historias que vio lo emocionaron: “Los esfuerzos de hacer los talleres, los montajes de empresas y otras experiencias me movieron mucho”.

Una periodista joven resumió su sentir como ciudadana frente a la iniciativa de Comunidades Especiales: “El proyecto apuesta al futuro; es importante incorporar las voces comunitarias para definir el nuevo país que queremos. Podría romperse el partidismo y pensar nuevas formas de actuar en Puerto Rico. Me gusta pensar en que existe la posibilidad de vivir en otra isla, con otras voces”.

Capítulo VI

HACIA EL DISEÑO DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

POR QUÉ Y PARA QUÉ EL SEGUIMIENTO

Como se ha visto, la estrategia programática que se coordina desde la OCEPR, así como sus acciones, han estado dirigidas prioritariamente a la rehabilitación física y ambiental de las comunidades, al fortalecimiento de la organización comunitaria y de sus líderes y al desarrollo socioeconómico de las familias. La participación de los gobiernos municipales fue un componente fundamental en la identificación de las comunidades que formarían parte del proyecto, así como de sus necesidades, y debe continuar siéndolo en la elaboración e implantación de planes de desarrollo comunitario. La estrategia que sustenta las acciones programáticas se apoya en los siguientes pilares:

- El principio de autogestión y apoderamiento comunitario, que hace del residente el eje central de la planificación y la acción de renovación y desarrollo.
- La alianza entre las comunidades, los sectores públicos y el sector empresarial que asumen diversas responsabilidades para facilitar el desarrollo socioeconómico.
- El enfoque integral al problema de la pobreza que reconoce la multicausalidad de los factores que la producen y los múltiples aspectos en que se manifiesta.

- La articulación entre las agencias gubernamentales, las corporaciones públicas, los gobiernos municipales, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil con las Comunidades Especiales.

El Proyecto de Comunidades Especiales fue concebido y se ejecuta en el marco de una estrategia muy compleja en lo que hace a su institucionalidad, a la vez que se propone cumplir con objetivos ambiciosos, en términos de la superación de la pobreza y la integración social y económica de los pobladores de las comunidades. Se desenvuelve con un alto protagonismo del Estado, la participación activa de residentes de las propias comunidades y con algunas, todavía pocas, vinculaciones con el sector empresarial privado y la sociedad civil. Tenemos, entonces, un proyecto con múltiples instancias de toma de decisiones, múltiples actores, tiempos diversos y espacios diferenciados.

Calibrar el progreso de un proyecto tan complejo y abarcador requiere desarrollar un sistema afinado de monitoreo y evaluación que le permita convertirse, además, en un elemento central de la propia gestión. Aunque la OCEPR ha dado algunos pasos certeros en esa dirección, es imprescindible que se fortalezca una instancia que tenga esta encomienda en forma permanente y que se asignen recursos humanos y financieros a la misma. En el transcurso de esta evaluación de impacto pudimos intercambiar con funcionarios de la OCEPR que han tenido como encomienda iniciar dicha tarea y hemos diseñado algunos instrumentos para poner en marcha un sistema que les permita dar seguimiento y verificar en forma permanente los resultados de la gestión. Este capítulo ofrece, primeramente, unos lineamientos de cómo ha estado evolucionando en el ámbito internacional la discusión sobre el diseño y la instrumentación de sistemas de evaluación y monitoreo en programas de acción social gubernamental. Luego propone una serie de indicadores para sustentar el sistema que debe desarrollar la OCEPR a fin de lograr una gestión integral orientada a resultados.

LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO EN LOS PROGRAMAS SOCIALES DEL ESTADO

La evaluación cumple un papel importante en la modernización del aparato gubernamental y en el impacto de sus inversiones. El proceso de reformulación de la relación Estado-sociedad civil otorgó una mayor relevancia a los *resultados* de la acción estatal que a los insumos y procesos. De este modo, se subraya la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficacia, eficiencia y equidad en los programas y servicios sociales dirigidos a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Un breve panorama de los cambios de paradigma respecto a la función de evaluación permite entender mejor estos conceptos:

- En los años cincuenta y setenta, la evaluación se concebía como un producto, no como un proceso, el eje estaba puesto en la medición y comparación.
- En los ochenta se incorporan a la función de evaluación los conceptos de rendimiento de cuentas, responsabilidad y transparencia.
- En la década del noventa se la concibe como una herramienta estratégica para la adquisición y construcción de conocimiento con el fin de facilitar la construcción de capacidad institucional, fortaleciendo el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje institucional.
- Desde un enfoque de derechos se agrega, hoy, la necesidad de que el proceso de la evaluación no sea neutral, sino que, por el contrario, se convierta en un proceso de construcción de ciudadanía, participativo y empoderador.

En este marco, reorientar y fortalecer la función de la evaluación significa imprimir un cambio sustantivo en la concepción de funcionamiento del Estado: medir resultados en función de demandas satisfechas y de problemas resueltos que, en el campo de las políticas sociales, remiten al logro de la equidad, la integración social y a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En este proceso, la evaluación es inherente a la lógica del nuevo modelo porque articula la gestión con los resultados y permite hacer transparentes las acciones del Estado, habilitando el control social de la gente sobre los compromisos asumidos. Y, en este sentido, la evaluación habilita derechos ciudadanos.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el reconocimiento de la centralidad, la autonomía y la especificidad de la evaluación de lo social. Esta nueva identidad es la base del fortalecimiento de la función de la evaluación en el Estado. Esto ha permitido superar las concepciones tradicionales de evaluación originadas en las metodologías de costo-beneficio y en la lógica de reducción del gasto social y del ajuste presupuestario. Las evaluaciones en el área social, en cambio, parten de enfatizar en qué medida los programas sociales potencian a sus beneficiarios mediante la generación o formación de capacidades que quedan incorporadas en el capital humano y social, así como también en qué medida se logran disminuir las brechas sociales existentes y se alcanzan metas de integración y equidad.

Si los programas sociales tienen como objetivo responder y transformar con eficiencia y calidad los problemas específicos de la población, la evaluación debe ser, entonces, el proceso integral que favorezca planificar, replanificar, viabilizar, concretar y valorar los resultados que

superen o alivien efectivamente dichos problemas, contribuyendo así a la extensión de la ciudadanía plena.

Fortalecer la función de evaluación significa instalarla en la acción misma de los programas, para que se constituya en un proceso de aprendizaje que permita mejorar su gestión y sus resultados, y se convierta en un elemento de reflexión y capacitación, que fomente la cultura y rutinas de autoevaluación, a la vez que integre, como elemento constitutivo de la evaluación, la perspectiva de los beneficiarios.

LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES: CONCEPCIÓN Y ALCANCES

En términos generales, la evaluación constituye una actividad de los programas sociales –que puede ser interna o externa– para verificar en qué medida su diseño y métodos de aplicación y ejecución son apropiados para alcanzar los objetivos propuestos; para dar cuenta de los resultados del programa, tanto los especificados en el diseño como otros impactos no esperados; y para identificar los factores que puedan incidir sobre el nivel y la distribución de los beneficios producidos. El propósito de las evaluaciones es aportar información que permita perfeccionar el proceso de toma de decisiones y adquirir conocimientos para mejorar tanto las actividades que se llevan adelante como para planificar nuevas. Pero, también la información generada por las evaluaciones permite rendir cuentas a la sociedad sobre los resultados alcanzados y los recursos empleados a la vez que construir sustentabilidad para las inversiones del Estado.

La función de la evaluación orientada a resultados se diferencia así de la función de inspección o control, que escruta, en secreto, hechos y pruebas para disculpar o incriminar a quien es objeto de la inspección (Quesnel, 1996). En tal sentido, Quesnel plantea: “La meta de la evaluación ha pasado del escrutinio de la culpabilidad a la meta del entendimiento y aprendizaje en función de experiencias adquiridas” (1996: 104).

El fortalecimiento de la función de evaluación requiere, en primer lugar, que el proceso responda a criterios técnicos rigurosos; en segundo lugar, que sus resultados puedan difundirse al conjunto de la sociedad y que se constituyan en insumos clave para la toma de decisiones. Para ello, es necesario garantizar competencia profesional y rigor metodológico durante la ejecución del proceso evaluativo. En tercer lugar, la inclusión de diversos puntos de vista, intereses y percepciones, para permitir la participación de los actores intervinientes en el programa. Finalmente, la difusión de los resultados habilita y otorga credibilidad a los procesos de rendición de cuentas.

¿QUÉ HAY DE ESPECIAL EN LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y QUÉ DESAFÍOS PARTICULARES PRESENTA EL PROCESO EVALUATIVO?

En materia de evaluación, es necesario diferenciarla de las concepciones tradicionales que focalizan en la relación costo-beneficio y destaca la especificidad de la evaluación social en tanto se plantea que lo social es irreductible a relaciones causales simples.

Ello significa que una evaluación de los resultados de las acciones orientadas a modificar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social no debe desconocer que las mismas son consecuencia de condiciones estructurales cada vez más complejas, que generan respuestas complicadas y heterogéneas por parte de los sectores sociales, que a su vez pueden reproducir o modificar en algún sentido dichas condiciones.

Los programas sociales pueden ser concebidos como procesos sociales, es decir, como procesos donde los beneficiarios no son objetos pasivos de las acciones y actividades desarrolladas sino, por el contrario, actores sociales cuya acción contribuye a darle sentido y sustentabilidad a las intervenciones.

El desarrollo de la capacidad de evaluación resulta de la necesidad de encontrar formas de valorizar en forma objetiva los resultados de las acciones públicas, no sólo en términos de la magnitud del gasto social, sino fundamentalmente en términos del avance o no en la protección de derechos, la equidad, el mejoramiento de la calidad de vida, en fin, en la extensión de ciudadanía a los sectores más vulnerables.

En ese contexto, la evaluación social no sólo debe generarse en un marco conceptual e interpretativo acorde a dicha especificidad, sino también emplear herramientas metodológicas que permitan aprehender la multidimensionalidad de los procesos sociales. Ellas deben ser flexibles, permitiendo la combinación de técnicas de análisis y fuentes de información, para poder dar cuenta de fenómenos complejos y multideterminados.

A este desafío, se suman el de institucionalizar la función evaluadora. En general, las políticas y programas sociales se desenvuelven en un contexto caracterizado por la falta de una cultura de evaluación –que se traduce muchas veces en cierto prejuicio hacia la medición a través de un sistema de indicadores–, por la presencia de organizaciones rígidas y burocráticas, y por la multiplicidad de actores e intereses no siempre convergentes.

Los desafíos prioritarios para fortalecer la función de evaluación, entonces, son la consolidación, explicitación y consenso de un marco conceptual; la identificación de herramientas de evaluación, de indicadores clave y de criterios de medición; y el uso adecuado de la información disponible.

LA EVALUACIÓN, IMPRESCINDIBLE PARA MEJORAR LOS RESULTADOS E IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Esta nueva perspectiva de la evaluación se plasma en:

- La afirmación de la centralidad, autonomía y especificidad de la evaluación social a partir de la complejidad, multicausalidad y heterogeneidad de lo social, por contraste con las habituales evaluaciones de inversiones físicas con criterios estrictamente económicos.
- La superación de las concepciones tradicionales de evaluación originadas en metodologías de costo-beneficio y en la lógica de la reducción del gasto social y el ajuste presupuestario.
- Su capacidad para dar cuenta de los efectos sociales y de las políticas sociales y económicas.

UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO¹: LA GESTIÓN INTEGRAL DE PROGRAMAS SOCIALES ORIENTADA A RESULTADOS

La Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados propone articular los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los programas sociales para mejorar su gestión y aumentar sus resultados e impactos en la población en situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

- Es un *proceso permanente* porque la gestión es el desarrollo completo de *toda la vida del programa social*, desde el momento en que se identifica y delimita el problema que le da origen hasta el momento de evaluación de los impactos que este programa generó en la población objetivo.
- Tiene un *carácter integral* que se verifica en el desarrollo y la relación continua de los tres *procesos de la gestión de un programa*: la planificación, la ejecución y la evaluación de sus acciones dirigidas a transformar un problema social determinado.
- Se orienta a *lograr resultados*. La finalidad fundamental del programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de las poblaciones del país, por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que superen, efectivamente, esos problemas.

¹ Aquí se presenta un resumen de las principales herramientas de evaluación. Para una caracterización más extensa, ver Novacovsky y Chávez (1999).

La concepción de evaluación se centra fundamentalmente en el análisis de resultados; es decir, en la producción de información pertinente para conocer si las prestaciones de los programas sociales llegan efectivamente a las poblaciones objetivo, si su calidad es adecuada, si su costo refleja la utilización eficiente de los recursos públicos y si esas prestaciones están modificando las condiciones de vida de esas poblaciones. La evaluación de resultados no descuida la evaluación de procesos, ya que para obtener resultados de calidad, hay que generar procesos de calidad.

LA CONCEPCIÓN DE LA EVALUACIÓN EN LA GESTIÓN INTEGRAL

La evaluación de un programa-proyecto social es la indagación y valoración continua de los procesos y los resultados de la planificación y de la ejecución del programa con el fin de retroalimentar la gestión del mismo. Es concebida como un proceso permanente que se inicia en el mismo momento de identificar el problema que da origen al programa-proyecto y acompaña toda la vida de éste, utilizando sus resultados como insumos de la gestión, al proporcionar información que permita modificar, redimensionar o ampliar lo planificado y lo actuado. Es una herramienta de capacitación para mejorar la gestión de las organizaciones y los proyectos por lo cual se privilegia la generación de mecanismos de autoevaluación.

La evaluación así planteada se diferencia de una mera acción de control o fiscalización externa del programa, convirtiéndose en una actividad que aprovecha la experiencia de lo actuado, y es propia del equipo de gestión. Si no se separaran claramente estos conceptos se corre el riesgo de impedir el desarrollo institucional.

La evaluación es, también, una herramienta para permitir el rendimiento de cuentas a la sociedad y desarrolla la autorresponsabilidad. Es un proceso a través del cual la responsabilidad institucional se traduce en compromisos cuantificables y con significado público. La información se convierte en un elemento que habilita la participación y construye ciudadanía.

La esencia del cambio de paradigma en evaluación es medir resultados en términos de demandas y problemas resueltos. Esto implica dejar las prácticas aisladas de evaluación ex ante y ex post para insertarse continuamente en la acción, constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar la toma de decisiones y la gestión, que promueva el debate, la reflexión y fomente la cultura de la autoevaluación, desarrolle capacidades e involucre permanentemente a todos los actores.

Evaluar tiene que servir entonces para resolver problemas, tomar decisiones, abogar por las convicciones, documentar las actividades, los resultados y los impactos, obtener y defender el presupuesto, es decir, permitir el crecimiento de las instituciones.

HERRAMIENTAS PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO DE PROGRAMAS SOCIALES EN EL MARCO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES. CUESTIONES METODOLÓGICAS, REFLEXIONES Y PROPUESTAS

Existen distintas herramientas posibles de ser aplicadas para realizar las actividades evaluativas, relacionándolas con el momento o estadio de la vida de un programa (planificación, ejecución y finalización).

Según el momento del programa-proyecto, las herramientas propuestas para la evaluación del mismo no son excluyentes sino, por el contrario, son complementarias y contribuyen al conocimiento más amplio y profundo de su situación. Por ejemplo, durante la ejecución pueden detectarse, a través del monitoreo permanente de las acciones, dificultades en la implementación que requieran una evaluación más profunda, desde la perspectiva institucional y/o desde la perspectiva de los beneficiarios del mismo, que permitan determinar dónde se originan esas dificultades y qué hacer para solucionarlas.

La evaluación se inicia en el mismo momento en que se identifica el problema que da origen al programa, y acompaña toda la vida del mismo. Las evaluaciones ex ante son las herramientas privilegiadas para la evaluación de la planificación del programa, atendiendo a su factibilidad y viabilidad. Las evaluaciones diagnósticas y las evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios, junto con el monitoreo, constituyen las evaluaciones del proceso de ejecución por excelencia. Finalmente, las evaluaciones ex post son las que corresponden a la finalización del programa, y analizan los resultados finales e impactos que el mismo generó en su ejecución.

Específicamente, las evaluaciones de proceso indagan sobre el logro de resultados de medio término y su relación con la forma en que se está ejecutando el programa, atendiendo a sus componentes, actividades, tareas, recursos, presupuesto. Su finalidad es garantizar información sobre el proceso de ejecución, que brinde insumos para la toma de decisiones con respecto a la eficiencia de la inversión social que implica el programa. En tal sentido, requiere, en tanto proceso de evaluación, de la construcción de juicios valorativos por parte del evaluador, así como de la toma de decisiones por parte de la autoridad pertinente para alimentar o retroalimentar la gestión del programa social.

Cuadro 1

La evaluación y el monitoreo en la gestión de los programas sociales

Momento del programa-proyecto	Herramientas de evaluación	Objetivos	Cuándo utilizarla
Planificación del programa	Evaluación ex ante	Evaluar la viabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales, priorizando y seleccionando las acciones que racionalicen la inversión.	Desde la identificación de las acciones hasta la finalización de la planificación del programa.
	Línea de base	Es información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa-proyecto y que se construyen durante la delimitación del problema. Constituye un parámetro indispensable para poder evaluar los impactos de la intervención al permitir comparar las situaciones antes, durante y después de su ejecución.	Finalizado el proceso de planificación.
	Plan operativo anual	Programar las actividades, sus metas y productos de manera anualizada, constituyendo la base para el monitoreo.	Dos meses antes de iniciarse cada año, con un ajuste semestral, a la luz de los resultados del monitoreo.
Ejecución del programa	Monitoreo	Indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar oportunamente eventuales deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la ejecución.	Permanentemente durante toda la ejecución del programa.
	Evaluación de medio término o diagnóstica	Evaluar con profundidad desde la perspectiva institucional y en un momento determinado el desempeño del programa en todos sus niveles.	Durante la ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre el desempeño de éste.
	Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios	Evaluar las características de implementación del programa y los resultados obtenidos a partir de la percepción de los beneficiarios.	Durante la ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre su implementación y sobre los efectos de ésta, según los propios beneficiarios.
Finalización del programa	Evaluación de resultados	Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa.	Inmediatamente después de finalizada la ejecución del programa. También puede realizarse antes de la finalización del programa, después de un período de tiempo de ejecución que se considere pertinente para la obtención de resultados, según la naturaleza de los objetivos específicos planteadas.
	Evaluación de impacto	Identificar y explicar la modificación de la situación inicial, relacionada con el objetivo general del programa.	Un tiempo después de finalizada la ejecución del programa.

La *línea de base* es la información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa. Se debe construir durante la delimitación del problema. Permite describir la situación de la población objetivo, comunidad, instituciones, localidad, región, etcétera, antes de comenzar a ejecutarse el programa, y es indispensable para poder evaluar sus impactos.

Si bien cada programa tiene especificidades en cuanto a sus objetivos generales y particulares –áreas de impactos, instrumentos de relevamiento y seguimiento de su gestión, entre otros–, existen actividades básicas comunes a todos ellos que deben tenerse en cuenta para construir una línea de base que sirva de insumo para la evaluación de impactos: el diseño, la realización de la prueba piloto de la línea de base y la instalación de los instrumentos y sistemas de información, circuitos, procedimientos y normas para que el programa asuma su carga.

Para ello es necesario:

- Determinar las áreas sobre las cuales el programa tiene previsto impactar. Por ejemplo: condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión de la población, tasas de desocupación, accesibilidad a servicios de salud, accesibilidad a infraestructura básica y social, grados y modalidades de participación y organización comunitaria, desarrollo de capital humano y social, fortalecimiento de la capacidad institucional, capacidad de articulación e integración de las intervenciones sociales a nivel del territorio, etcétera.
- Determinar un sistema de indicadores clave o descriptores de los impactos previstos por el programa para cada una de las áreas de impacto.
- Revisar y analizar los instrumentos que utiliza el programa basándose en su capacidad para captar los indicadores seleccionados y sus valores iniciales. Por ejemplo: guía de pautas para la elaboración de los diagnósticos locales, guía de pautas para la presentación de proyectos o propuestas, guías de pautas para la aprobación de proyectos, diferentes tipos de intervención o modalidades, guía de pautas para la evaluación ex ante, sistemas de seguimiento del programa ficha SISFAM de identificación y registro de los beneficiarios, diagnósticos institucionales, etcétera.
- Readecuar y diseñar nuevos instrumentos, si fuera pertinente.
- Determinar el o los tipos de muestra que ingresarán a la prueba piloto en función de la disponibilidad de variables. En esta etapa la muestra debe considerar la representatividad en la tipología de proyectos, en las variaciones locales a nivel de individuos,

naturaleza de las comunidades, tipo de organizaciones que participan, estilos de gestión local, etcétera.

- Diseñar las técnicas de relevamiento, incluyendo planillas de cálculo u otro tipo de software, cargar la información a partir de los instrumentos pertinentes y realizar los ajustes que se consideren necesarios.
- Desarrollar y poner en marcha el sistema de información, procedimientos, normas para que la línea de base pueda cargarse durante la ejecución del programa, incluyendo el listado de indicadores para cada unidad de análisis, su descripción, categorización y la fuente de información de donde es posible extraerlo y actualizarlo periódicamente.

El Proyecto de Comunidades Especiales cuenta con un cúmulo muy importante de información que permite construir el escenario que dé cuenta de las condiciones iniciales en las que comenzó a operar. Se ha elaborado con un perfil socioeconómico de las comunidades, de sus pobladores, así como de las instituciones gubernamentales, ONGs y empresas privadas que operan en cada una de ellas. Esta información debidamente sistematizada y organizada alrededor de los indicadores clave de resultados e impacto que se esperan del Proyecto constituye la línea de base.

De todas maneras, la caracterización del T0 (situación sin programa) podría ser perfectible, enriqueciendo los diagnósticos ya realizados con nuevas perspectivas orientadas a identificar con un nivel mayor de precisión los indicadores clave de resultado e impacto esperados por el programa en su totalidad y por cada una de sus áreas programáticas. Éste es un tema central ya que constituirán los ejes de las miradas evaluativas durante toda la gestión del programa.

Dichos indicadores deberían estar orientados a dar cuenta de las áreas de impacto del programa:

- Reducción de situaciones de pobreza y vulnerabilidad social (aspectos demográficos, de empleo, ingresos y educación, bienes en el hogar, acceso a los servicios de salud, educación, infraestructura básica, etcétera).
- Reducción de los indicadores tomados en consideración para caracterizar a una Comunidad Especial (presencia de 6 ó más indicadores combinados).
- Reducción de los déficits de vivienda, infraestructura física y ambiental de las comunidades.
- Reducción de las inequidades de género.

- Disminución de las discriminaciones sociales.
- Grados de vinculación entre actores (caracterización en general y casos particulares según las Comunidades Especiales).
- Fortalecimiento de estrategias de asociatividad interinstitucional entre agencias del Estado en sus diferentes niveles sectoriales y jurisdiccionales.
- Consolidación de alianzas intergubernamentales, público-privadas, Estado-ONGs, sustentables en el tiempo. Naturaleza y grado de modificación una vez que el programa comenzó a operar.
- Grado de incidencia del programa en el fortalecimiento de las capacidades comunitarias para la organización social y el desarrollo social y económico.
- Desarrollo de las capacidades autogestivas y de apoderamiento comunitario.
- Sustentabilidad social, técnica y económica de la estrategia de intervención y de los resultados de los proyectos.
- Grado de influencia de la acción y participación de las agencias estatales y municipales en la solución de problemas.
- Medición del efecto del trabajo de la Oficina en la reducción de la pobreza de las Comunidades Especiales y en la creación de capital social (grado de asociación, confianza, ejercicio de derechos).
- Grado de incorporación de voluntariado, desarrollo de redes y alianzas con múltiples actores, etcétera.
- Cumplimiento de los derechos económicos y sociales.
- Incremento en la construcción de ciudadanía social.
- Medición del estatus físico actual de las comunidades, servicios que se prestan, medio ambiente, cambios ocurridos, qué queda por hacer.
- Cambios en la calidad de vida, capital social y desarrollo humano.

Los instrumentos cuantitativos y cualitativos a aplicarse en lo sucesivo deberían poder dar cuenta, en su totalidad, de los indicadores construidos para visualizar la incidencia del programa. Un tema central para legitimar la validez de las comparaciones entre resultados de los sucesivos relevamientos es el respeto de los marcos muestrales y sus solapamientos.

La evaluación de medio término o diagnóstica es un tipo de evaluación de proceso y formativa. Evalúa con profundidad el proceso de

ejecución del programa proporcionando información acerca de la eficiencia y efectividad de la implementación, gestión y sus resultados. Es una investigación detallada que permite a los responsables contar con indicadores cualitativos y cuantitativos acerca de su gestión y resultados sobre la población objetivo. Constituye uno de los principales insumos para la toma de decisiones relacionadas con ajustes en la planificación, con eventuales replanificaciones y ajustes en los mecanismos de ejecución. En ese sentido, permite detectar y analizar problemas y obstáculos con miras a lograr un impacto más significativo del programa y una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos. Sus principales objetivos y aspectos centrales a indagar son:

- Mecanismos institucionales para garantizar las resultados e impactos previstos.
- Resultados e impactos del programa a partir de su comparación con la situación inicial del programa (LB T0).
- Correspondencia entre los objetivos del programa y los requerimientos de los beneficiarios.
- Posibilidad de constituirse en un insumo para el diseño de política sociales del Estado.

La evaluación de medio término implica el análisis del programa atendiendo al menos a los siguientes ejes:

- Aspectos institucionales y mecanismos de ejecución del programa: problemas u obstáculos institucionales existentes, en los ámbitos central y local, en la ejecución del programa considerando la naturaleza de los diferentes efectores; articulaciones interinstitucionales a nivel central, provincial y local; ajuste entre la planificación y la ejecución del programa: adecuación entre recursos e instrumentos adoptados por el programa y las necesidades a las que intenta atender; ajuste entre las estructuras financiera y administrativa y pertinencia técnica de los instrumentos, prestaciones y servicios del programa; características del modelo de gestión vigente en el programa en términos de la dotación de recursos humanos, procedimientos y normas de gerenciamiento vigentes, capacidad del programa para realizar las prestaciones; forma y características de las relaciones de los efectores con los destinatarios del programa.
- Estructura administrativo financiera y flujo de fondos: normas y tramitaciones a cumplir para la adquisición de bienes y/o

servicios relacionados con la ejecución del programa; características de los circuitos técnico-administrativos del programa; ciclo desde la asignación hasta la efectiva ejecución de los recursos disponibles y criterios con los que se establecen las necesidades presupuestarias; funcionamiento de los mecanismos y operatoria de transferencia de fondos para la ejecución del programa; dificultades en la recepción y ejecución de los fondos; correlación entre metas anuales y presupuesto anual; trabas burocráticas o de otra índole para la operatoria de asignación y transferencia de fondos.

- Focalización: criterios y mecanismos de focalización; procedimientos e instrumentos empleados por el programa para alcanzar efectivamente a la población objetivo; efectiva aplicación de esos criterios de tal forma que la población beneficiaria se corresponda efectivamente con la definición de la población objetivo.
- Estructura de costos, eficiencia y efectividad de los componentes del programa: eficiencia y eficacia del programa en sus principales prestaciones y su relación con los resultados e impactos del programa.
- Cobertura poblacional: brecha entre la población definida como objetivo y la cobertura real.
- Registro de beneficiarios: estrategias, instrumentos, procedimientos, recursos humanos y tecnológicos utilizados para construir el registro de beneficiarios y la capacidad de actualización de los mismos
- Accesibilidad: adecuación de los requisitos y formas de acceso al programa; requerimientos institucionales y organizacionales necesarios para sostener y mejorar el acceso de los beneficiarios del programa en el ámbito local.
- Prestaciones del programa: provisión, frecuencia, oportunidad, calidad de los bienes y servicios.
- Resultados intermedios del programa: logro de metas de cobertura, físicas y de resultados; adecuación y pertinencia de las prestaciones del programa para transformar los factores críticos y, por tanto, para alcanzar los objetivos definidos por el programa al nivel de la población objetivo (individuos, familias, hogares, comunidades, instituciones); identificación de vacíos, superposiciones y complementariedad de los bienes y servicios del programa con otras intervenciones nacionales, provinciales y locales; pertinencia del programa y su viabilidad y sostenibilidad para convertirse en política social del Estado.

Para la realización de las evaluaciones de medio término será necesario:

- Determinar los aspectos centrales sobre los que se realizará la evaluación y las unidades de análisis.
- Determinar los niveles en que se desarrollará la investigación de análisis.
- Identificar los indicadores previos de la línea de base y construir indicadores específicos para evaluar los aspectos centrales identificados.
- Identificar las estrategias de obtención de la información, las fuentes ya disponibles y las técnicas e instrumentos de recolección de nueva información.
- Elaborar la matriz de la evaluación intermedia.
- Diseñar un plan de análisis y sistematización de la información.
- Redactar los términos de referencia.

Conscientes de la importancia de la evolución, la OCEPR desde sus inicios comenzó a elaborar algunos instrumentos y realizó varias de las actividades evaluativas descriptas anteriormente. Ello constituye un punto de salida sumamente importante. Además, como parte de este esfuerzo de calibrar el impacto del Proyecto, se han efectuado: entrevistas en detalle a actores clave (funcionarios, líderes, alcaldes, empresarios, periodistas); se han realizado grupos focales con diversos sectores y se llevó a cabo una extensa y completa encuesta a los pobladores y a los líderes de las comunidades. Ello, junto con los perfiles ya antes elaborados por la OCEPR, debe convertirse en la piedra fundacional del sistema de monitoreo y evaluación permanente.

Por otra parte, en este capítulo se proponen indicadores precisos que con la información recopilada permitirán caracterizar los aspectos institucionales, el modelo de gestión, los mecanismos de ejecución, etcétera, para completar la mirada evaluativa.

Las evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios incorporan la participación de los destinatarios de los programas sociales como elemento articulador entre la oferta y la demanda. Se trata de una evaluación de percepciones, conocimientos, prácticas y actitudes sobre:

- Contribución del programa al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Percepción de la adecuación de las prestaciones, acciones del programa y operatoria.

- Satisfacción: oportunidad, frecuencia, calidad, pertinencia.
- Tipo de participación y organización social.
- Identificación de nuevas necesidades y demandas de la población.
- Focalización y accesibilidad a la operatoria del programa.

El trabajo realizado como parte de esta evaluación le ofrece al Proyecto de Comunidades Especiales una variedad de elementos para nutrir el proceso de evaluación. La perspectiva de la gente y sus percepciones, recogidas en las encuestas, constituyen un insumo central para la coordinación y los equipos técnicos programáticos. Se han utilizado las metodologías más pertinentes (entrevistas en profundidad, grupos focales, reuniones, encuestas, observaciones en territorio). Así se puede ir conociendo qué sucede con los pobladores de las comunidades, su grado de satisfacción, los avances en la consolidación de los procesos de participación y organización social.

El monitoreo de programas sociales desde la perspectiva de la oferta es un análisis periódico de la ejecución de un programa para establecer el grado de cumplimiento de lo planificado. Se considera una actividad desde la perspectiva de la oferta porque utiliza la información de los registros producidos por el propio programa en el ámbito de la oficina central, de otros organismos involucrados, tanto federales como regionales y locales. El monitoreo permite la verificación de:

- Cumplimiento de metas periódicas.
- Grado de cumplimiento de actividades y tareas de cada componente.
- Grado de cumplimiento del cronograma de trabajo (planes operativos).
- Entrega de prestaciones.

El sistema contiene:

- Indicadores:
 - Proceso.
 - Cobertura.
 - Producto.
 - Resultados.
 - Contexto.
- Información básica a relevar para construirlos.
- Periodicidad del relevamiento.

- Instrumentos de relevamiento.
- Actores involucrados.
- Funciones y responsabilidades de involucrados.
- Circuitos.

En la sección que sigue se realiza una propuesta preliminar para instalar un sistema de monitoreo permanente en la OCEPR.

El monitoreo desde la perspectiva de la demanda es una evaluación en el territorio desde la óptica de los actores sociales y los beneficiarios de programas. Este tipo de herramienta permite:

1. Inmersión en el ámbito local para reconstituir, describir y evaluar los factores que determinan la dinámica de las políticas sociales en el territorio.
2. Mirada en el territorio sobre problemas y fortalezas en:
 - Acceso.
 - Circuitos.
 - Calidad de las prestaciones: periodicidad, continuidad, interrupción, oportunidad.
 - Satisfacción de la demanda y caracterización de la demanda insatisfecha.
 - Integralidad de las acciones en el ámbito familiar y territorial.
 - Cobertura.
 - Superposición, concentración, vacíos.
 - Red de relaciones sociales.
 - Características de la participación y organización social a nivel local.

Es la estrategia de evaluación la que permite completar el sistema de monitoreo del Proyecto (desde la perspectiva de la oferta y de la demanda). Es la mirada desde el territorio; allí se reconstruye la ejecución misma del programa en microescala, considerando a los pobladores, las instituciones en juego, los efectores, la estructura programática como totalidad.

Una cuestión central a considerar es el marco muestral y su seguimiento temporal. La o las comunidades seleccionadas operan como sitios centinela y deben tener los atributos de poder dar cuenta de las situaciones más paradigmáticas en la ejecución de los diversos programas que coordina la OCEPR. Los sitios centinela deben ser constantes en las series de relevamientos temporales.

La evaluación final de impactos ex post analiza en qué medida el programa ha generado cambios relevantes en las condiciones de vida de

la población beneficiaria y ha contribuido a transformar positivamente los factores críticos sobre los que la intervención pretendía incidir. Es insumo para la identificación, planificación y gestión de nuevos programas y políticas sociales.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MONITOREO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

En primer término, cabe destacar que se cuenta con un caudal de información muy vasto que alcanza a prácticamente todas las áreas programáticas. Una tarea primordial para organizar el sistema de evaluación y monitoreo es analizar la utilidad y pertinencia de cada uno de los instrumentos a la luz de los requerimientos de evidenciar los resultados e impactos del programa.

La información producida por los equipos de la OCEPR tiene más la mirada puesta en los procesos y en el cumplimiento de metas de desempeño que en los resultados e impactos de corto y mediano plazo. De ahí que tengan el desafío de poder demostrar que es la mejor alternativa de política social del Estado, a partir de su estrategia y enfoque en el fortalecimiento de la participación ciudadana como mecanismo de inclusión social y en el cambio en los diseños institucionales para promover procesos de rendición o *accountability*.

La evaluación de medio término debería tener un énfasis especial en el análisis de la institucionalidad del programa, ya que constituye una nueva forma de hacer políticas sociales en el país con el concurso de estrategias intersectoriales.

Existen numerosos instrumentos de relevamiento de información cualitativa y cuantitativa (diferentes guías de pautas de grupos focales para diferentes actores, cuestionario para los líderes comunitarios y los residentes de las comunidades y su caracterización socioeconómica –infraestructura física, social y de viviendas, modelo de evaluación y seguimiento de las actividades de los componentes de la organización comunitaria, autogestión, desarrollo socioeconómico–, seguimiento de las actividades financiadas con el fondo del Fideicomiso Perpetuo, modelo de entrevistas a actores clave, registros de observaciones en terreno, etcétera).

Sería muy útil realizar un ejercicio para diseñar, organizar y preparar el sistema de evaluación, sacando el mayor provecho posible a lo que ya se ha construido, aplicado y procesado, y por otra parte, identificar con suficiente precisión cuáles serán los instrumentos que habrá que completar o diseñar (cuantitativos y cualitativos). El ejercicio podría contener las siguientes actividades:

- Identificar para cada componente del Proyecto las dimensiones que ingresarán al estudio. Para hacer este ejercicio será preciso identificar las dimensiones sobre las que se espera tener incidencia.
- Identificar para cada una de las dimensiones seleccionadas la batería de indicadores clave de resultados e impactos operacionalizados y su unidad de análisis. Ésta es la parte más sustantiva del ejercicio en la medida que se ha observado, por ejemplo, que se han diseñado y aplicado una gran cantidad de preguntas para caracterizar el fortalecimiento del capital social, los estilos, tipos, grados de participación ciudadana en las diversas posibilidades que ofrece el programa a los residentes de las comunidades, etcétera. La información relevada debería servir de base para construir algunos indicadores resumen que den cuenta de los resultados e impactos en ese sentido. Los indicadores resumen podrían estar categorizados.
- El encadenamiento del Proyecto se refleja en la cantidad de metas establecidas para cada una de las áreas programáticas y sus respectivos componentes. Debe analizarse este encadenamiento para identificar cuáles de ellas se corresponden con resultados e impactos de las intervenciones y cuáles de ellas constituyen medios para lograrlas. Esta situación determina que algunos de sus indicadores serán de efectos y otros serán de procesos.
- Identificar cuáles de los instrumentos de relevamiento de la información disponible permite construir cada uno de los indicadores identificados o, en su defecto, qué instrumentos deberán construirse o ampliarse.
- Un indicador puede ser relevado por más de un instrumento, por lo que habrá que triangular la información
- Identificar los indicadores clave para la evaluación de la gestión (diseño, ejecución y resultados intermedios y finales) del programa y los proyectos incluyendo el análisis de la estructura de costos, el costo-eficiencia y el costo-eficacia de cada una de las intervenciones.
- Los impactos de las acciones de capacitación que ha aplicado el programa podrían reflejarse en los valores que asumen los indicadores que se considerarán en cada una de las dimensiones clave.
- Generar una matriz con la información de los puntos anteriores. Dicha matriz será el punto de referencia de la evaluación del programa.
- Si se construyeran grupos de control, se deberán relevar los mismos indicadores que para las Comunidades Especiales bajo programa.

La propuesta de diseño de esta matriz de indicadores clave del sistema de evaluación de ninguna manera excluye el análisis de desempeño, avances y logros que vienen desarrollando los equipos programáticos del programa sobre todas las actividades puestas en práctica.

EL MONITOREO COMO SISTEMA DE AUTOEVALUACIÓN (AUTOMONITOREO) Y COMO SISTEMA ESTRATÉGICO DE EVALUACIÓN: UNA PROPUESTA PARA EL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

LOS INDICADORES

Los indicadores son esenciales para cualquier actividad evaluativa. Son rastros o señales que revelan cómo se comporta una variable en la realidad. Sirven para observar, medir y verificar los cambios cuantitativos y cualitativos que presenta, en determinado momento, cierta variable asociada a las características de uno o más problemas detectados y sobre los cuales se pretende incidir.

A través de ellos, es factible conocer el grado de avance de un programa o acción, estableciendo comparaciones entre lo planificado y lo efectivamente realizado y obtenido, en términos de sus actividades y procesos, productos, cobertura, nivel de alcance de los objetivos tanto generales como específicos, etcétera.

En la planificación de un programa o intervención, los indicadores permiten describir la situación inicial y establecer y precisar las metas y resultados esperados en distintos momentos a lo largo de la vida del programa. En la evaluación y el monitoreo, los indicadores guían el relevamiento de información pertinente, permiten establecer juicios de valor sobre la ejecución del programa y facilitan la toma de decisiones de los actores que intervienen.

Para la construcción de los indicadores, metodológicamente hay que recorrer tres momentos:

1. Selección de la unidad de análisis. Es la selección del elemento mínimo de estudio, observable o medible, en un contexto y en un espacio dados. Por ejemplo, si se quiere establecer el grado de alcance de los resultados esperados, la unidad de análisis serán los objetivos específicos del programa, cuya definición ya contempla el contexto y el espacio.
2. Identificación de las variables. Las variables son las características, cualidades, elementos o componentes de una unidad de análisis, las cuales pueden modificarse o variar en el tiempo. Siguiendo el ejemplo anterior, para identificar las variables se deben desglosar los objetivos específicos en sus componentes, elementos, atributos

y/o temas relevantes, que en su conjunto constituyen los objetivos para los cuales se quiere construir los indicadores.

3. Definición de los indicadores. A cada variable que se considere relevante se le debe formular al menos un indicador, a través del cual se pueda valorar y evaluar la dinámica de ésta. Para ello, en el caso anterior, se debe convertir y expresar a cada variable relevante que conforman a los objetivos específicos en un patrón o categoría de valoración y evaluación. Por ejemplo, si una de las variables seleccionadas es “acceso a servicios financieros” uno de los indicadores relacionado puede ser “cantidad y monto de préstamos desembolsados”.

Hay indicadores históricamente contruidos, es decir, indicadores que han sido diseñados con anterioridad y que pueden servir para evaluar algunos programas en determinados contextos. Pero no hay indicadores absolutos, o sea que ningún indicador sirve para evaluar todo programa y para todo contexto en el que se ejecuta. En esa medida, los indicadores requieren ser definidos tomando en consideración el espacio, el contexto y la especificidad del programa que se evalúa.

La selección de indicadores está relacionada con los distintos aspectos que conforman la intervención. Es decir, puede determinarse la necesidad de monitoreo de los procesos internos (administrativos, contables, recursos humanos, etcétera) y de los resultados que se obtienen a partir de sus acciones, la interacción con otros programas o acciones, u otras cuestiones que se consideren importantes.

Es necesario, entonces, un marco que identifique tanto los aspectos de la intervención como los indicadores a ser utilizados para cada caso. Para ello, se proponen cuatro categorías generales de indicadores para la evaluación. Estas categorías, a su vez, tienen un encadenamiento lógico que se relaciona con la secuencia de causas y efectos de las instancias de un programa. Los indicadores pueden ser:

- Indicadores de proceso: son aquellos indicadores que facilitan el seguimiento de la implementación de las actividades. Están estrictamente relacionados con la ejecución de la intervención y dan cuenta de su desempeño.
- Indicadores de producto: estos indicadores dan cuenta de la oferta de bienes y/o servicios brindados (características de las prestaciones, costo unitario, calidad, etcétera).
- Indicadores de cobertura: dan cuenta de la relación de las acciones con los beneficiarios actuales y potenciales de sus prestacio-

nes, considerando el grado de alcance de las metas de cobertura planteadas, pudiendo incluir variables que reflejen el uso efectivo y la accesibilidad a las prestaciones.

- Indicadores de resultado e impacto: reflejan el grado de alcance de los objetivos específicos y generales de la intervención y las contribuciones del mismo a resolver directamente problemas y/o necesidades de la población beneficiaria.

OBJETIVO DEL AUTOMONITOREO

El automonitoreo consiste en la comprobación periódica de la ejecución de programas, y busca establecer el grado en que las actividades, el cronograma de trabajo, los productos previstos y otras acciones se cumplen acorde a lo planificado, de modo que al detectarse deficiencias e incongruencias se puedan tomar oportunamente acciones correctivas.

El automonitoreo es la verificación continua de la realización de un plan, cuyos objetivos son:

- Proporcionar información permanente a los responsables del programa acerca de hasta qué punto las actividades del mismo se desarrollan de la manera en que se las había planificado y de qué forma se han utilizado los recursos disponibles.
- Facilitar –a través de lineamientos claros– la tarea de modificar lo planificado.

Dado que no todos los aspectos del programa pueden ser determinados de antemano, más aún teniendo en cuenta que estos no son entidades cerradas, sino por el contrario, interactúan permanentemente con el contexto socioeconómico y político en el cual están inmersos, y con otros programas en vigencia, el monitoreo y las modificaciones que de él se deriven deben estar contemplados en el propio diseño de los programas.

Es aquí, principalmente, donde el automonitoreo se diferencia de una actividad de auditoría, ya que no se trata del control y fiscalización externa de los recursos ejecutados y disponibles, sino de una actividad evaluativa interna y permanente que toma como insumos la información cuantitativa y también la cualitativa, generada por la interacción permanente con su contexto y los elementos que lo condicionan. Como actividad evaluativa constante de la gestión de cada programa, el monitoreo ayuda a lograr los objetivos en un marco presupuestario y temporal definido y es un recurso necesario para el perfeccionamiento del programa. No se pueden mejorar los programas a menos que se tenga información sobre sus puntos débiles y fuertes, y sobre los medios a su alcance.

DISEÑO DEL PLAN DE AUTOMONITOREO

Operativamente, para desarrollar una actividad de automonitoreo en los programas, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

DETERMINAR

- Quién necesita qué información.
- Para qué propósito.
- Con qué frecuencia se necesita.
- En qué forma se necesita.
- Quiénes estarán involucrados en el proceso.
- Recursos necesarios y disponibles.

Estas cuestiones únicamente pueden ser resueltas por las personas que llevarán a cabo la actividad, pero esa información determinará en gran medida todos los puntos considerados posteriormente y que completan las tareas necesarias para efectuar el monitoreo.

CONSTRUCCIÓN Y SELECCIÓN DE LOS INDICADORES

Para llevar adelante la actividad de monitoreo, es necesario definir el conjunto de indicadores que serán monitoreados y a través de los cuales se obtendrá la información necesaria acerca de la “marcha” de las acciones del programa. Por tal motivo, la construcción y selección de esos indicadores es una instancia relevante dentro del proceso, en la cual se debe decidir qué es lo que se quiere evaluar y por medio de qué información.

PERIODICIDAD DEL RELEVAMIENTO

La periodicidad en el relevamiento de la información de los indicadores estará condicionada principalmente por tres factores:

1. El tipo de indicador: existen indicadores que, por la naturaleza de las variables que miden, para ser efectivos requieren una periodicidad en el relevamiento distinta de otros. Por ejemplo, los indicadores referentes al cumplimiento de la programación presupuestaria pueden ser relevados trimestralmente, en cambio aquellos referentes a los resultados obtenidos por la implementación del programa es probable que deban ser relevados anualmente o al menos semestralmente.
2. Las características del programa: las características propias de cada programa también pueden influir en el relevamiento de algunos

indicadores. Por ejemplo, en un programa de servicios agropecuarios, donde una de sus prestaciones es la entrega de insumos básicos para la producción, el indicador de oportunidad del producto (bien o servicio entregado) será pertinente relevarlo teniendo en cuenta la iniciación y duración de los ciclos productivos. En otros casos, la ejecución de actividades esenciales de un programa responde a los tiempos contemplados en su cronograma, construido de acuerdo a las necesidades del mismo, por lo que el indicador correspondiente al cumplimiento de la programación de esas actividades deberá tener una periodicidad de relevamiento acorde al cronograma previsto.

- 3• La necesidad de información: si bien generalmente se considera que los resultados de la actividad de monitoreo deben ser trimestrales, o a lo sumo semestrales (aunque teniendo en cuenta los dos puntos anteriores, esto no sea para todos los indicadores), también aquí influye la necesidad de la información por parte de quienes la requieren, lo que determinará a su vez la periodicidad del relevamiento.

Por ejemplo, uno de los instrumentos que la OCEPR desarrolló, el estudio “Perfil socioeconómico de la población residente en Comunidades Especiales”, debe ser actualizado cada cuatro o cinco años por la envergadura de la recopilación de datos. Pero hay otros instrumentos que podrían ser actualizados cada seis meses o anualmente. Lo importante es que las decisiones de la periodicidad se tomen con conciencia del costo, el esfuerzo y la utilidad de cada uno de los instrumentos según los criterios que hemos esbozado.

SELECCIÓN DE MÉTODOS PARA EL RASTREO DE LOS INDICADORES

Es relevante llegar a identificar los métodos para rastrear los indicadores e informar sobre el progreso. Se pueden utilizar distintos métodos, como por ejemplo: observación, entrevistas, encuestas, informes de rutina, informantes clave, trabajo de campo, etcétera. Se utilizan métodos formales o informales, cuantitativos y cualitativos.

El proceso de selección de los indicadores también se encuentra muy ligado a este punto, ya que al definir la inclusión de uno u otro indicador se debe contemplar las posibilidades reales de que éste pueda ser, en términos metodológicos, monitoreado y con la frecuencia que se defina.

ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y PRODUCCIÓN DE INFORMES

Finalmente, está la etapa de analizar la información relevada a partir de los indicadores seleccionados y con relación a los objetivos del monitoreo.

Es conveniente realizar un informe en el cual pueda elaborarse una síntesis de la información relevada, acerca de las actividades im-

plementadas, los recursos involucrados y los resultados obtenidos en el marco del Proyecto. La estructura del informe puede estar basada en los indicadores seleccionados, es decir, que cada indicador que se incluya en la actividad de monitoreo podría ser un título del informe.

ESQUEMA DE INDICADORES GENÉRICOS PARA EL AUTOMONITOREO

Al final de este capítulo, en el Esquema preliminar, presentamos un esquema de indicadores genéricos, a modo de propuesta, que puede ser empleado para el automonitoreo de los proyectos que coordina la OCEPR. Se encuentra organizado de acuerdo a las categorías descritas anteriormente y contemplando que la periodicidad “ideal” para su relevamiento dependerá de las características del tipo de proyecto.

Los indicadores propuestos deben someterse a un proceso de adaptación a partir de las características y los mecanismos de ejecución de cada proyecto, de forma tal que sea factible su implementación y se contemplen las especificidades de cada caso.

EL MONITOREO ESTRATÉGICO

Una estrategia de intervención basada en un conjunto de programas u acciones requiere del seguimiento permanente de la situación de cada uno de ellos, así como de la ejecución de las actividades propias de la coordinación general. En ese contexto, es imprescindible que los decisores puedan contar con información permanente y relevante sobre tales cuestiones, a través de la instalación de un sistema centralizado de monitoreo estratégico.

La información generada en el ámbito de los programas u acciones debe proponerse superar el seguimiento estrictamente físico-financiero, por una alternativa que contemple también las características de las actividades realizadas, de los productos obtenidos y de los resultados alcanzados.

OBJETIVO DEL MONITOREO ESTRATÉGICO

A través del seguimiento periódico de la ejecución de los programas-proyectos, proporcionar información permanente a las autoridades responsables acerca de las actividades realizadas, los recursos utilizados y los disponibles, y los resultados obtenidos, en relación con lo planificado. A partir de ello, es factible detectar debilidades y fortalezas proporcionando un mayor número de elementos para la toma de decisiones sobre acciones futuras.

DISEÑO DE UN SISTEMA DE MONITOREO ESTRATÉGICO

El diseño para la instalación de un sistema de monitoreo estratégico es uno de los puntos determinantes del éxito o fracaso de esta actividad evaluativa. La envergadura del sistema, que debe reunir información

de distintos programas-proyectos en ejecución, provoca que la complejidad en el diseño sea siempre mayor a la que resulta de una actividad interna de monitoreo de cada uno de ellos.

La complejidad en el diseño y la operacionalización del sistema puede ser reducida si el monitoreo estratégico se implementa con intervenciones que ya realizan su propio automonitoreo de las acciones que desarrollan y esa información puede ser utilizada como insumo del sistema. En ningún caso se plantea que el sistema deba reemplazar al automonitoreo, sino por el contrario, deben complementarse.

De todas formas, para la implementación de un sistema de monitoreo estratégico se requiere que los programas-proyectos involucrados comiencen, si no lo hacen ya, a registrar información básica con criterios homogéneos, de manera ordenada y sistemática de sus actividades, recursos y resultados obtenidos, la cual deberá ser un insumo para la construcción de los indicadores del monitoreo estratégico.

Se propone aquí un esquema para diseñar un sistema de monitoreo estratégico que pueda ser utilizado por la OCEPR, en el cual deberían tenerse en cuenta los siguientes puntos:

INSTANCIAS INVOLUCRADAS

El primer punto que debe definirse es cuáles serán las instancias involucradas dentro del sistema y qué funciones y responsabilidades tendrán cada una de ellas. La resolución de este punto determinará, a su vez, el circuito interno del sistema. En este sentido, la instalación del sistema de monitoreo estratégico involucra las siguientes instancias a modo de ejemplo:

- Equipo de trabajo, comisión técnica u organismo responsable del sistema: se propone que se formalice una Unidad de Monitoreo, Estadísticas e Información en la OCEPR, integrada por recursos humanos con buena formación en estadísticas y evaluación. Las funciones de dicha unidad deben ser las siguientes:
 - Establecer un esquema de indicadores genéricos que integrarán el monitoreo, adaptarlos a las características propias de cada intervención y definir el tipo de información básica necesaria para construir los indicadores y la periodicidad del relevamiento de la misma.
 - Consolidar en un mismo instrumento informático de registro la información básica requerida para la construcción de los indicadores del sistema (planillas de registro y consolidación de la información básica).
 - Proponer, basándose en las necesidades de información de las autoridades, el diseño y contenido de los informes periódicos del sistema.

- Brindar apoyo técnico para la implementación del sistema, particularmente sobre el esquema de indicadores específicos, la información básica requerida, la periodicidad de su relevamiento, la planilla de registro y consolidación de la información básica, el circuito de información y las características de los informes propios de cada área programática.
 - Realizar el seguimiento de la actividad de monitoreo, de acuerdo a las condiciones establecidas y al cronograma de trabajo aprobado.
 - Recepcionar y centralizar los informes de cada área programática conteniendo la información básica requerida para la construcción de los indicadores del sistema.
 - Procesar la información básica relevada para construir los indicadores.
 - Analizar el resultado de los indicadores en función de los requerimientos de las autoridades.
 - Realizar los informes para cada período con la síntesis de la información que proveen los indicadores de monitoreo.
-
- Unidades y divisiones responsables de las áreas programáticas: las funciones de cada una de estas unidades y divisiones que integran el sistema deberían ser las siguientes:
 - Designación de una persona responsable del sistema de monitoreo estratégico ante la Comisión Técnica, quién deberá hacer efectiva la entrega del informe en tiempo y forma conteniendo la información básica requerida.
 - Implementar un sistema de relevamiento y registro de información de la ejecución de las áreas programáticas en función de las características de la información básica requerida.
 - Producir en tiempo y forma la información básica requerida para la construcción de los indicadores del sistema.
 - Elevar dicha información a la Unidad de Monitoreo, Estadísticas e Información de acuerdo al cronograma establecido.

PERIODICIDAD DEL SISTEMA

La periodicidad “ideal” contemplada en un sistema de monitoreo estratégico y, por lo tanto, de los informes producidos sintetizando el resultado de los indicadores es trimestral. Sin embargo, esto puede estar condicionado por distintos factores como la necesidad de información en tiempos distintos, el número de intervenciones y los recursos físicos y humanos involucrados, la complejidad en el relevamiento de la información básica requerida, etcétera.

De todas formas, seguramente no será relevada la totalidad de los indicadores en todos los informes debido a que, por su naturaleza,

existen algunos de ellos (por ejemplo, indicadores de resultados que se consideran de aplicación semestral o anual) que no justifican una periodicidad trimestral. Por lo tanto, debe establecerse también la periodicidad para cada uno de los indicadores del esquema. Esto determinará cuáles de ellos integrarán cada informe. Para ello se adjunta el Anexo II en forma de matriz operacionalizada.

LOS INDICADORES DEL SISTEMA

Para la construcción y selección de los indicadores del sistema, se utiliza la misma metodología y categorías definidas anteriormente. En este proceso, deben considerarse las características propias de cada área programática y el tipo de información básica que les será requerida a éstas para la construcción de cada indicador.

Más adelante se presenta un esquema de indicadores tentativo para su utilización en el sistema de monitoreo de la OCEPR.

INFORMACIÓN BÁSICA REQUERIDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

La información básica requerida a cada unidad y división es la que permite que se puedan construir los indicadores en los distintos niveles de agregación. Es el insumo principal del sistema, y debe ser responsabilidad de cada instancia involucrada realizar su entrega en tiempo y forma.

En cada instancia se debe establecer el tipo de información básica que será requerida, la periodicidad y los instrumentos para que ésta sea registrada de acuerdo a las necesidades establecidas en el diseño del sistema.

Tanto el tipo de información básica requerida como la periodicidad de su relevamiento estarán condicionados por los indicadores que se hayan seleccionado para el monitoreo y la periodicidad de aplicación de los mismos.

DEFINICIÓN DEL CRONOGRAMA DEL SISTEMA

Es importante definir un cronograma anual de las actividades que componen el sistema de manera precisa y que involucre a todas las instancias, a través del cual queden establecidas las tareas y responsabilidades de cada una de ellas.

El cronograma debe contemplar los tiempos para el relevamiento de la información básica por parte de cada proyecto; el registro y consolidación de esa información en los instrumentos determinados; el envío de la información básica a la Comisión Técnica; el procesamiento y construcción de los indicadores agregados por parte de esta última; y la producción de los informes periódicos del sistema de monitoreo.

ESQUEMA PRELIMINAR DE INDICADORES PROPUESTOS PARA LA OCEPR

Los indicadores están organizados utilizando las categorías de proceso, producto, cobertura y resultados, tanto para la coordinación general, como para las áreas programáticas.

ÁREAS PROGRAMÁTICAS

- Organización comunitaria.
- Desarrollo socioeconómico comunitario.
- Coordinación interagencial.
- Proyectos especiales.
- Infraestructura y vivienda.

PARA LA COORDINACIÓN GENERAL

1. Indicadores de proceso
 - Cumplimiento de la programación presupuestaria: montos comprometidos y desembolsados con relación a lo planificado. Total y desagregado por área programática y localización geográfica (región y municipio).
 - Gasto: gastos operativos/gasto total. Desagregado por área programática.
 - Grado de cumplimiento de la programación por actividades programadas, al nivel de la coordinación general. Por ejemplo:
 - Actividades de capacitación del personal en áreas programáticas.
 - Actividades evaluativas.
 - Actividades de divulgación.
 - Tiempo real: tiempo empleado en la realización de actividades y procesos esenciales programados, respecto del tiempo previsto.
2. Indicadores de cobertura
 - Cumplimiento de la meta de cobertura, tomando en conjunto todas las áreas programáticas:
 - Número total de personas beneficiarias/número total de personas beneficiarias proyectadas atender. Total y por localización geográfica (región, municipio, comunidad).
 - Número total de Comunidades Especiales atendidas/número total de Comunidades Especiales proyectadas a atender. Total y por localización geográfica (región y municipio).

3. Indicadores de resultados

- Alcance de los resultados esperados: resultados obtenidos con relación a las metas generales de la OCEPR. Total y por localización geográfica:
 - Comunidades Especiales que se consideran organizadas y que actúan bajo los principios de la autogestión (según índice).
 - Comunidades Especiales donde se considera que un alto porcentaje de las familias ha mejorado social y económicamente (variación en principales indicadores sociales que caracterizan a las Comunidades Especiales).
 - Comunidades Especiales que han sido rehabilitadas física y ambientalmente.
 - Comunidades Especiales que presentan logros en más de una meta de las anteriores.
 - Grado de satisfacción, aceptación y reconocimiento de las Comunidades Especiales con las acciones de la OCEPR.
 - Nivel de inversión realizada.
- Resultados no esperados: resultados obtenidos, positivos y negativos, no planificados. Total y por localización geográfica.

PARA LAS ÁREAS PROGRAMÁTICAS

1. Proceso

- Cumplimiento de la programación presupuestaria: montos comprometidos y desembolsados con relación a lo planificado. Para cada área programática y desagregado por tipo de prestación y localización geográfica.
- Grado de cumplimiento de la programación por actividades esenciales: actividades ejecutadas respecto de las programadas, en el ámbito de los planes operativos anuales de la unidad.

2. Cobertura

- Organización comunitaria:
 - Reuniones de supervisión.
 - Identificación de comunidades.
 - Conformación de bases de datos.
 - Realización de encuestas.
 - Actividades de planificación y revisión de acciones.
 - Actividades de estimulación a la participación de diferentes actores.
 - Conformación de la Red de Jóvenes Facilitadores.

- Desarrollo socioeconómico comunitario:
 - Identificación y articulación de recursos para facilitar el desarrollo económico.
 - Establecimiento de acuerdos con sectores privados.
 - Diseños curriculares para capacitación en diversas temáticas.
 - Actividades de instalación y desarrollo de los CAADEC.
 - Actividades de instalación de los Centros de Capacitación Familiar y Desarrollo Infantil.
- Coordinación interagencial:
 - Identificación de agencias de colaboración.
 - Establecimiento de acuerdos con agencias.
 - Actividades de promoción y articulación con agencias.
- Proyectos especiales
 - Actividades de instalación de los Centros Tecnológicos.
- Infraestructura y vivienda:
 - Identificación de prioridades (OCEPR).
 - Elaboración de planes (OCEPR).
 - Coordinación del presupuesto y las fuentes de financiamiento (Agencia).
 - Licitaciones (Agencia).
 - Seguimiento de obras (Agencia).
 - Supervisión de obras (OCEPR).
 - Tiempo real: tiempo empleado en la realización de actividades y procesos esenciales programados, respecto del tiempo previsto.
- Cumplimiento de metas físicas: número total de prestaciones realizadas/número total de prestaciones proyectadas realizar. Por tipo de prestación y localización geográfica. Por ejemplo:
 - Organización comunitaria
 - Visitas comunitarias y eventos de promoción de organización. Por tipo de evento (conformación de juntas, asambleas, reuniones, actividades de estimulación, etcétera).
 - Eventos de capacitación, por tipo de participantes y beneficiarios; masificación (lideratos, de base, etcétera).
 - Eventos de autogestión y apoderamiento. Por tipo de evento (encuentros de líderes, conformación de redes, etcétera).
 - Eventos de participación democrática, movilización, experiencias de co-administración, asambleas de toma de decisión.

- Establecimiento de Comité de Trabajo.
- Instalación y seguimiento de los CAADEC.
- Apoyo a la implementación de proyectos de desarrollo comunitario.
- Actividades de promoción de alianzas.
- Desarrollo socioeconómico comunitario
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica para formación de microempresas.
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica para la formación de cooperativas.
 - Identificación de proyectos socioeconómicos comunitarios.
 - Seguimiento de proyectos socioeconómicos.
 - Eventos de promoción del empleo.
 - Implementación de programas de limpieza y conservación del ambiente.
 - Establecimiento de empresas de autogestión en las comunidades.
 - Visitas comunitarias.
- Coordinación interagencial
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica.
 - Proyectos identificados.
 - Proyectos en ejecución con la colaboración interagencial.
 - Proyectos terminados con la colaboración interagencial.
 - Actividades recreativas, de fortalecimiento familiar, salubridad, seguridad pública.
 - Visitas comunitarias.
 - Promoción y supervisión de las actividades en las Comunidades Especiales referidas a servicios de las agencias.
- Proyectos especiales
 - Eventos de capacitación y asistencia técnica.
 - Diseño e implementación de proyectos socioeconómicos.
 - Actividades de orientación y promoción.
 - Diseño e implementación de programas de desarrollo social.
 - Visitas comunitarias.

- Infraestructura y vivienda
 - Proyectos iniciados según tipología (rehabilitación de viviendas, viviendas nuevas, reubicación, construcción y rehabilitación de infraestructura por tipo).
 - Grado de avance de las obras (al 25%, al 50%, al 75%).
 - Proyectos terminados según tipología.

3. De productos

- Costo: costo unitario de la prestación (por unidad de producto excluyendo los costos de gestión del programa):
- Organización comunitaria
 - Costo promedio de los distintos tipo de eventos del área.
- Desarrollo socioeconómico comunitario
 - Costo promedio de los distintos tipo de eventos capacitación y asistencia técnica del área.
 - Costo promedio de instalación de microempresas.
 - Costo promedio de eventos de promoción del empleo.
- Coordinación interagencial
 - Costos promedio de los proyectos implementados (educativos, culturales).
 - Costo de las actividades recreativas, de fortalecimiento familiar, salubridad, seguridad pública, etcétera.
 - Costos de los referidos.
- Proyectos especiales
 - Costo promedio de los CAADEC/por número usuarios en programas.
 - Costo promedio de los Centros Tecnológicos.
 - Costo promedio de los Centros de Capacitación Familiar y Desarrollo Infantil.
- Infraestructura y vivienda
 - Costo promedio de los proyectos según tipología (rehabilitación de viviendas, viviendas nuevas, reubicación, construcción y rehabilitación de infraestructura por tipo).

4. De calidad

- Características de la prestación realizada y adecuación a las necesidades que intenta cubrir identificadas en la población objetivo. Por ejemplo:
 - Características de los eventos de capacitación y su adecuación con las necesidades identificadas.
 - Características de los proyectos socioeconómicos.
 - Características de los proyectos de vivienda e infraestructura.

- Oportunidad del producto: tiempo y forma de entrega del producto. ¿Se respetan las necesidades y tiempos de los beneficiarios al realizar las prestaciones? Por ejemplo:
 - Los eventos responden en tiempo y forma a las necesidades.
 - Los proyectos se implementan en tiempo y forma, según tipo de proyecto.
 - Los acuerdos interagenciales se logran y cumplen en tiempo y forma.
- Cumplimiento de la meta de cobertura, para cada una de las áreas programáticas:
 - Número total de personas beneficiarias/número total de personas beneficiarias proyectadas a atender. Total y por localización geográfica (región, municipio, comunidad). Por ejemplo:
 - Participantes en los distintos eventos de capacitación y asistencia técnica.
 - Beneficiarios de proyectos comunitarios.
 - Beneficiarios de proyectos de desarrollo económico.
 - Beneficiarios de proyectos educativos y culturales.
 - Beneficiarios atendidos por los CAADEC y los Centros.
 - Beneficiarios de planes de vivienda: rehabilitación, reubicación y nuevas viviendas.
 - Beneficiarios de proyectos de infraestructura.
 - Beneficiarios de proyectos especiales.
 - Número total de Comunidades Especiales atendidas/número total de Comunidades Especiales proyectadas a atender. Total y por localización geográfica (región y municipio). Por ejemplo:
 - Comunidades con necesidades identificadas y planes de desarrollo elaborados.
 - Comunidades donde se desarrollaron acciones para la organización y la autogestión.
 - Comunidades donde se instalan CAADEC y Centros.
 - Comunidades con proyectos de vivienda e infraestructura.
 - Comunidades con proyectos de desarrollo socioeconómico.
 - Comunidades con proyectos educativos y culturales.
 - Demanda: proyectos presentados/proyectos en curso/proyectos concluidos, por localización geográfica:
 - Proyectos comunitarios.
 - Proyectos de capacitación y asistencia técnica.
 - Proyectos de desarrollo socioeconómico.
 - Proyectos educativos y culturales.
 - Proyectos especiales.
 - Proyectos de vivienda.
 - Proyectos de infraestructura.

5. De resultados

- Alcances de los resultados esperados: resultados esperados obtenidos en relación con los objetivos de cada área programática. Por localización geográfica:
 - Organización comunitaria
 - Comunidades Especiales con Juntas Comunitarias organizadas e incorporadas. Reglamento y planes de trabajo elaborados.
 - Incremento en la utilización de mecanismos e instrumentos participativos para la determinación de planes de desarrollo comunitarios y para la resolución de conflictos.
 - Planes de trabajo de las comunidades en diseño, en desarrollo y finalizados.
 - Comunidades Especiales consideradas exitosas en la aplicación del Modelo de Organización para el Apoderamiento y la Autogestión.
 - Comunidades con CAADEC instalado y operando adecuadamente.
 - Comunidades Especiales movilizadas por sus reivindicaciones.
 - Desarrollo socioeconómico comunitario
 - Microempresas promocionadas funcionando adecuadamente.
 - Cooperativas promocionadas funcionando adecuadamente.
 - Tasa de perdurabilidad de los emprendimientos.
 - Puestos de trabajo generados.
 - Incidencia en los ingresos de los hogares de la comunidad.
 - Empresas de autogestión comunitarias promocionadas funcionando adecuadamente.
 - Comunidades que mejoraron sus condiciones ambientales.
 - Grado de satisfacción de la demanda identificada.
 - Coordinación interagencial
 - Variación en la cantidad y tipo de agencias participantes.
 - Recursos invertidos a partir de la coordinación interagencial.
 - Adecuación de las acciones y los recursos provistos por las agencias en relación con la demanda identificada en los planes sociales.

- Plan de desarrollo integral de infraestructura y vivienda (PDI).
- Proyectos especiales
 - Grado de adecuación de los CAADEC y los Centros a la estrategia de la OCEPR.
 - Nivel de integración de las comunidades con las actividades de los CAADEC y los Centros.
 - Sustentabilidad de los proyectos especiales.
- Infraestructura y vivienda
 - Comunidades con viviendas e infraestructura adecuadas.
 - Inversión realizada.
 - Porcentaje de ejecución del Proyecto “Mil Millones”
 - Grado de satisfacción de la demanda identificada en vivienda e infraestructura.
 - Plan de desarrollo integral de infraestructura y vivienda (PDI).
- Resultados no esperados: resultados obtenidos, positivos y negativos, no planificados. Por localización geográfica.

Capítulo VII

EL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES Y LA NUEVA GENERACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES LATINOAMERICANAS

UNA PERSPECTIVA COMPARADA

EL ESCENARIO SOCIOECONÓMICO LATINOAMERICANO HOY

Puerto Rico ha hecho un esfuerzo histórico de enormes proporciones para enfrentar los problemas de la pobreza y la exclusión social a través del Proyecto de Comunidades Especiales y otras acciones. La OCEPR ha generado para ello diseños originales acordes a las características y evolución de esos problemas en el Estado, y ha incorporado como insumos los avances más significativos en el pensamiento y la acción sobre estos temas.

América Latina ha sido en las últimas décadas escenario de continuas experiencias de amplio alcance movilizadas en igual dirección. La pobreza y la exclusión son dos cuestiones cruciales en la región que han adquirido creciente visibilidad y se han transformado en ejes de la agenda pública a medida que crecía el proceso de democratización. La brecha entre el gran potencial económico de la región, las duras realidades de pobreza y las demandas sociales cada vez más articuladas, que una ciudadanía crecientemente consciente e informada está generando, produjeron tensiones fenomenales al interior de las sociedades. Entre otras manifestaciones de ellas, en los últimos años, doce presidentes electos no pudieron terminar sus períodos de gobierno, no por golpes militares, sino por protestas en gran escala de la sociedad causadas en parte importante por la enorme deuda social de la región.

Todo ello llevó a la revisión profunda de los diseños tradicionales en el campo social, a la búsqueda afanosa de nuevas respuestas y a la aparición de una nueva generación de políticas sociales en diversos países.

Resulta interesante examinar el Proyecto de Comunidades Especiales en relación con estos nuevos desarrollos en política social en el continente americano y trazar paralelos y extraer enseñanzas en los dos sentidos.

Para ello este capítulo se propone, en primer lugar, proveer un trasfondo respecto al tipo de problemática social que presenta América Latina, y el perfil de las principales propuestas para enfrentarla. En segundo lugar, examinaremos los grandes debates sobre política social existentes en la región, y en tercer término revisaremos brevemente algunas de las principales políticas y programas aplicados en Argentina, Brasil, México y Chile. Finalmente, se realizará un análisis comparativo entre el marco orientador de Comunidades Especiales y dichas políticas.

América Latina tiene una dotación de recursos naturales privilegiada. Su subsuelo encierra algunas de las principales reservas de materias primas estratégicas del planeta –entre ellas, petróleo–, tiene posibilidades agropecuarias muy importantes, fuentes de energía en gran escala, atractivos turísticos múltiples, y reservas hídricas muy superiores a los de otros continentes. Por otra parte, positiva y esperanzadoramente, se han ido fortaleciendo en la región en las últimas décadas procesos cada vez más vigorosos de democratización, y la sociedad civil ha crecido en articulación y participación.

Sin embargo, la vida de buena parte de los latinoamericanos es difícil a diario. La región presenta altos niveles de pobreza y desempleo. Se podría decir que se trata de una pobreza paradójica, porque hay un gran contraste entre las potencialidades económicas de la región y las realidades de la pobreza. Ello repercute en una elevada tensión social que debilita la gobernabilidad. La pobreza paradójica parece estar fuertemente vinculada, entre sus causas centrales, a los altísimos niveles de desigualdad de la región, una de las más inequitativas del planeta.

El 10% más rico es dueño del 48% del ingreso anual total, y el 10% más pobre sólo del 1,6%. Ello da como resultado que tenga el peor coeficiente Gini de distribución del ingreso del mundo. Investigaciones sistemáticas indican que estos niveles de inequidad son una causa central de los altos umbrales de pobreza (PNUD, CEPAL e IPEA, 2003). En el capítulo I analizamos la tendencia regresiva que también tiene en Puerto Rico la distribución del ingreso que, de no encararse, amenaza con convertirse en un problema tan serio como lo es ya para muchos países latinoamericanos.

Veamos sintéticamente algunas de las tendencias principales que ofrece la región en el campo social, que han originado en años recientes la puesta en marcha de una nueva generación de políticas sociales.

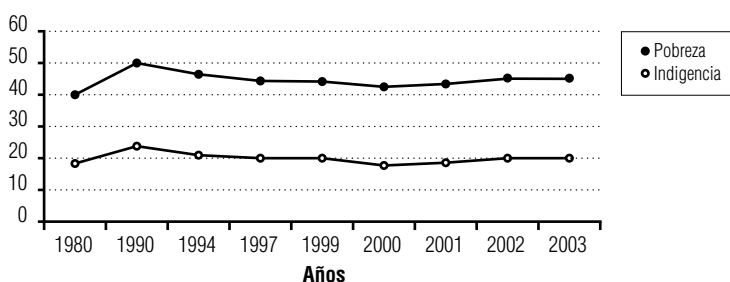
POBREZA PERSISTENTE

La pobreza latinoamericana es persistente; en la mayoría de los países no se ha reducido y para el conjunto de la región se amplió en los últimos 25 años, tanto en términos absolutos como relativos. Algo similar a lo que ocurrió en Puerto Rico, excepto que el resto de los países no cuenta con el mecanismo paliativo que son las transferencias de fondos del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Es muy importante que Puerto Rico entienda a cabalidad los problemas que genera no atender con fuerza y políticas específicas el asunto de la desigualdad.

Como expresamos, la pobreza es persistente en el grueso de los países de la región. La evolución de la pobreza y la indigencia pueden verse en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

Incidencia de la pobreza y de la indigencia en América Latina 1980-2003 (personas en %)



Fuente: Panorama Social de América Latina, CEPAL (1996-2003).

La pobreza y la indigencia aparecen en 2003 superiores a las de 1980. Las cifras son las siguientes:

Cuadro 1

Evolución de la pobreza en América Latina (% de la población)

Año	Evolución de la pobreza extrema en América Latina	Evolución de la pobreza en América Latina
2000	17,8	42,1
2001	18,0	43,0
2002	20,0	44,0
2004	19,0	43,0

La pobreza, que en 1980 era muy elevada (40% de la población), alcanzó en 2003 un nivel relativo aun mayor: el 44%. Entre 2000 y 2003 el núme-

ro de pobres creció en 20 millones, y se deterioró aún más la calidad de la pobreza por cuanto 14 millones de ellos fueron indigentes, personas ubicadas en la extrema pobreza.

A pesar del buen crecimiento de las economías en 2004 y 2005 la cifra se ha reducido muy poco. La pobreza afecta a más de cuatro de cada diez latinoamericanos y es aun mayor que en 1980 en términos porcentuales. La cantidad total de pobres aumentó significativamente y supera los 225 millones.

En la Argentina, donde las nuevas políticas sociales han logrado reducir considerablemente los niveles de pobreza que dejó la década del noventa, se estima en el 40% de la población. En Brasil se estimaba al inicio de la Presidencia actual que 45 millones de personas sobre 170 millones tenían insuficiencias nutricionales, y por ello se estableció el Programa Hambre Cero como programa social central de la gestión Luiz Inácio Lula da Silva.

En México se han medido recientemente tres niveles de pobreza: a) alimentaria: que son las personas y hogares que si gastaran todos sus ingresos en cubrir sus necesidades alimentarias igual no alcanzarían a hacerlo. En otras mediciones se la ha llamado pobreza extrema; b) pobreza de capacidades: constituida por las personas y hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, educación y salud; y c) pobreza de patrimonio: personas y hogares cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. Los datos según el Programa Oportunidades (Secretaría de Desarrollo Social de México, 2003) son los siguientes:

Gráfico 2

Número y porcentaje de hogares bajo pobreza por tipo en México 2003

Cuadro 1				Cuadro 2			
Tipo de pobreza	Número de hogares			Tipo de pobreza	Número de hogares (millones)		
	Rural*	Urbano	Nacional		Rural*	Urbano	Nacional
Pobreza alimentaria	34,1	9,8	18,6	Pobreza alimentaria	2,8	1,4	4,1
Pobreza de capacidades	41,4	16,2	25,3	Pobreza de capacidades	3,4	2,3	5,6
Pobreza de patrimonio	60,7	37,4	45,9	Pobreza de patrimonio	4,9	5,3	10,2

* localidades menores de 15.000 habitantes

* localidades menores de 15.000 habitantes

Esta medición de la pobreza indica que en el país casi uno de cada cinco hogares mexicanos se encuentra en condición de *pobreza alimentaria*, uno de cada cuatro hogares vive en condición de *pobreza de capacidades* y casi cinco de cada diez hogares se encuentran en *pobreza de patrimonio*.

La pobreza no es una abstracción. Se refleja en carencias materiales que agobian a las familias afectadas cotidianamente e incide en las tasas de morbilidad y esperanza de vida. Los datos mexicanos muestran esas tendencias que tienen presencia en todos los países con alta pobreza.

Así los impactos de la pobreza de capacidades sobre la salud son muy directos. Se expresa, según el Programa Oportunidades, entre otros aspectos en:

- La imposibilidad de acceder a servicios de salud en un medio donde prevalecen condiciones de insalubridad y desnutrición y la ausencia de una cultura de salud preventiva que hace difícil encarar las enfermedades.
- Las infecciones comunes y las enfermedades relacionadas con la nutrición y la reproducción continúan siendo los padecimientos de mayor ocurrencia entre la población pobre del país.
- El impacto de las desigualdades de género se observa en el contexto de la pobreza y la salud. No se puede dejar de considerar el hecho de que muchas de las manifestaciones de las desigualdades en el ámbito de la salud tienen su origen en la poca o nula atención que reciben las mujeres antes, durante y después del período reproductivo. Esto debido a que la población que vive en pobreza de capacidades no cuenta con acceso a servicios de salud.

La pobreza en México como en otros países suele tener “caras”; cara de mujer en general y de mujer indígena particularmente. Las tasas de anemia elevadas, en general el 20% en mujeres no embarazadas y el 26% en mujeres embarazadas (datos de 1999), eran casi el doble entre las mujeres indígenas embarazadas o en período de lactancia (40%). La mortalidad materna (5,4 por 10 mil nacidos vivos) se triplicaba en mujeres indígenas, llegando a 28,3 en los municipios con 40% y más de población indígena de Guerrero. Con fundamento, señala Oportunidades que “la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente. La alimentación deficiente en la infancia deja huellas irreversibles. El crecimiento y desarrollo deficiente provocan baja estatura, mayores riesgos de enfermedad y un bajo desempeño escolar que afectan también en la edad adulta”.

El hábitat diario, la vivienda, hace visible lo que es vivir en pobreza. En el caso de México, entre los pobres por capacidades que son una cuarta parte de la población, tres de cada cuatro hogares tienen un techo endeble, la mitad no cuenta con agua entubada, seis de cada diez viviendas tienen un piso de tierra.

ELEVADOS NIVELES DE DESEMPLEO

La tasa de desempleo abierto ha venido creciendo todo el tiempo en las últimas dos décadas, alcanzando en los últimos años niveles pico en la historia de la región. La tasa fue entre 1981 y 1990 de 8,4%; subió en el período 1991-1997 al 8,8%, y ascendió entre 1998 y 2003 al 10,6%. Por otra parte ha habido un proceso continuo de “degradación de la calidad de los trabajos disponibles”. Ocho de cada diez trabajos nuevos creados en la última década surgieron en la economía informal.

En ella, los trabajadores perciben ingresos mucho menores a la formal, trabajan más horas, sus fuentes de trabajos tienen alta precariedad y carecen de coberturas sociales y de salud. La OIT ha calculado el déficit primario de “trabajo decente”, constituido por las brechas en empleo y en protección social. En el año 2002 alcanzaba al 50,5% de la mano de obra urbana de la región. Significaba 93 millones de trabajadores. Eran 30 millones más que en 1990.

También quienes tienen empleo expresan dificultades. Han perdido derechos laborales, ha aumentado la inestabilidad, un sector gana ingresos menores incluso a la línea de pobreza, y manifiestan un alto grado de inseguridad. El 53% teme ser despedido dentro de los próximos doce meses.

El ascenso de los niveles de desempleo fue aun mayor en los grupos jóvenes. El mercado de trabajo se hizo cada vez más inaccesible para amplios sectores de los mismos.

Según los estimados de Abdala (2002), en el año 2000 el desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años multiplicaba por 2,5 el elevado desempleo general en la región. Si se toma el grupo de jóvenes de 15 a 19 años, la situación era aun peor: lo cuadruplicaba. Según los datos de la Organización Iberoamericana de la Juventud (Chilan Reyes, 2004) el desempleo de los jóvenes es cinco veces mayor al de los adultos mayores de 45 años. En el caso de Puerto Rico la tasa de desempleo entre los jóvenes, según el Censo y estudios recientes de la Oficina de Asuntos de la Juventud, está en el orden del 35%.

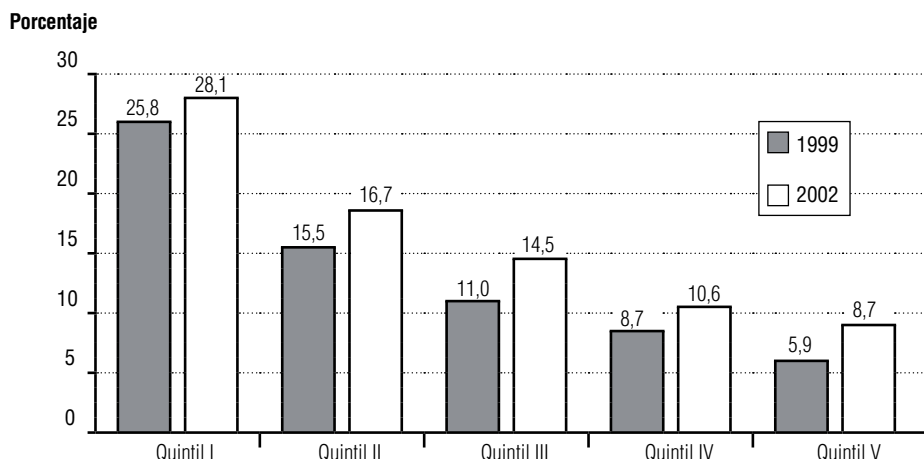
La incidencia del desempleo tenía un claro sesgo socioeconómico, como puede observarse en el Gráfico 3.

En 2002, la tasa de desempleo de los jóvenes ascendía a 28,1% en el 20% más pobre de la población, y era en cambio de 8,7% en el 20% más rico.

Las difíciles condiciones del mercado de trabajo crearon también fuertes tendencias a la precarización laboral. Surgió un amplio sector de contrataciones fuera de las normas legales –todo orden de formas de precarización del trabajo– y se conformó un vasto segmento de personas que si bien tienen trabajo, los ingresos del mismo no les alcanzan para superar el umbral de pobreza.

Gráfico 3

América Latina (17 países) tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad, según quintil de ingreso per cápita del hogar, total nacional, alrededor de 1999 - 2002 (en promedios simples)



Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países, "La juventud en Iberoamérica" (CEPAL, 2004c).

Incluso los empleados en la economía formal tienen dificultades de supervivencia. Así los salarios mínimos eran en 1997 el 30% menores que los de 15 años atrás (Tokman, 1997).

DESARTICULACIÓN DE FAMILIAS

La pobreza tiene pesada incidencia sobre el debilitamiento del núcleo familiar. Cerca del 30% de las familias de la región tiene un solo titular: la madre pobre sola jefa de hogar. La desocupación continua, la precariedad, la imposibilidad de conseguir ingresos estables, el hacinamiento llevan a que el cónyuge masculino produzca lo que en psicología social se llama una "fuga" de una situación muy difícil. Ello no sólo se ha dado en los hogares más pobres. También se ha producido cuando las familias de clase media han sido tensadas al máximo por procesos que las han convertido en pocos años en "nuevos pobres". Fue el caso argentino en los noventa, donde las políticas aplicadas llevaron a que 7 millones de personas sobre 35 pasaran de ser estratos medios a ser pobres al perder sus bases laborales, y paulatinamente sus ahorros y su patrimonio.

Estudios de la Universidad de Buenos Aires (Tausk, 2002) indican que cuando hay desocupación prolongada, como sucedió en los noventa en el país con una tasa de desocupación que superó el 20%, las familias

pueden implosionar. Se produjo una tendencia a que en diversos casos “el cónyuge masculino tendió a autodestruirse y a destruir su núcleo familiar”.

BAJA ESCOLARIDAD

Los países latinoamericanos han hecho un gran esfuerzo por posibilitar el acceso universal a la educación primaria y han obtenido considerables avances. Sin embargo, el fenómeno de la pobreza persistentemente incide en la generación de altos índices de deserción. Muchos niños se ven obligados a trabajar para aportar ingresos a sus hogares; la OIT estima que 22 millones de niños de menos de 14 años trabajan en la región. Lo hace uno de cada cinco niños de esa edad en Perú, Ecuador y Bolivia. La desarticulación familiar también quita al niño la base estratégica de aliento y apoyo para seguir su ciclo escolar. La desnutrición, antes mencionada, es otra causal de deserción. El resultado es que en 2002 la media latinoamericana de terminación de la primaria era de 66,7%, y la de finalización de secundaria de sólo el 34,8% frente a las de 100 y 85% de los países de la OCDE. Lograba finalizar la universidad sólo el 6,5%. Entre el 20% más pobre, las cifras eran peores: el 52% no finalizaba la primaria, el 88% no terminaba la secundaria, y sólo un 0,9% se graduaba en la universidad.

DÉFICITS EN SALUD

Con progresos significativos, importantes núcleos de la población siguen fuera de cobertura alguna de salud, y ello fue agudizado por los procesos de privatización y la reducción de las coberturas estatales en la década del noventa. Entre otros resultados de esa situación, según los datos del Banco Mundial (2004), el 43% de las madres no recibe asistencia durante el embarazo y el 60%, en el momento del parto. En 2003 murieron 23 mil madres al dar a luz. La mortalidad infantil se halla seriamente incidida por la pobreza, la desnutrición, y la falta de acceso a salud, agua potable y alcantarillado. Multiplica por 15 la de países como Suecia y Noruega. En Bolivia uno de cada diez niños del 20% más pobre muere antes de cumplir 5 años de edad.

EXCLUSIÓN SOCIAL

El 23,6% de los jóvenes de 15 a 29 años está fuera del mercado de trabajo; y del sistema educativo, uno de cada cuatro. Esa situación genera tensiones enormes. Se trata de jóvenes virtualmente “acorralados”. No tienen cómo ingresar a la sociedad. Por otra parte, el trabajo y la escuela son marcos fundamentales para armar la red de relaciones sociales de un joven. Para ellos no hay tal posibilidad. Todo ello los deja en una situación de vulnerabilidad que en diversos casos los puede convertir

en “carne de cañón” para los grupos delincuenciales y las bandas de la droga. Es una de las explicaciones de la epidemia de violencia que sacude a la región. La mortalidad de jóvenes es de 134 por 100 mil; triplica la de España. De cada 100 muertes de jóvenes 77 son producto de la violencia (CEPAL, 2004b).

EL CONGELAMIENTO DE LA MOVILIDAD SOCIAL

La imposibilidad de entrar a la sociedad, las dificultades para obtener una escolaridad adecuada, los procesos de fragilización de clases medias y la conversión de parte de las mismas en nuevos pobres, y la polarización de las distancias sociales han llevado a rigidizar fuertemente la movilidad social. Una expresión muy clara de ello se da en el campo de la educación. A pesar de los avances en matriculación inicial, el 80% de los jóvenes que son hijos de padres que no terminaron la escuela primaria no logra tampoco finalizarla. *Según los cálculos de la CEPAL, se necesitan 12 años de escolaridad para no caer debajo del umbral de la pobreza.* Para estos jóvenes sin primaria las probabilidades de movilidad social son ínfimas.

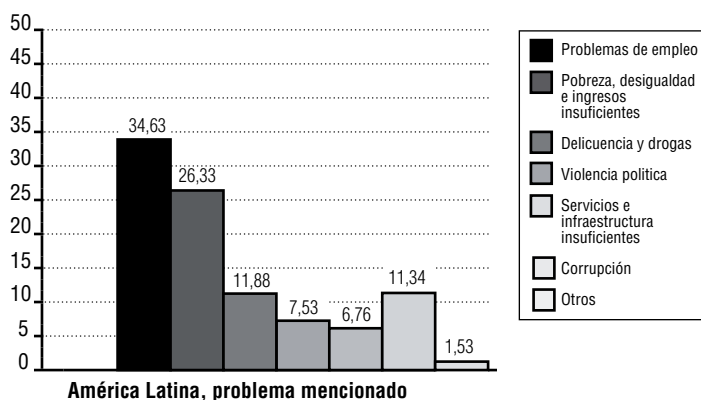
Todas estas tendencias, que están en franco conflicto con las expectativas legítimas de la población, con el potencial de producción de bienes y servicios de la región, e incluso sus niveles actuales de producto bruto per cápita, han creado un clima de marcado descontento que ha debilitado la gobernabilidad y ha generado una pronunciada inestabilidad política en diversos países.

Ello determina que cuando se pregunta a los ciudadanos sobre qué sistema político prefieren, la gran mayoría, más de dos tercios, elige la democracia. Pero cuando se les cuestiona sobre si están contentos con el funcionamiento de la democracia, una proporción aun mayor contesta que no, quieren una democracia de una calidad adecuada que dé respuesta a estos problemas (Latinbarómetro, 2005).

Interrogados sobre cuáles son los problemas más importantes de su país, los latinoamericanos colocan en primer lugar a distancia considerable los problemas antes mencionados:

Gráfico 4

La agenda ciudadana: principales problemas. Promedio América Latina, 2002

Porcentaje de la Población

Fuente: Elaboración propia. PRODDAL, Latinbarómetro (2002).

Los problemas sociales cotidianos como empleo, pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes dominan totalmente el panorama, seguidos a cierta distancia por la corrupción.

La población tiene claras actualmente algunas de las causas principales de estas tendencias. Cuando se la interroga al respecto expresa su profundo descontento en las encuestas de opinión con las políticas ortodoxas duras aplicadas, primero por las dictaduras militares y luego, en los ochenta y en los noventa, que tuvieron entre sus direcciones una reducción en escala de las estructuras de protección social estatales, y del rol del Estado en lo social y la privatización de servicios públicos. O'Donnell (1993) describe con agudeza el proceso de desmantelamiento llevado a cabo:

Los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales) se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la blitzkrieg [operación de guerra rápida] desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal o por mero antiestatismo no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario en varios países esa ofensiva prác-

ticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces.

La extendida protesta social por la situación que explota de diversas maneras según el contexto histórico tiene razones muy concretas. El tipo de reformas practicado no ha mejorado, sino en diversos casos empeorado los problemas de amplios sectores restándoles las limitadas protecciones del pasado. Por otra parte ha demostrado ser falaz la justificación que con frecuencia las acompañó, la idea del modelo del derrame, según el cual la receta aplicada en macroeconomía llevaría a buenos niveles de crecimiento que se derramarían a los pobres y por ende sólo se requería paliar su déficit mientras ello se producía. El goteo no se produjo, y no es de extrañar dados los altísimos niveles de inequidad que hacen que en los casos en que haya crecimiento, el mismo tienda a concentrarse sólo en los sectores con mayor posibilidad para cooptarlo.

El derrame que se produjo fue de otra índole, como lo señala Alicia Kirchner, actual ministra de Desarrollo Social de la Argentina (2005):

Los vínculos y relaciones entre el Estado y la sociedad civil cedieron lugar, en ese contexto, al fundamentalismo del mercado, como punto neurálgico desde donde la política social y económica era pensada y conducida. Frente al predominio de fuerzas puramente financieras y el desplazamiento de las políticas sociales estatales, la sociedad civil vio erosionadas sus bases de contención y muchas de sus formas organizativas fueron avasalladas. El efecto de todo este proceso es el que hoy vivimos casi todos los países de América Latina y que *se derrama en situaciones de pobreza y exclusión*.

Todas las condiciones anteriores presionaron por fuertes cambios políticos, y las poblaciones entregaron mandatos de renovación integral de las políticas económicas y sociales. Surgió en ese marco en diversos países de la región la nueva generación de políticas sociales que tratan de dar respuesta. Parte de la base de que estos problemas no son de responsabilidad individual, ni se van a solucionar a través de la “mano invisible” del mercado, sino que es imprescindible que el Estado asuma un papel central respecto a ellos. Así, en Brasil, el ministro de Desarrollo Social, Patrus, y el asesor Presidencial, Frei Betto, resaltan la necesidad de enfrentar el hambre con un gran programa público convocante de toda la sociedad: “Hambre Cero es una decisión del Gobierno de encuadrar el problema del hambre como una cuestión nacional central y no como una fatalidad individual” (Ananias y Betto, 2004).

El Estado da la cara a través de expresiones de este orden diciendo que en una sociedad democrática le corresponde restaurar los derechos que se están violando.

En Argentina, el presidente Néstor Kirchner (2004) señala que el Estado “debe orientarse centralmente a crecer y reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la Argentina. Educación y salud, políticas de primera calidad, protección y promoción social de los que más necesitan, deben ponerse al servicio del objetivo de expatriar el escarnio de la pobreza”.

Crear oportunidades reales para que haya movilidad social no es nuevamente un tema personal, sino que la política pública debe jugar un rol destacado al respecto.

En México, explicando por qué se crea el Programa Oportunidades, el presidente Vicente Fox (2003) indicó que “la superación de la pobreza es uno de los mayores retos que enfrenta el México del siglo XXI. Por eso nos propusimos impulsar un programa integral de desarrollo social y humano, para rescatar a millones de personas y comunidades de la exclusión y marginación”.

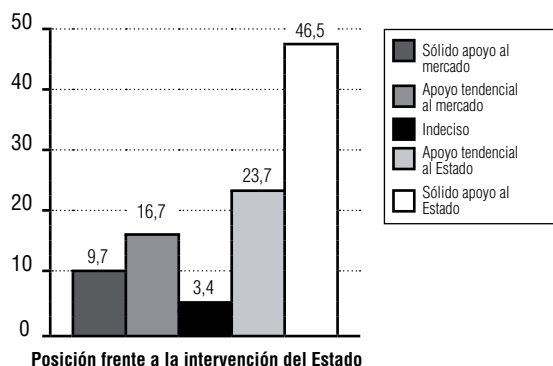
La ciudadanía reclama en la región por un nuevo rol mucho más activo y presente de las políticas públicas, que debe tener una de sus expresiones mayores en el área social. Desde ya ese reclamo viene acompañado de exigencias de eficiencia, transparencia, profesionalismo, eliminación de la corrupción y del clientelismo, de un nuevo tipo de política pública con gerencia social de primera calidad.

La expectativa respecto a las políticas públicas puede observarse en las siguientes respuestas:

Gráfico 5

Posición frente a la intervención del Estado en la economía.
Promedio America Latina, 2002

Porcentaje de la población



Fuente: Elaboración propia. PRODDAL, Latinbarómetro (2002).

El 70,2% de la población apoya la intervención del Estado en la economía; de ese porcentaje el 46,5 en forma tendencial, y el 23,7 de modo sólido.

En ese marco América Latina está discutiendo activamente sobre el diseño de políticas sociales renovadoras y las condiciones para su implementación eficiente.

A continuación se encaran algunos de los temas centrales de ese debate cuyas conclusiones se están plasmando en nuevos perfiles de políticas y proyectos.

EJES DEL DEBATE SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES

La región está en plena ebullición en materia de política social. Impulsado por las demandas apremiantes de la ciudadanía, se observa un proceso activo de choque entre las concepciones usuales que dieron resultados limitados, y la búsqueda de nuevas ideas superadoras de las mismas. Es un verdadero proceso de transición paradigmática, en donde como sucede en estos casos, el paradigma preexistente no se retira de un día para otro, sino que se resiste fuertemente. Los cambios se dan en medio de intensos debates, que están siendo resueltos en primer lugar por la evidencia empírica recogida de tantas experiencias frustradas. Algunos de los principales términos del debate son los que se resumen sintéticamente a continuación.

AYUDA VS. DERECHO

En la concepción convencional, la política social es un gesto de conmiseración con “los perdedores”, con quienes quedaron atrás y no fueron capaces de salir adelante solos. Se trata de ayudarlos en forma temporera, por períodos limitados, y se les hace sentir de mil formas que deben estar agradecidos y que deben ver cómo salen adelante antes que la ayuda se termine. Este acercamiento se conoce en la literatura como asistencialista y ha sido fuertemente cuestionado.

En la nueva visión, dinamizada por los procesos de democratización y de construcción de ciudadanía, la percepción es muy diferente. Se parte de la base de que en una sociedad democrática es responsabilidad del Estado, como representante del cuerpo social, asegurar a *todos* los ciudadanos sus derechos básicos. Ello quiere decir no sólo los derechos políticos o jurídicos tradicionales, sino los derechos sociales. Aspectos básicos como la alimentación, la salud, la educación, las oportunidades de trabajo y, en general, un mínimo que permita subsistir con dignidad deben ser garantizados a todas las personas. La construcción de ciudadanía será ficticia si ello no se asegura.

En esa visión, la política social se fundamenta en el reconocimiento de un derecho que corresponde a todos los habitantes de un país. No es

un favor a los perdedores, sino la aceptación de una responsabilidad por devolverles el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

Esta concepción ha sido recogida en muchas constituciones de la región, y la Asamblea General de la ONU la reconoció expresamente ya en 1989, proclamando el derecho de todo ser humano al desarrollo. El artículo 2 de la Resolución de la ONU declara que el principal responsable por garantizar el derecho al desarrollo es el Estado.

FOCALIZACIÓN VS. UNIVERSALISMO

Los años noventa vieron en América Latina la primacía del enfoque que se llamó “focalizado”. De acuerdo al mismo se diseñaban los programas tratando de llegar directamente a segmentos específicos, generalmente a los grupos de alta vulnerabilidad. Se volcaron grandes esfuerzos para ubicar a quiénes debían ser beneficiarios, buscando pruebas de pobreza e indigencia. Las asignaciones programáticas de políticas sociales priorizaban los mismos. La decisión partía del hecho de que los recursos asignados al ámbito social eran muy acotados y debía buscarse la optimización de impacto. A pesar de que algunas de sus intenciones eran válidas, la focalización ha sido muy controver-sial porque tendió a transformarse en una situación de “políticas pobres para los pobres”.

Entre las críticas principales, se han mencionado los aspectos negativos que tiene el identificar a los pobres y generar en torno a ellos un clima de desvalorización, que tiene diversas repercusiones, incluyendo su autoestima. Se verificó también la ruptura de lazos al interior de las comunidades pobres en la carrera por obtener los beneficios. Además, se crearon condiciones favorables al clientelismo, con mecanismos que permitían que algunos (técnicos o políticos) decidieran si una familia o persona reunía o no los criterios para entrar y permanecer en un programa. Por otra parte, llevar adelante con eficiencia técnica los diversos pasos de los procesos de focalización significaba también contar con instancias altamente eficientes. Ésa no era la situación justamente porque el sector público había quedado muy debilitado por las reformas destinadas a reducir el aparato de Estado.

Según Montaña (2003), estudios realizados en México y programas como Madres Comunitarias en Colombia, Vaso de Leche en Perú, Centros Infantiles en Bolivia, entre otros dan cuenta de los conflictos generados en las comunidades y hasta en las familias por la práctica de la focalización. Porque además de las dificultades intrínsecas a la focalización, están las del mercado, que ni es transparente ni “focaliza” por igual.

De ahí que con posterioridad haya surgido con fuerza en la región la idea de que es necesario replantear esa visión y volver a pensar en las ventajas de las políticas universalistas que son la matriz básica de

entrega de servicios en países de punta en el mundo como los nórdicos (Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca) y países exitosos del Sudeste Asiático, como Corea y Malasia. Tal como afirmáramos en el capítulo II, Finlandia, por ejemplo, actualmente líder mundial en diversas áreas como competitividad, progreso tecnológico y transparencia según los *rankings* del Foro de Davos y de Transparency Internacional, se ha “reinventado” a sí misma en los últimos 35 años, pasando de ser una sociedad agrícola a una sociedad tecnológica avanzada. En la base de ese desarrollo está la potenciación de su población a través de una fuerte inversión y la prestación de servicios universales de educación, salud y otros campos. Entre otros resultados, su capacidad de generación y absorción de tecnología es muy relevante y en la última medición de conocimientos a jóvenes del mundo desarrollado obtuvo el primer puesto (prueba PISA, Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo-OCDE, Informe 2005).

Sin pretender copias, la visión de que la calidad de la población de un país debe ser protegida es hoy planteada activamente por amplios sectores de la región. Ella se suma a la idea previamente expuesta de que en realidad no debería haber mayor discusión al respecto porque se trata de derechos básicos de las personas en una sociedad democrática.

Entre muchas otras nuevas experiencias que se fundaron sobre esa nueva visión se encuentra el Programa para el Desarrollo Humano de la Ciudad de Buenos Aires (2005). En su visión se expresa que “los lineamientos básicos de la intervención diseñada tienden a la universalización de las políticas sociales y a recuperar la centralidad del Estado en el vínculo directo con el ciudadano, siempre con el apoyo y el acompañamiento de la sociedad civil”.

Por otro lado, la universalidad aparece como una forma de recuperar el derecho a la cobertura para amplios sectores de informales, que los enfoques de protección basados en la población empleada dejaban afuera. Debemos reconocer que la informalidad es hoy la realidad cotidiana del 60% de la mano de obra activa de la región. Esta población no lograría nunca superar su condición de pobreza si prevalecen las políticas focalizadas. Sólo las políticas universalistas permitirán que se les reconozca a ese vastísimo sector sus derechos sociales básicos.

Un subproducto de las estrategias centradas en la focalización fue que el mensaje subyacente sacó del debate la obligación del Estado de garantizar derechos universales a la población. La discusión sobre los aspectos técnicos de la segmentación reemplazó a la gran discusión sobre los derechos sociales de los ciudadanos. Asimismo, la idea de que hacer política social es generar programas y proyectos con metas específicas desplazó a la visión de la política social como política mayor orgánica, de

metas de largo plazo, y que debería conformarse no como una política de un gobierno determinado, sino como política de Estado.

Los programas y proyectos son imprescindibles pero no sustituyen a esta política de Estado en la que deberían insertarse. Esa política debería entre otros planos definir las grandes prioridades, las fuentes de recursos de largo plazo, los criterios para asignar recursos, las estrategias para conformar capacidades institucionales en gerencia social y las políticas de alianzas. El gran desafío que tiene Puerto Rico es justamente pasar de una concepción de proyecto, que ha animado la experiencia de Comunidades Especiales, para convertirlo en una política pública de largo plazo, con recursos consistentes y profundización de la orientación con que muy bien se inició.

ASISTENCIALISMO VS. CREACIÓN DE TRABAJOS

Una expresión popularizada en la región ha sido la de que “más vale enseñar a pescar que entregar pescado”. Con frecuencia se ha usado para descalificar a políticas sociales centradas en la ayuda inmediata. Como dijimos, este tipo de políticas se ha denominado “asistencialista”.

La realidad ha demostrado ser más compleja. Es difícil enseñar a pescar si previamente no se garantiza la supervivencia de condiciones mínimas para el candidato a pescador. La magnitud de las cifras de pobreza extrema en la región determina múltiples situaciones de emergencia social donde el apoyo debe ser urgente. Muchos de los daños producidos por la pobreza tienen una característica especial: son irreversibles. Si un niño no se alimenta bien hasta los tres años, una parte de sus capacidades neuronales queda destruida. Si tiene deficiencias alimentarias en su etapa de crecimiento, su esqueleto óseo se verá afectado. Si una madre no tiene asistencia durante el embarazo y en el parto, sus riesgos aumentan considerablemente. Como bien señala el Programa Oportunidades de México no hay mayor discusión al respecto ya que es ampliamente reconocido que “la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente”.

El Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social, presidida por Patricio Aylwin (1995), ex presidente de Chile, encontró que el 50% del ingreso de los pobres en la región venía de los supuestos programas asistencialistas. Si ellos se reducían significativamente, sus condiciones de supervivencia ingresaban en crisis profunda.

La experiencia ha demostrado que el desafío es doble. Es imprescindible apoyar de inmediato a quienes lo necesitan, pero al mismo tiempo se trata de hacerlo a través de programas que los capaciten, califiquen, conviertan en empleables, que les proporcionen herramientas para poder insertarse laboralmente; que los apoyen con microcréditos y otras modalidades para permitirles generar, a través de su trabajo, un ingreso. Ello

se está intentado en diversos países de la región y la experiencia, aunque de corto plazo, de la OCEPR va justamente en la dirección correcta.

El gran desafío es, entonces, cómo generar nuevos diseños de políticas sociales que logren atender las urgencias e ir iniciando el camino de la superación a través de la formación y la capacitación para generar un ingreso propio. Ello requiere nuevas modalidades de políticas sociales y dosis considerables de gerencia social eficiente.

CENTRALIZACIÓN VS. RED

En años anteriores primó en la región la idea de que la desarticulación normalmente predominante en el campo social con múltiples programas en marcha simultáneamente en diversas áreas del gobierno debía enfrentarse creando una autoridad social, una instancia centralizadora, que eliminara superposiciones y concentrara el manejo de las políticas sociales.

Nuevamente, la realidad ha demostrado exceder en complejidad a los supuestos sobre ella. La experiencia de la región indica que en los países existen diversas instituciones que operan en el ámbito social. Hay ministerios sociales, de educación, salud, vivienda y otros organismos de diverso tipo, por lo que intentar imponer una autoridad única suele generar un campo de confrontación interagencial de grandes proporciones. Los organismos se resistirán a su modo y se redoblará la pelea por presupuestos y recursos escasos, así como por personal calificado.

En cambio la idea de construir redes con un punto focal de coordinación puede ser mucho más productiva y eficiente. Otra vez, Puerto Rico aparece a la vanguardia porque la idea con que organizó la OCEPR fue que sirviera de instancia de coordinación y el cargo máximo de dirección en la propia ley que crea la Oficina se llama coordinador/a general.

Aun así, lograr una coordinación efectiva entre instancias gubernamentales parece ser difícil en todas partes. Las resistencias burocráticas a la innovación no son patrimonio de ningún país, sino que están presentes en diversos grados en todas partes. Pero, como en otros campos de la gestión pública, la incorporación de la dimensión local fortalece significativamente la posibilidad de las políticas sociales de llegar con efectividad al ciudadano, obtener su participación y rediseñarse continuamente en función de los resultados en el terreno.

El papel de las regiones y los municipios aparece como fundamental para desarrollar un esquema de ese tipo. Por ende, utilizar a fondo sus potencialidades, descentralizando y coordinando estrechamente las acciones ministeriales con ellos, parece un modelo mucho más flexible y útil que los previos centralizadores.

Hacia estas direcciones, redes y dimensión local se orienta en gran medida la nueva generación de políticas sociales de la región. Lo

importante es desarrollar, de común acuerdo, con los diversos espacios e instancias que participan en la instrumentación de la política social protocolos de trabajo que permitan optimizar el esfuerzo de coordinación. Estos protocolos pueden desarrollarse para los distintos problemas, programas e iniciativas que se busquen coordinar.

INDIVIDUO VS. FAMILIA

¿Cuál debe ser el foco de la política social? Normalmente, ésta se ha encaminado a ayudar a grupos específicos: jóvenes desocupados, madres adolescentes, personas de la tercera edad, niños desprotegidos, etcétera. Los diseños se pensaban a partir de las características de cada uno de los grupos vulnerables.

La nueva generación de políticas está incorporando como foco a la unidad familiar. La consideración es que hay que apostar a la familia. Las personas forman parte de familias, bajo diferentes versiones de ella, y ése es su ámbito natural.

Capitalizar, empoderar y fortalecer la familia prevendría y ayudaría a resolver muchos de los problemas de carencias que tienen como personas. La familia en sí es la primera red de protección en situaciones de emergencia y también en la cotidianidad para asuntos de alimentación, salud, educación, capacitación y otros.

Si la familia funciona bien se pueden esperar mejores logros en todos esos campos. Esto, además de sus roles insustituibles en el plano afectivo, psicológico, emocional, espiritual. Las familias disfuncionales hacen mucho más difícil superar los problemas de pobreza, individual o colectivamente.

Por ello, algunos de los programas más avanzados de la región buscan como objetivo de la política social el fortalecimiento de las familias. Varios programas identifican a la familia como la unidad básica de ejecución del programa y su fortalecimiento como una meta esencial del mismo.

Esta nueva estrategia parece tener razones muy fundadas. En América Latina la familia es la forma de vivir. Las familias nucleares son el 58% de las familias y si se les suman las familias extendidas entre ambas significan el 91,5% de todas las familias, como puede verse en el Cuadro 2.

Sin embargo, es preciso reconocer que en las relaciones al interior de las familias la reciprocidad no se da en forma automática, y que hay desigualdades grandes en el acceso y manejo de recursos entre hombres y mujeres. De ahí que los programas sociales deban buscar también equilibrar la estructura de poder al interior de la familia, de forma tal que todos sus integrantes tengan igualdad de oportunidades de desarrollo. Dejar de ver a la familia como unidad armónica ha sido quizás uno de los aportes de los estudios de género más importantes de los últimos años.

Cuadro 2

América Latina (17 países): tipos de familia y hogar que tienen los jóvenes entre 15 y 29 años, 1999-2002 (en promedios simples)

	Tipos de hogar/familia					Total
	Nuclear	Extendida	Compuesta	Unipersonal	Hogar sin núcleo	
Total jóvenes 2002	58,0	33,5	3,3	1,1	4,2	100
Total jóvenes 1999	57,2	34,6	2,9	1,0	4,2	100
Total hombres 2002	58,4	32,2	3,1	1,5	4,8	100
Total hombres 1999	57,5	33,5	2,9	1,5	4,6	100
Total mujeres 2002	57,5	34,7	3,4	0,7	3,7	100
Total mujeres 1999	56,9	35,7	2,9	0,6	3,8	100
Total jefes 2002	69,4	10,6	1,7	9,1	9,2	100
Total jefes 1999	68,3	11,6	1,8	9,0	9,4	100
Total jefes hombres 2002	73,3	9,9	1,8	7,8	7,2	100
Total jefes hombres 1999	72,5	11,1	1,7	7,8	7,0	100
Total jefas 2002	52,0	14,1	1,5	14,3	18,1	100
Total jefas 1999	48,5	14,5	2,0	14,6	20,4	100

Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países. "La juventud en Iberoamérica" (CEPAL, 2004c).

A pesar de que la unidad familiar en América Latina muestra asimetrías e imperfecciones, las encuestas a jóvenes en diversos países de la región (CEPAL, 2004b) muestran que ésta sigue siendo una de las instituciones más valoradas y respetadas. Especialmente cuando se compara con otras, en las cuales los jóvenes tienen poca confianza. Los jóvenes siguen viendo el ámbito familiar como su base afectiva, como un lugar donde pueden manifestarse plenamente, volcar sus confidencias y encontrar guías auténticas y válidas. Aun en países que han experimentado cambio rápidos, como es el caso de Puerto Rico, la familia sigue siendo la institución más confiable de la sociedad.

Los jóvenes tienen relaciones de alta positividad con sus padres como puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

México y Bolivia: percepción de la relación con los padres (en porcentajes)

	México		Bolivia*	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Buena	73,7	88,9	77,4	90,2
Regular	15,3	7,9	17,0	8,5

	México		Bolivia*	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Mala	1,8	1,1	4,5	0,9
Otro **	9,2	2,1	-	-

Fuente: Encuestas de juventud de ambos países. Incluido en CEPAL (2004c), "La Juventud en Iberoamérica".

* En la encuesta boliviana se han agrupado las categorías "muy buena"/"buena" en "buena", "mala"/"pésima" en "mala".

** Incluye las categorías "no convivo con él/ella", "no especificado" y "no existe información" que se encuentran en la encuesta mexicana.

Sólo un porcentaje muy pequeño, inferior al 2% en México y al 5% en Bolivia, tiene malas relaciones.

Ese mismo estudio confirma que la gran mayoría de los jóvenes ven a la familia como un lugar en donde los conflictos se solucionan a través del diálogo.

LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES EN MARCHA

En toda la región se han iniciado experiencias de nuevo cuño, orientadas por el paradigma renovador que está surgiendo de los debates referidos y la presión ciudadana por resultados sociales mejores.

Se refieren a renglón seguido algunos programas que están teniendo fuertes impactos y se han convertido en referencia internacional. Ellos no agotan la amplia lista agregable, pero permiten ilustrar las líneas del proceso de cambio en la visión de la política social que empieza a avanzar.

CHILE SOLIDARIO

Hoy, 21 de mayo del 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir! [...]

Son aproximadamente 200.000 familias, en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho [...]

A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderles una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa "Chile Solidario": por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile

justo y solidario! (Mensaje del presidente de Chile, Ricardo Lagos, al Congreso de la Nación el 21 de mayo de 2002).

El Sistema Chile Solidario creado por la administración del presidente Ricardo Lagos tiene por finalidad enfrentar la extrema pobreza. Sus metas son llegar a 225 mil familias, cerca de un millón de personas.

El programa tiene carácter prioritario para el Gobierno. Las razones principales que lo fundamentan, según sus documentos constitutivos, son las siguientes:

- Pese a los avances observados en la reducción de la pobreza en Chile, a partir de 1996, se constata un estancamiento en la evolución de la incidencia de la indigencia.
- Las características de la indigencia han cambiado; quienes la viven hoy son más vulnerables que hace diez años por la carencia de herramientas para acceder a un mercado laboral con crecientes exigencias.
- Subsiste un núcleo de “pobreza dura”, no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas existentes hasta ahora en nuestro país.
- La indigencia y la pobreza son dinámicas (hay cambios en quienes son más pobres), principalmente debido a los problemas de ingresos y empleo.

El Estado chileno ha decidido no esperar las demandas de las familias sino salir a buscarlas activamente. Establece una relación con cada familia a través de un apoyo familiar directo durante dos años, con sesiones de trabajo en su propio domicilio.

El Sistema no atiende a individuos sino a la unidad familiar como conjunto. Se firma un contrato con cada familia especificando sus derechos a recibir apoyos y fijando los compromisos que adquiere en materia de educación de los niños, salud y aceptación de ofertas de trabajo.

El programa trata de combinar asistencia con promoción. Entrega tres tipos de componentes:

- El mencionado apoyo psico-social y un bono de protección familiar también por dos años.
- Subsidios monetarios garantizados cuando proceden.
- Acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social.

Los beneficios que recibe la familia no se consideran ayudas sino derechos garantizados.

Las lógicas de pro actividad, centro en la unidad familiar, interacción de diversos beneficios, relación personal, consideración de la ayuda como derecho, y combinación de asistencia y promoción rompen con las lógicas de los programas convencionales.

El Cuadro 4, preparado por la Dirección de Presupuestos de Chile, da cuenta con precisión de algunas de las principales innovaciones que supone Chile Solidario respecto a los programas tradicionales.

Cuadro 4

Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema. La experiencia de Chile

Dimensión	Antes de Chile Solidario	Sistema Chile Solidario
1. Rol del Estado	Rol pasivo Las prestaciones sociales del Estado a este grupo de chilenos se entregaban en base a la demanda de los potenciales beneficiarios a los servicios públicos que las administran. Esto significa que aquellos individuos o familias más necesitados que se encontraban aislados y desinformados respecto de la red instalada del Estado (muchas veces los más necesitados) accedían en menor medida a las prestaciones.	Rol proactivo A través de su red nacional, el Sistema Chile Solidario supone un rol activo del Estado en la identificación de las familias más necesitadas para buscar que las prestaciones públicas lleguen efectivamente a los que más lo necesitan y de organización de focalización de estas prestaciones públicas de acuerdo a las necesidades específicas de cada familia, mediante un trabajo directo y personalizado con cada una de ellas. Este trabajo directo se realiza por medio de un Apoyo Familiar asignado para cada familia integrada al sistema que brinda apoyo personalizado durante 24 meses por medio de sesiones de trabajo periódicas en su domicilio.
2. Foco de intervención	Individuo Las prestaciones tradicionales como el Subsidio Único Familiar (SUF) y las Pensiones Asistenciales (PASIS) estaban organizadas para atacar los problemas sociales de la población a nivel individual, sin tomar en cuenta las características del núcleo familiar en el que el individuo estaba inserto.	Familia El Sistema Chile Solidario tiene como foco de su intervención la unidad familiar, abordándose los problemas individuales de sus miembros en el contexto de la situación específica de la familia en que está inserto. Es así como en conjunto con la entrega por 24 meses de un Bono de Protección a la Familia, se celebra un Contrato Familiar específico con cada familia y se le asegura el acceso a las redes de beneficios existentes en la actualidad según las características particulares de cada una de ellas.
3. Forma de entrega de las prestaciones sociales	Prestaciones dispersas Las prestaciones sociales para este grupo de la población se encontraban dispersas en un gran número de instituciones y programas que muchas veces no interactuaban entre sí y tenían lógicas de operación y de focalización diversas. Esto se traducía en la existencia de más de 90 programas dirigidos hacia los sectores de escasos recursos que no necesariamente tienen objetivos específicos concordantes entre sí ni criterios de elegibilidad uniformes.	Sistema Integrado de prestaciones El Sistema Chile Solidario supone la integración de las prestaciones dirigidas a este grupo de la población en un Sistema coherente y coordinado, con una institucionalidad única, lo que permite potenciar las diversas prestaciones y potenciar su efectividad. Para ello se concentra la responsabilidad y recursos orientados al apoyo de las familias en extrema pobreza en MIDEPLAN, transformándolo en el responsable de la red de protección social del gobierno.

Cuadro 4 - Continuación

Dimensión	Antes de Chile Solidario	Sistema Chile Solidario
4. Integración asistencia - promoción	Escasa La dispersión institucional y programática existente hacía que las diversas prestaciones respondieran alternativa-mente a un criterio asistencial o promocional sin que éstas se complementarían efectivamente.	Combinación coherente de asistencia y promoción El Sistema Chile Solidario integra de manera coherente y en función de los requerimientos de cada grupo familiar intervenciones de tipo asistencial y promocional, monetarias y no monetarias, de manera de enfrentar de forma coherente las diferentes dimensiones de la extrema pobreza en cada familia, y entregarle herramientas para superar esta condición más allá de la mera asistencia. Para ello los instrumentos claves son el trabajo del apoyo familiar designado para cada familia integrada al Sistema y el Contrato Familiar suscrito por cada una de ellas, en el cual se comprometen a cumplir determinados compromisos considerando el punto de partida específico de cada caso.
5. Forma de acceso a subsidios	Por postulación El Sistema de acceso para estas prestaciones suponía la postulación de las familias a un cierto número de cupos asignados anualmente. Esto muchas veces implicaba que las familias más pobres debían quedarse en listas de espera ante la posibilidad de la liberación o aumento de cupos.	Garantizados como derecho El Sistema Chile Solidario cambia radicalmente la lógica de acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres, instituyéndolo como un derecho garantizado. Esto permite asegurar una mejor focalización de estas prestaciones y empodera a las familias más pobres ante el Estado. La garantía se fija en un plazo de doce meses contado desde el ingreso de la familia al Sistema.
6. Rol de la familia ante las prestaciones	Rol receptor Una vez asignadas las prestaciones, la familia asumía un rol pasivo como simple receptora de las mismas, sin que existiera un compromiso de la familia por orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación.	Compromiso de esfuerzo familiar La incorporación de las familias al Sistema Chile Solidario tiene como requisito fundamental la firma de un contrato formal de la familia por el mejoramiento de sus condiciones. En este documento la familia se compromete formalmente a esforzarse por mejorar sus condiciones en un programa a 24 meses. Algunos de los requisitos son, por ejemplo, la asistencia escolar de todos los menores, controles periódicos de salud de los adultos mayores y la obligación de aceptar ofertas de trabajo que le sean realizadas al jefe de familia si está en condiciones de trabajar.
7. Incentivos al beneficiario para superar su condición	Ninguno Los beneficios se entregaban de manera incondicional sobre la base de antecedentes socioeconómicos (ficha CAS) al momento de postular. En caso que dicha condición mejorara, se perdían los beneficios, desincentivando el esfuerzo por generar mayores ingresos autónomos por parte de las familias.	Estructura de incentivos promueve la superación de extrema pobreza A través de las condiciones que impone el Contrato Familiar y de la estructuración de la intervención en el tiempo, Chile Solidario impone a la familia una estructura de incentivos que la impulsa a mejorar sus condiciones. Esto último está incorporado a la forma decreciente con que se entrega el Bono de Protección a la Familia en los primeros 24 meses de intervención intensiva, periodo durante el cual se le van abriendo oportunidades a la familia para ir mejorando sus ingresos autónomos. Al cabo de los 24 meses el Bono se transforma en un bono de egreso y se mantienen los demás subsidios.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

BOLSA FAMÍLIA DE BRASIL

El programa *Bolsa Família* de Brasil busca contribuir a alcanzar cinco de las Metas del Milenio, según fueron consignadas por las Naciones Unidas:

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre, por medio de la transferencia directa de renta.
- Enseñanza básica universal, por medio del acompañamiento de matrícula y asistencia frecuente a la escuela (condicional de educación).
- Promover la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de las mujeres, por medio de la priorización de la mujer como destinataria de los beneficios.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil, por medio del acompañamiento de vacunación, y del crecimiento y desarrollo de los infantes (condicional de salud).
- Mejorar la mortalidad materna, por medio del acompañamiento del embarazo, parto y puerperio (condicional de salud).

A través de su Ministerio Social, Brasil está implementando en la actualidad los siguientes programas sociales básicos:

- Fome Zero (*Hambre Cero*).
- Bolsa Família (*Bolsa Familiar*).
- Programa de Atenção à Pessoa Idosa (*Programa de atención a los ancianos*).
- Programa de Atenção Integral Família (*Programa de atención integral a la familia*).
- Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência (*Atención a Personas con discapacidad*).
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (*Programa de combate a la explotación sexual de niños y adolescentes*).
- Atenção à Criança de Zero a Seis Anos (*Atención a los niños de cero los seis años*).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (*Programa de erradicación del trabajo infantil*).

- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (*Programa destinado al agente joven de desarrollo social y humano*).

Bolsa Família se creó por decisión del presidente Luiz Inácio Lula da Silva quien resolvió unificar los beneficios sociales otorgados por el Gobierno Federal en un solo programa. Se unificaron así *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimenticia*, *Carton Alimentito* y *Auxilio Gas*.

Este es el mayor programa de transferencia de fondos de la historia del Brasil. Está destinado a llegar a todas las familias del país en situación de pobreza, otorgándoles una renta per cápita de hasta 100 reales mensuales.

Está presente en 55.542 municipios del país, y atendía en junio de 2005 a más de 7 millones de familias. La meta era llegar a final del año a 8,7 millones de familias y aplicar en ese mismo año un total de 6,5 billones de reales.

El programa ha ido creciendo continuamente. En 2003 benefició a 3,6 millones de familias, el 32% de las familias pobres, y tenía un presupuesto de 3,4 billones de reales. En 2004 pasó a atender 6,5 millones de familias, el 59% de las familias pobres, con un presupuesto de 5,7 billones de reales. En el año 2005 se proponía atender al 70% de las familias pobres.

El programa asocia la transferencia de beneficios financieros al acceso a derechos sociales básicos, a saber: salud, alimentación, educación y asistencia social. Sus metas son:

- Alivio inmediato de la pobreza extrema, por medio de la transferencia directa de subsidios a las familias beneficiarias.
- Ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza, por medio de las condiciones que refuerzan los derechos sociales en las áreas de la salud y educación.
- Desarrollo de las familias, por medio de los programas complementarios, que son acciones conjuntas de los gobiernos y de la sociedad, en las áreas de creación de trabajo y renta, alfabetización, microcrédito y desarrollo social, entre otras, centradas en las familias beneficiarias del programa *Bolsa Família*.

El programa es ejecutado a través de una asociación entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios, orientado a potencializar las acciones de todos en el combate contra la pobreza.

Siguiendo los desarrollos que ha hecho Brasil en materia de participación ciudadana, los municipios que se adhieren al programa *Bolsa Família* deben conformar un Consejo o Comité de Acción Social. Se exi-

ge que haya paridad entre el Gobierno y la sociedad en la composición de los Consejos. Estos acompañan, monitorean, evalúan y fiscalizan la política de transferencia de recursos e inclusión social.

Las características principales del programa son:

- Atención a toda la familia y a sus miembros individualmente.
- Beneficio preferentemente pago a la mujer.
- Pago directo a la familia, por medio de tarjeta bancaria.
- Autonomía de la familia en el uso de los recursos financieros.
- Atención a las familias pobres y extremadamente pobres.
- Unión de esfuerzos entre las tres entidades de la federación.
- Participación de la sociedad.
- Cobertura nacional, teniendo como referencia estimada de las familias pobres en todo el país y por municipio.
- Compromiso-contrapartidas de las familias en las áreas de salud y educación.

Bolsa Família se basó en el exitoso programa *Bolsa Escola*. Aplicado por vez primera en Brasilia por el gobernador Cristovan Buarque, el programa entrega un salario mínimo a cada familia pobre comprometiéndose las familias a mantener a sus hijos en la escuela. La idea demostró tener gran efectividad en reducir la deserción escolar y aumentar el rendimiento de los estudiantes. El programa recibió diversos premios internacionales y fue adoptado por numerosos municipios brasileños de diversas orientaciones políticas y replicado internacionalmente. La gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso lo convirtió en un programa federal para todo el país.

Un trabajo de investigación sobre el programa (Rodríguez Ferro, 2003) muestra su impacto en bajar el número de horas trabajadas por los niños en los hogares pobres. En el medio urbano, los niños que participaron en el programa trabajan 3,4 horas diarias menos que los que no formaban parte de él. En el medio rural eran 2,7 horas menos.

Una evaluación de los beneficios del programa (POLIS, 2000) señala:

Las ventajas del programa son evidentes. En las ciudades donde se ha establecido, la escuela se ha transformado en el centro de la vida comunitaria, involucrando a las familias en los estudios de sus hijos. La Bolsa Escola reduce las desigualdades sociales, por medio de la transferencia directa de renta a los

sectores excluidos de la sociedad; aumenta el consumo de la población necesitada; y tal vez lo más importante, actúa como acción preventiva del desvío prematuro de niños y jóvenes al mercado de trabajo, contribuyendo a ampliar la conciencia ciudadana de las poblaciones que viven en exclusión social.

Bolsa Escola y *Bolsa Família* forman parte de una nueva generación de programas sociales en el Brasil, entre cuyos rasgos básicos están: aspiración a universalidad, concentración sobre la familia como unidad básica, concertación entre los diferentes niveles de gobierno, municipalización, participación de la sociedad civil y gerencia social eficiente. Llevar adelante innovaciones de este orden genera significativas complejidades.

Pueden colegirse de la lista de desafíos abiertos que se plantea actualmente la conducción del programa (Da Cunha, 2005) los siguientes:

- Unificación de programas anteriores.
- Integración con programas de estados y municipios.
- Asociar la calidad de implementación con rápida expansión.
- Magnitud e innovación del programa y necesidad de construcción del apoyo popular.
- Articulación intersectorial, en especial en el ámbito federal.
- Articulación entre el carácter federal y operativo descentralizado.
- Procesos complejos de información y coordinación de acciones.
- Normalización e implementación simultánea.

PROGRAMA OPORTUNIDADES DE MÉXICO

El Programa Oportunidades se fijó por meta para el año 2004 llegar a cinco millones de familias. Tiene sus antecedentes en los programas Progresá y Pronasol de gestiones presidenciales anteriores. El Programa se propone innovar reemplazando los subsidios y las acciones aisladas de asistencia por un esfuerzo integral, de largo alcance, dirigido a las familias más pobres. Parte del reconocimiento de que estas familias están inmersas en un círculo vicioso que implica niveles altos de morbilidad, fecundidad y mortalidad infantil; incapacidad para tomar riesgos; incapacidad para demandar servicios educativos; pocos recursos dispersos entre familias numerosas; y la transmisión de estas condiciones de una generación a otra (Secretaría de Desarrollo Social de México, 2003).

La educación es un elemento fundamental para Oportunidades, que literalmente les paga a las familias pobres por mantener a sus niños

en la escuela. Si un estudiante falta a clases más de tres días al mes sin justificación, se suspende su beca. Si acumula dos suspensiones en dos años consecutivos, queda fuera del Programa. Dependiendo del grado que cursa el estudiante, esto podría significar la pérdida de hasta US\$ 50 mensuales para familias que ganan menos de un dólar diario.

Las metas fundamentales del Programa son:

- Mejorar la salud de la población.
- Mejorar la alimentación de la población.
- Impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes.
- Promover la autosuficiencia de las familias.
- Apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva.
- Fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias.

Los ejes rectores por los que orienta su acción son:

1. Equidad: en un país como México, que el Programa califica “con una enorme desigualdad entre diversos grupos sociales, tanto a nivel de zonas geográficas como al interior de las mismas”, la política social debe crear condiciones para mejorar la equidad.
2. Integralidad: el Programa ve a la pobreza como un fenómeno multidimensional con causas múltiples. Entiende que “su superación no depende solamente de esfuerzos individuales y familiares, sino también de la supresión de las barreras que impiden a las familias superar su condición”. Buscando un abordaje integral resolvió concentrar sus esfuerzos en apoyar a las unidades familiares.
3. Transparencia: se busca impulsar una gestión social eficiente y abierta al escrutinio público, que elimine la posibilidad de corrupción.
4. Cohesión social: el Programa define como uno de sus objetivos centrales hacer lograr crecer el capital social. Lo pone en los siguientes términos: “La cohesión social conformada por los procesos de participación individual y comunitaria, el funcionamiento de las organizaciones civiles y sociales y la existencia de redes y valores solidarios en las comunidades permiten el desarrollo y la construcción del capital social de los individuos, familias y comunidades. El fortalecimiento del tejido social o comunitario contribuye a que los programas sociales desarrollen con mayor eficacia y transparencia las acciones que llevan a cabo”.

El Programa estimula la participación y promueve para ello la conformación de Comités de Promoción Comunitaria en cada espacio local, integrados por representantes de la comunidad vinculados a organismos existentes en la misma como los comités de salud, las asociaciones de padres de las escuelas, y otros.

5. Corresponsabilidad: el Programa busca que otras entidades estatales y organizaciones no gubernamentales trabajen con el mismo. Ha sido muy exitoso y ha demostrado su poder de convocatoria al vincular entidades como el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos y decenas de organizaciones sin fines de lucro en proyectos colaborativos.

Los componentes básicos del Programa Oportunidades son los siguientes:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matrícula y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; y mediante la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.
- Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.
- Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades, un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

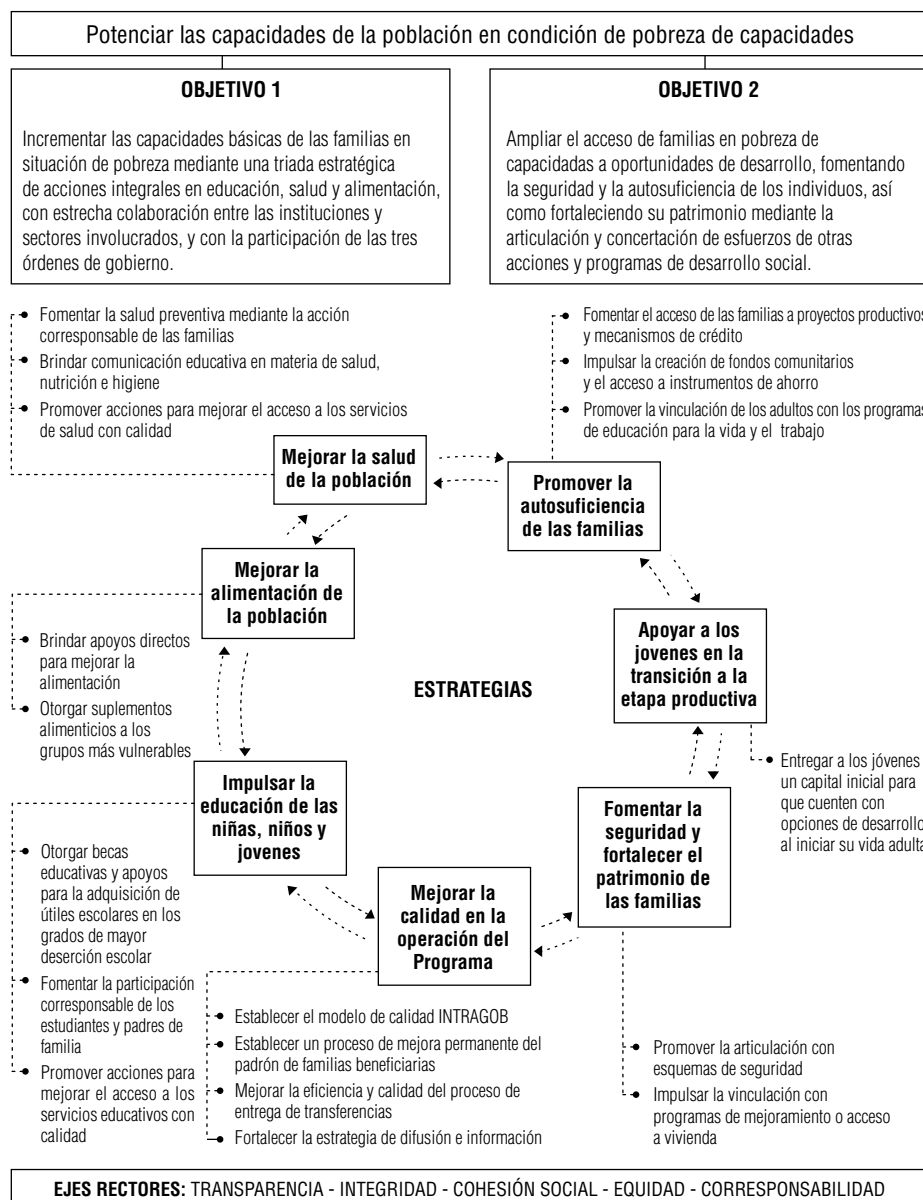
Estos componentes se complementan con un conjunto de acciones de crecimiento gradual que persiguen:

- Dar acceso a los hogares a mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros de acuerdo a sus requerimientos, a través del sistema de ahorro y crédito popular regulado por la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular e impulsado por el nuevo Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).
- Impulsar la coordinación de esfuerzos con los programas de educación de adultos y fortalecer así la dimensión del autocuidado de la salud, la comunicación educativa para la salud, a la vez que se busca reducir el rezago educativo y fomentar el mejoramiento de los niveles de alfabetización y educación básica de la población adulta.
- Acercar la operación de los programas de apoyo a proyectos productivos de la SEDESOL y otras dependencias federales y estatales, para ofrecer opciones de mejoramiento económico a los hogares, a fin de incrementar la efectividad de las acciones mediante la focalización de los apoyos a la población en condición de pobreza, ya identificada en el padrón de Oportunidades.
- Impulsar la focalización de apoyos de los programas de mejoramiento de vivienda, a la población en pobreza de capacidades identificada e incorporada en el padrón de Oportunidades, con apego a los criterios de ordenación del territorio.

Según se expone en los Cuadros 5 y 6, Oportunidades tiene diversas diferencias con los programas sociales que le antecedieron. Cunill y Ospina (2003) puntualizan con rigor algunos de los rasgos innovadores que se introducen con relación al Programa Pronasol:

Oportunidades se plantea como un diseño que rompe con aspectos básicos del pasado en políticas sociales. Entre sus innovaciones podemos resaltar el que se orienta a la familia, en la que ve la clave para abordar la pobreza, que es una gran red de integración de esfuerzos entre diversos actores, trata de garantizar la transparencia, alienta expresamente la participación comunitaria y tiene por meta hacer crecer la cohesión social y el capital social. Otro aspecto sobresaliente de este programa es haber diseñado un sistema de información desagregada y haber incorporado variables que permiten hacer análisis desde una perspectiva de género. De esa manera pueden diseñarse mecanismos para corregir las asimetrías que suelen encontrarse al interior de las familias y tener una idea más clara del aporte de las mujeres a la generación de capital social. Ello facilita también el monitoreo, seguimiento y evaluación permanente de la inversión del Estado en el ámbito social.

Cuadro 5
Programa Oportunidades de México


EJES RECTORES: TRANSPARENCIA - INTEGRIDAD - COHESIÓN SOCIAL - EQUIDAD - CORRESPONSABILIDAD

Cuadro 6

Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema. La experiencia de México

	Pronasol	Progres y Oportunidades
Foco de intervención	Comunidad: la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad, o grupos específicos de ella.	Familia: para fortalecer sus capacidades individuales.
Rol de los beneficiarios ante las prestaciones	Corresponsabilidad como aportaciones para la ejecución y supervisión de las obras.	Corresponsabilidad como compromiso de los padres para los niños vayan a la escuela y todos los miembros de la familia asistan al centro de salud, entre otros.
Rol del Estado	Programa sociales basados en la demanda y determinaciones de orden político	Hay un mapa explícito de la pobreza que identifica el problema, con indicadores objetivos, a nivel de comunidades.

Fuente: Elaboración propia, con base en informaciones proporcionadas por Lendo (2004).

LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL DE LA ARGENTINA

A fines de 2002, como consecuencia de las políticas aplicadas en la década anterior, la Argentina tenía un 58% de la población por debajo de la línea de pobreza y el país estaba en plena convulsión social y política. El presidente en ejercicio no pudo completar siquiera la mitad de su período de gobierno y se creó una situación de gran inestabilidad con una enorme presión social por cambios de fondo. Allí se iniciaron los primeros elementos de una política social agresiva, que la actual gestión presidencial convirtió en una política de Estado asignándole la más alta prioridad, jerarquizándola organizativamente, y asignándole recursos significativos y crecientes.

Según indica Alicia Kirchner (2005), ministra de Desarrollo Social y presidenta del Consejo Coordinador de las Políticas Sociales, “la política social que hemos encarado centra su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad, y buscando la cohesión del tejido social”.

Se trata de una política que ve a la familia como el ámbito principal para potenciar la lucha contra la pobreza, y que hace hincapié en el territorio tratando de responder del modo más estrecho posible a las reales necesidades y condiciones de vida de la población.

Queda claro, entonces, que nuestra política social se construye alrededor de:

- a. *Objetivos claros*, con líneas de acción que buscan:
 - La inclusión social de la familia argentina.
 - La generación, a partir de los perfiles regionales, en los ámbitos productivo y de servicios, empleo social para el desarrollo humano, buscando la integración y la cohesión social.
 - La creación de oportunidades para ese desarrollo.
- b. *Tres planes* con responsabilidades institucionales distribuidas y articuladas complementariamente:
 - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”.
 - Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”.
 - Plan Nacional Familia.
- c. *Una Red Federal de Políticas Sociales*, buscando por sobre todas las cosas que las responsabilidades institucionales se integren en una cogestión, en la Red Federal de Políticas Sociales con aplicación en todo el país. Es decir, un Estado articulado entre:
 - Nación.
 - Provincias.
 - Municipios.
 - Organizaciones.
 - Sociedad Civil.
- d. *Un modelo de gestión integral* que coloca como centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos, sin discriminaciones basadas en cuestiones de origen étnico, casta, religión, discapacidad, género, edad, afiliación sindical o política. Un modelo creado a partir de un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que combata los vicios de las burocracias institucionales que es una manera de corrupción.

Alicia Kirchner,
ministra de Desarrollo Social de la Argentina

Los objetivos de la política social en esta nueva etapa son:

- Promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad, y los derechos.
- Instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales, sino de oportunidades.
- Ejercitar la *ética del compromiso*, desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social.
- Favorecer una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Las estrategias adoptadas reflejan claramente la renovación integral de las metas tradicionales y los abordajes convencionales que orienta la nueva política social del país.

Pueden encontrarse en ellas, que se detallan a continuación, la mayor parte de las enseñanzas que se han aprendido de la experiencia internacional y de las frustraciones del pasado.

LINEAMIENTOS DE LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN

- *Intervención integral*: a fin de evitar la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la extemporaneidad de objetivos, e impulsar un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.
- *Abordaje territorial*: las políticas sociales deben concebirse a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente desde el terreno geográfico.
- *Articulación interjurisdiccional*: se considera la articulación en varias dimensiones de la intervención, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.
- *Mirada colectiva*: porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas.
- *Planificación de “abajo hacia arriba”*: las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidades a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo a las necesidades sociales detectadas.
- *Fortalecimiento de espacios participativos*: antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar

y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas.

- *Promoción del desarrollo local y la economía social*: hay que partir de lo local para proyectar las actividades económicas identificadas como motor de crecimiento. La cultura, los saberes y las tradiciones son centrales en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social.
- *La familia como eje de la inclusión social*: la familia es promotora de la integración social y el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.
- *Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad*: los jóvenes que no estén acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos se enfrentan a una situación de vulnerabilidad. El Estado debe promover acciones para incrementar la participación en procesos que los orienten a su inserción. En el caso de los adultos mayores, el Estado debe establecer un orden de prioridad para esos sectores, otorgando protección con el objetivo de integrarlos.
- *La política social desde el enfoque de la promoción*: el Estado debe posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Con estos objetivos y estrategias la acción se ha concentrado en tres grandes programas:

- Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”.
- Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”.
- Plan Nacional Familia.

Para inicios de 2004 se habían ya producido entre otros los siguientes resultados:

- Se instalaron capacidades y se desarrollaron empleos desde la línea de la economía social.

- Se llegó a 410 mil personas a través de 31.500 emprendimientos; a 61.597 jóvenes; a 2.420 organizaciones sociales y a 1.700 cooperativas de la economía social que benefician a 28 mil personas.
- Se capacitaron 27.300 personas.
- Se trabaja con 155 organizaciones dedicadas a las microfinanzas.
- Se crearon 74 proyectos especiales para el área de discapacidad (construcciones, equipamientos, etcétera) y recibieron apoyo.
- Se brindó asistencia a 1.115.000 familias desde el Plan de Seguridad Alimentaria.
- Se atendieron 1.534.000 personas en el área materno infantil. Se prestó asistencia a 1.796.200 personas por los programas de ingresos mensuales Jefes y Jefas de Hogar y Familias (ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social).
- Se involucraron 3.133.000 personas con el INTA en huertas familiares y comunitarias.
- Se llegó a 1.985.470 personas en comedores comunitarios y escolares.
- Se ofreció capacitación en educación alimentaria a 40 mil alumnos y 3 mil docentes.
- Se brindó ayuda a 414.088 personas con elementos personales y para la vivienda, como guardapolvos, insumos y medicamentos (total de 1.875.000 unidades).
- El Tren de Desarrollo Social y Sanitario atendió a 61.228 personas.
- Un total de 402 mil personas reciben pensiones asistenciales exentas de contribuciones.

La nueva política social tiene como una de sus innovaciones centrales la potenciación de la participación comunitaria a través de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales. En la nueva visión se fortalece totalmente esta figura que ya formaba parte de un programa anterior, dándoles facultades más amplias, la posibilidad de intervenir en todas las etapas del proceso de la política social, y se crea un plan especial de capacitación para dotarlos de los instrumentos técnicos más avanzados para el mejor ejercicio de su labor.

Por Decreto 15 del presidente de la República del 12 de enero de 2005 se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Socia-

les, integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones religiosas.

Al Consejo se le encomendaron las siguientes tareas:

- Constituirse en espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil.
- Proporcionar e impulsar propuestas que atiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de planes sociales.
- Colaborar en las tareas que le correspondan de manera específica conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción.
- Proponer acciones o instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño del Consejo Consultivo en todos sus niveles.
- Participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.
- Velar por la equidad, la eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de monitoreo y evaluación.
- Difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los consejos consultivos.

Como se advierte, la función usual del Consejo de esta orden centrada en la vigilancia de la transparencia es aquí ampliada participando éste en la orientación e implementación de las políticas sociales.

Por resolución posterior de la ministra de Desarrollo Social se crearon figuras similares al Consejo Nacional en el ámbito de cada una de las provincias y de cada uno de los municipios. Los Consejos Municipales tienen por funciones:

- Construirse en espacios de consulta y participación activa de la sociedad civil en el ámbito local.
- Promover la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad económica y social.
- Participar activamente, junto a las autoridades municipales que integran los Consejos, en el diseño de las líneas estratégicas de un Plan de Desarrollo Local que integre lo social y lo productivo y que oriente los programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de la población.

- Contribuir en el diseño, orientación, implementación y control de la política social en el ámbito municipal.
- Difundir la información disponible sobre políticas, programas y actividades.
- Promover y avalar proyectos de interés social, tanto comunitarios como productivos.
- Identificar necesidades y mecanismos de articulación territorial de los programas nacionales, provinciales y locales.
- Participar en el monitoreo y control del funcionamiento y asignación de los recursos de las políticas y programas sociales que se implementan en los municipios.
- En los casos que se detecten irregularidades, proceder según corresponda y efectuar el seguimiento de las mismas.
- Ejecutar las funciones que les son asignadas en las normativas de los planes y programas sociales vigentes.
- Proponer acciones que mejoren el desempeño de los Consejos y contribuir al fortalecimiento de sus miembros.

La integración de los Consejos se propone garantizar su representatividad. Washington Uranga (2004), director de Educación Social Popular del Ministerio de Desarrollo Social, la caracteriza en esos términos:

Es necesario que en los Consejos Consultivos estén sentados todos los sectores, expresando diferentes miradas, intereses y posiciones. Si no están todos los que tienen que estar, es decir, una representación de la realidad local y provincial, no habrá CCPS eficaces. Tampoco si las personas que acuden a la mesa no cuentan con el aval y el respaldo suficiente de sus mandantes.

El conjunto de experiencias renovadoras examinadas de Chile, Brasil, México y Argentina, a las que pueden añadirse otras en otras realidades, están planteando un marco conceptual muy diferente al tradicional de cómo hacer política social en nuestros días y en un continente como el Latinoamericano. Tiene muchos puntos en común a pesar de no haber existido ninguna concertación formal previa, y aspectos peculiares propios de cada realidad nacional.

Entre los ejes centrales de ese marco se hallan: la obligación del Estado de “dar la cara” y hacerse presente, el derecho legítimo a una ciudadanía plena que incluya los derechos sociales garantizada por el

Estado, la dimensión local como base de los proyectos, la familia como centro fundamental de la acción, la asunción de responsabilidades por las familias, la transparencia, la articulación interinstitucional, y la plena participación de la sociedad civil.

EL APOORTE DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES DE PUERTO RICO A LAS EXPERIENCIAS DE LA REGIÓN

Comunidades Especiales se presenta dentro de las nuevas tendencias observables en política social como un programa con un fuerte sello de singularidad. Junto a aplicar muchas de las innovaciones identificadas en los programas comentados, pero a su propia manera, con su propio marco de orientación y ajustándose a las realidades de Puerto Rico, el programa es portador de importantes singularidades que pueden constituir una muy valiosa referencia para la nueva generación de políticas sociales en marcha.

Entre sus rasgos centrales se hallan los siguientes, algunos comunes con los otros programas examinados y otros totalmente originales.

CONCEPCIÓN GENERAL

La idea fuerza de fondo que orienta el programa es inédita en la historia de Puerto Rico y muy particular. Los datos de pobreza generales de Puerto Rico mostraban en 2000 un panorama que requería urgente atención. El 48% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza de Estados Unidos, ganando menos de US\$ 18 mil anuales. Se estimaba que el 35% estaba en pobreza extrema percibiendo ingresos menores a US\$ 10 mil anuales. La tasa de desempleo oficial superaba el 10%.

El programa se centró en comunidades fuertemente afectadas por la pobreza. Adoptó una perspectiva de gran escala. Seleccionó 686 comunidades con una población de 500 mil personas y se propuso llegar al conjunto de ese enorme universo. Ellas significan más de una cuarta parte de toda la población pobre del Estado y el 13,15% de su población total.

En el universo de las Comunidades Especiales según el perfil socioeconómico que construyó la OCEPR en el período 2002-2003 en base a un relevamiento de datos que cubrió buena parte del mismo, los datos socioeconómicos eran muy críticos. La tasa de desocupación era del 28,9%, el 50% había desertado de la escuela primaria, el 46% no había terminado el cuarto grado de la misma y el 38,7% de las familias estaban encabezadas por mujeres.

El programa se propuso dos grandes objetivos en relación con esa población:

- Mejorar sustancialmente las condiciones de infraestructura y vivienda, mediante una inversión única en la historia del Estado de US\$ 1.000 millones.

- Potenciar en simultáneo el desarrollo comunitario a través de la autogestión y el empoderamiento, construyendo así capital social.

Se trataba pues de construir al mismo tiempo y en estrecha articulación capital físico y capital social, ambos en escala mayor.

Se propuso, asimismo, coordinar estrechamente esfuerzos interagenciales para lograr este objetivo, poniendo todo el peso político de la Gobernación en apoyo del programa en general y de la coordinación interorganizacional en particular.

En ese marco de metas, la lista de tareas desarrolladas por el programa fue amplísima. Ilustrativamente entre las principales estuvieron las siguientes:

- Organización comunitaria e integración de juntas vecinales.
- Talleres de formación de líderes comunitarios.
- Organización de encuentros comunitarios.
- Cursos de alfabetización y para terminar el nivel secundario.
- Organización de la red de jóvenes.
- Feria de servicios de las diversas agencias gubernamentales.
- Talleres para desarrollar empresas o cooperativas.
- Ferias de empleo y ayuda para encontrar trabajo.
- Talleres de fortalecimiento familiar.
- Capacitación laboral / nuevos oficios o técnicas.
- Clínicas de salud.
- Actividades deportivas.
- Talleres y cursos cortos en el campo cultural.
- Presentaciones de música, teatro o baile.

Podría afirmarse que el Proyecto de Comunidades Especiales constituye una experiencia singular de ingeniería física e ingeniería social, que procuró generar activos físicos por un monto multimillonario para las comunidades pobres.

LA POBREZA Y LA AGENDA PÚBLICA PUERTORRIQUEÑA

A pesar de su magnitud, la pobreza de Puerto Rico es un típico ejemplo de “pobreza escondida”. Buena parte de la población conoce muy poco

de ella y suele manejar mitos sobre la misma que la relativizan o niegan. En los grupos focales realizados como parte de esta evaluación, una muestra de ciudadanos promedio del país mostró dos reacciones distintas sobre el asunto de la pobreza en Puerto Rico. Uno de los grupos de ciudadanos negó la existencia de la pobreza en Puerto Rico e, incluso, se manifestó con coraje ante las personas pobres, culpabilizándoles no sólo por sus pobres condiciones, sino por “crearle problemas a la clase media”. Según ellos, todos los programas de apoyo van a los sectores pobres, los ricos no los necesitan y es la clase media la que está sufriendo las consecuencias de reducción de servicios por parte del Estado y que lleva, proporcionalmente, una carga desmedida de los aportes en contribuciones al fisco. En general, este grupo mostró poca empatía y compasión humanitaria con las personas pobres. El otro grupo fue más balanceado, reconociendo la pobreza como un problema grande, aunque aceptó no conocer el grado total de la magnitud del problema y no hacer gran cosa por ayudar a las personas pobres. A lo sumo, expresaron, de vez en cuando hacen limpieza en sus roperos y donan ropa usada a los albergues y programas de las iglesias para los pobres. En grados distintos, ambos grupos manifestaron un distanciamiento pronunciado con relación al sector social de escasos recursos.

Nuestra investigación muestra que existe confusión y limitación en la forma en que las personas de la clase media puertorriqueña conceptúan la pobreza. Generalmente, tienden a definirla en el extremo de pasar hambre, razón por la cual se les hace difícil reconocer que haya pobreza en el país. Además, tienen una percepción un tanto irreal de que las ayudas federales son sustanciosas y que los pobres “la tienen fácil”.

Una segunda definición de pobreza que surgió de los grupos focales del estudio se hacía con base a recursos personales y/o comunales. La pobreza personal se definió como la incapacidad o la intención de no salir de la pobreza material pues los valores de “esas personas” son distintos. Según esa visión, expresada por varios de los participantes en el grupo primero, los pobres en Puerto Rico no tienen motivación de superación, ni amor por el trabajo (“están sumidos en la psiquis del pobre”). En esa visión, los pobres son responsables de su propia pobreza porque no han sabido aprovechar las “oportunidades que el sistema les brinda”. En el segundo grupo, en cambio, se estableció como causa de la pobreza el sistema social, las condiciones de desarrollo industrial de Puerto Rico, así como el Gobierno mismo por fomentar que algunas personas se hayan acostumbrado al asistencialismo gubernamental.

Aunque sólo el primero de estos dos grupos “culpabilizó a las víctimas de la pobreza” por sus propias condiciones, ambos grupos consideran y propusieron soluciones de corte bastante individualistas para manejar y enfrentar la pobreza (ayudar a cada persona individual-

mente), soluciones mágicas (como programas televisivos con secciones benéficas como *Dame un Break* y *Mete mano*) y en todo caso, soluciones que aportan las instituciones como iglesias o centros de trabajo en ocasiones especiales. La donación, la regalía, la obra de caridad parece ser la única solución espontánea que viene a sus mentes. Soluciones más organizadas o de mayor amplitud no fueron propuestas. La autogestión comunitaria no fue considerada pues se limitaron a visualizarla en términos individualistas y no en términos comunitarios. Estas expresiones dan cuenta del bajo nivel de conciencia colectiva que existe en Puerto Rico sobre la pobreza y los problemas que ésta presenta al desarrollo económico, social y político.

Además de la pobreza individual, los participantes de los grupos focales de ciudadanos promedio reconocieron que también puede haber pobreza comunitaria, o por lugar de residencia. Se refirieron a grupos que no tienen satisfechas sus necesidades importantes y carecen de servicios básicos, como agua, luz, caminos, viviendas. Las definieron como comunidades marginadas y con muchas limitaciones de infraestructura. Esa pobreza se reconocía más fácilmente por sus signos exteriores, aunque no creían que la misma fuera muy pronunciada en el país.

Ambos grupos de ciudadanos reconocen la existencia de problemas de desigualdad social en Puerto Rico, pero el primer grupo se ubicó como la víctima de esa desigualdad, ya que según ellos no son los pobres del país los que tienen problemas sino ellos los que tienen que trabajar y sostener a los pobres. El segundo grupo estableció problemas de desigualdad por lugar de residencia, racismo, educación, entre otros, ofreciendo una visión un poco más amplia del problema. Pero en ninguno de los dos grupos había conciencia de la magnitud de la desigualdad social en Puerto Rico.

Esta situación es bastante diferente de la que puede encontrarse en países como Chile, Argentina, Brasil y México, donde el grueso de la población comprende la magnitud de la pobreza y las consecuencias de no encararla. En Chile, la Concertación Nacional, el gran frente antidictadura tenía en el centro de su programa de gobierno el tema de la pobreza. Durante la dictadura encabezada por Pinochet la tasa de pobreza, que era a su inicio el 20%, se duplicó pasando al final de la misma a un 40% a pesar del crecimiento económico. El primer presidente democrático Aylwin colocó ello como la máxima prioridad de su Gobierno, y la misma línea fue continuada por sus predecesores. La inmensa mayoría del país acompañó que esto fuera prioridad. En Argentina, país que en los sesenta tenía menos de un 10% de población pobre, la pobreza explotó en la década del noventa hasta llegar a que en el año 2002, seis de cada diez habitantes fueran pobres. La pobreza arrastró como se ha visto a buena parte de los estratos medios, y se

convirtió en una vivencia cotidiana. Toda la opinión pública reclamó soluciones. En Brasil, la magnitud del problema que se expresa entre otros aspectos en la cifra de 45 millones de personas con hambre que menciona con frecuencia el presidente da Silva es un dato permanente de la discusión pública, no negado por ningún sector. Simbolizando la importancia que tiene para el país, da Silva ha señalado repetidamente que al final de su mandato debería ser juzgado ante todo por un hecho, si había logrado o no que todos los brasileños tuvieran tres comidas diarias. En México, con más de la mitad de la población en pobreza, como se ha visto grandes programas sociales han tratado de encararla y constituye una preocupación central en los programas de todas las corrientes partidarias.

En Puerto Rico, la poca visibilidad, el desconocimiento y la mitificación respecto al tema constituyen un escenario diferente. El Proyecto de Comunidades Especiales posibilitó con su acción continua llevar el tema a la agenda pública. Pero es mucho todavía lo que debe hacerse para lograr que toda la población comprenda el alcance del escollo que representan tanto la pobreza como la alta desigualdad social en el desarrollo de un país. Sólo tomando conciencia colectiva de esto como problema podrá la sociedad avalar decisiones de los gobernantes con respecto a la asignación de recursos.

EL ESTADO SE HACE CARGO

El Proyecto de Comunidades Especiales tuvo para los residentes de las comunidades pobres varios significados muy especiales según indican las encuestas realizadas. El Estado al que veían como un extraño, escasamente preocupado por ellos y totalmente distante comenzó a asumir responsabilidades con estos ciudadanos invisibles y se hacía presente personalmente a través de los agentes del programa y sus máximos directivos en las comunidades.

El grupo de líderes comunitarios de que participaron en otro grupo focal ofreció una visión muy intensa de esperanza por considerar que ya se habían obtenido resultados positivos de mejora a la calidad de vida en sus comunidades a través del Proyecto. La descripción que hicieron sobre las condiciones psicológicas y materiales en sus comunidades antes de aprobarse la Ley N° 1 de 2001 era muy negativa: “Predominaba la desesperanza, persistía un sentido de impotencia, de frustración, aislamiento, soledad, marginación y falta de motivación”. La actitud recogida con posterioridad a la experiencia del Proyecto era en sentido contrario: ahora, decían, había esperanza, deseos de que continuara y se profundizaran los programas iniciados, se percibía mayor sentido de comunidad, habían logrado identificar problemas comunes; en resumen, se vislumbraba que podía haber una mejor calidad de vida y una

perspectiva más optimista hacia el futuro. En cuanto a las condiciones materiales, describieron una gran cantidad de cosas que faltaban en sus comunidades, pero más que nada, relataron los muchos años de gestiones sin resultados que habían hecho con el Gobierno local y estatal, sin obtener ayuda. Con el Proyecto de Comunidades Especiales finalmente comenzaban a ser escuchados sus reclamos.

Asimismo, la población de estas comunidades percibió que no se trataba de una operación espasmódica o de proyectos aislados. Comunidades Especiales significó que el Estado adoptaba una política con metas de mediano y largo plazo, de carácter coherente, de la que derivaba una multiplicidad de acciones diarias.

También se percibió que esa política no se planteaba como una concesión a los pobres o un gesto de caridad. Detrás había el reconocimiento expreso de que existe la obligación en una democracia de que el Estado asegure a los ciudadanos sus derechos básicos, que contienen los que el programa procuraba garantizar.

A través de las Comunidades Especiales, el Estado “dio la cara” en la lucha contra la pobreza, y ello fue altamente valorado por una población que se sentía profundamente marginada y estimuló su organización y participación.

LA OPCIÓN POR LA UNIVERSALIDAD

El Proyecto de Comunidades Especiales se planteó como uno destinado a tener cobertura personal, familiar y geográfica, universal en las 686 comunidades asistidas.

La universalidad era coherente con el reconocimiento de la situación de pobreza como una situación de derechos ciudadanos violados, frente a la cual el Estado debe hacerse responsable. Además, eliminó las contraindicaciones antes mencionadas de la focalización, como la de obligar a todo tipo de pruebas de pobreza, o generar divisiones internas en los pobladores.

UNA POLÍTICA INTEGRADA

El Proyecto de Comunidades Especiales parece haber superado también el falso dilema de asistencialismo vs. promoción de las personas. Procuró al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida en puntos básicos vinculados con el hábitat y la vivienda, y por otra parte potenciar, calificar y desarrollar el capital social de cada comunidad. Actuó permanentemente en ambas dimensiones y combinándolas a través de diversas estrategias a fin de optimizar su efecto total.

UNA INVERSIÓN INÉDITA EN INFRAESTRUCTURA

En un breve período de tiempo la acción de las secretarías de Vivienda y de Transportación y Obras Públicas, en el marco del Proyecto, permitió cum-

plir objetivos de gran importancia para las comunidades pobres. Se llevó adelante para ello una labor acelerada que permitió que hacia fines de 2004 se hubieran planificado o ejecutado obras en el 90% de las comunidades.

Los logros materiales han sido muchos: mejores carreteras, pavimentación de caminos, títulos de propiedad, organizadores que les ayudan a identificar fuentes de empleo, educación para los jóvenes, ayudas para resolver problemas de la comunidad, instalación de alcantarillados, instalación de luz y agua potable, eliminación de basurales y desarrollo de facilidades recreativas. A pesar de que tanto en el grupo focal de líderes como en las dos encuestas realizadas en este estudio se señala que no todas las mejoras de infraestructura han sido logradas por igual, ni en la misma cantidad de tiempo en cada comunidad, se constató un nivel alto de satisfacción con las obras realizadas. Según mostró la encuesta realizada, el 57% de los residentes considera que se hicieron muy buenas obras, según muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 7

¿Cómo evalúa usted la obra de infraestructura realizada en el marco del Proyecto de Comunidades Especiales?

Base: Entre los que mencionaron obras de infraestructura que realizaron en la comunidad	total	Ingresos Familiares Anuales			Región			
		Menos de \$10.000	\$10.000 a \$19.999	\$20.000 ó mas	Norte	Sur	Este	Oeste
		(f)	(g)	(h)	(k)	(m)	(n)	(o)
	911 %	571 %	199 %	117 %	236 %	243 %	196 %	236 %
(5) Excelente	12	9	18f	17f	9	10	23kmo	7
(4) Muy buena	13	11	15	18f	12	14	15	10
(3) Buena	32	30	37f	32	28	40kn	27	35kn
(2) Regular	26	30g	19	22	30n	24	19	31mn
(1) Mala	12	14h	10	7	16mn	10	9	11
No sabe/No recuerda	5	6g	2	3	6m	2	7m	5
<i>Dos Puntos más altos</i>	25	20	33f	35f	22	24o	39kmo	17
<i>Dos puntos más bajos</i>	38	43gh	29	29	45mn	34	28	43mn
<i>Promedio</i>	2,9	2,7	3,1f	3,2f	2,7	2,9ko	3,3kmo	2,7

Nivel de significancia 90%-columnas examinadas f/g/h - k/m/n/o.

Fuente: Encuesta realizada a residentes como parte de esta evaluación.

Como hemos explicado, el trabajo de infraestructura partió de consultas a los habitantes sobre sus necesidades. Le siguió un proceso de preparación de planes integrales de desarrollo y confección de mapas detallados de las comunidades. Basándose en ello, se establecieron las

prioridades en cada comunidad y las agencias gubernamentales responsables procedieron a desarrollar las obras.

Los cambios fueron muy considerables. Así, en el año 2002 sólo el 36% de las Comunidades Especiales contaba con centros comunitarios fundamentales para su organización, su vida social, cultural y la potenciación de su capital social. En 2004 la cifra se había duplicado, llegando al 73%. En 2002 sólo un 40% de las comunidades tenía alcanarillado. En 2004 ya era un 51%. Se consiguió también avanzar los procesos de titularización de los terrenos a favor de las comunidades.

Para poder construir en gran escala y a estos ritmos, debieron lograrse cambios en la misma cultura organizacional de los funcionarios del Estado responsables. Encuestado, narra uno de los máximos responsables de la experiencia, el entonces secretario de Transportación y Obras Públicas, ingeniero Fernando Facundo (2004), que la cultura previa era que “la comunidad no se meta para no estorbar los trabajos”. Hubo que modificar esta visión dominante y educar a los ingenieros y otros participantes públicos en que era necesario tener en cuenta las opiniones de la comunidad y adaptarse a lo que la comunidad consideraba sus necesidades.

Relata, asimismo, que había que ganarse la confianza de la comunidad. Inicialmente incluso algunas personas desconfiaban del Estado e indicaban prioridades no reales. En todo ese proceso, según señala, “el promotor de Comunidades Especiales abría el paso” a la acción de su Secretaría.

Visto desde la tarea de infraestructura, señala que era visible el crecimiento del capital social comunitario y que “los ingenieros llegaron a estar asustados de la capacidad de presión creciente de la comunidad”.

LA INVERSIÓN EN CAPITAL SOCIAL

El Proyecto de Comunidades Especiales pudo haberse quedado en la enorme inversión realizada en infraestructura para comunidades pobres y ya hubiera con ello cumplido una labor muy importante. Pero fue mucho más lejos. Combinó con ello uno de los mayores programas de construcción de capital social que se hayan llevado adelante en el continente.

En los otros programas antes mencionados, cada uno de ellos con muchos méritos e innovaciones, aparece bajo formas más o menos explícita la idea de desarrollar el capital social. Comunidades Especiales fue más lejos. Acompañó la idea con el diseño de una política sistemática en gran escala, con múltiples objetivos coordinados, orientada en esa dirección. Le destinó recursos y entrenó en forma especializada a personal profesional para ejecutar esa política.

La misma comprendió acciones en muy diversos campos. Entre ellos se impulsó la articulación organizacional de la comunidad, la ins-

titucionalización de su organización, se desarrolló una amplísima labor de capacitación y educación de líderes, se crearon programas especiales para impulsar la formación de jóvenes, se abrieron posibilidades de todo orden para la participación comunitaria, se estimuló por todas las vías el desarrollo del liderazgo comunitario y hasta se impulsó la conformación de periódicos producidos por los mismos pobladores.

Todo ello permitió en un período de tiempo muy breve –para procesos de esta complejidad– alcanzar niveles de crecimiento y maduración muy importantes, como se ha visto en un capítulo anterior. Crecieron todas las dimensiones del capital social, la confianza en las relaciones interpersonales y en los líderes, el asociacionismo, el grado de civismo, y se afianzaron y expandieron valores éticos positivos de solidaridad, trabajo en común, y muchos otros.

Estas acciones fueron pensadas y ejecutadas desde un marco conceptual que recogió y desarrolló por cuenta propia las ideas más renovadoras en nueva política social. La operación práctica del programa se realizó además con alta flexibilidad, adaptándose a circunstancias cambiantes. Si se prosigue con la misma intensidad, el desarrollo de los trabajos previstos para los próximos años, y bajo el mismo paradigma conceptual, es muy probable que Puerto Rico pueda vencer el flagelo de la pobreza y establecer sobre bases sólidas la construcción de un terreno de igualdad de oportunidades para todas las personas. No hay milagros en el campo de las políticas sociales; se requiere tenacidad, coherencia y consistencia para ver logros definitivos.

Capítulo VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES PRINCIPALES

1. El Proyecto de Comunidades Especiales constituye un intento genuino de abordar el complejo tema de la pobreza con una perspectiva multidimensional, de mejorar condiciones básicas de la vida cotidiana de los pobres a través de una inversión inédita de recursos, y de potenciar la formación de capital social, elemento cada vez más valorado del proceso de desarrollo económico. El marco conceptual que orientó el Proyecto y la creación de OCEPR están a la vanguardia en materia de políticas sociales en el ámbito internacional. Tras estudiar esta iniciativa a fondo consideramos que Puerto Rico debe dar a conocer la experiencia, ya que puede hacer una contribución original al debate internacional actual sobre políticas sociales de superación de la pobreza.
2. A pesar de que se constató a través de los grupos focales que existe un bajo nivel de conciencia sobre los problemas y consecuencias de la pobreza y la desigualdad social entre la población general de Puerto Rico, encontramos que el Proyecto ha permitido generar mayor sensibilidad hacia estos asuntos, que inciden de manera significativa en las perspectivas de crecimiento eco-

nómico y desarrollo de un país. Es imprescindible que la OCEPR logre sensibilizar a todos los sectores del país de la necesidad de un esfuerzo masivo, que involucre a los ciudadanos, a las organizaciones sin fines de lucro, a los empresarios, así como al Gobierno, para superar los problemas de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad de oportunidades que todavía son evidentes en la sociedad puertorriqueña. Aunque Puerto Rico tiene altos niveles de ingreso per cápita en comparación con otros países de América Latina y el Caribe, el país debe enfrentar el problema serio que significa tener casi la mitad de su población bajo niveles de pobreza y un coeficiente de desigualdad social que lo ubica entre los más desiguales del mundo. Según han confirmado todos los estudios internacionales recientes que se reseñan en el estudio de la UNESCO, la pobreza y la desigualdad limitan seriamente las posibilidades de crecimiento y desarrollo. La desigualdad es considerada hoy por el Banco Mundial, el BID, la ONU y otros, una de las causas centrales de la pobreza.

3. El estudio constató que en el marco de Comunidades Especiales, por primera vez en más de cincuenta años, se realizó un diagnóstico científico de la situación de la pobreza en las comunidades de Puerto Rico. A partir de él se identificaron 686 comunidades para participar en el proyecto. El DTOP analizó y conceptualizó propuestas de mejoras para 464 comunidades y el DV para las restantes. Para cada una de ellas se levantó un Plan de Desarrollo Integral, que incluye mapas, datos y otra información relevante de la comunidad. Paralelamente, la OCEPR realizó un relevamiento de información sobre perfil demográfico y socioeconómico de las comunidades. Estos instrumentos constituyen la mejor base de información que existe sobre este sector de la población de Puerto Rico y constituye un acervo sólido y confiable de información clave para la formulación y monitoreo de política pública.
4. A través de sus acciones, el Proyecto de Comunidades Especiales ha permitido devolver sentido de orgullo y dignidad a las poblaciones empobrecidas, reconociéndoles su derecho a una mejor calidad de vida. Esto fue constatado en entrevistas individuales, grupos focales, así como en la encuesta que se hizo a líderes y residentes. Aunque no se logren resolver todos sus problemas, el hecho de verse parte de las prioridades de política pública envió un mensaje fundamental de respeto a los derechos humanos y de que se busca crear un clima con igualdad de oportunidades para toda la población. Es imprescindible la coherencia y la consistencia de la política pública a fin de poder cosechar plenamente los frutos de lo sembrado ya.

5. El proceso de formación de nuevos líderes comunitarios muestra ya en los breves años de existencia del Proyecto resultados impresionantes, aunque su trascendencia plena sólo se constatará en el mediano y largo plazo. Por ello, es imprescindible continuar y profundizar los programas de desarrollo de líderes ya iniciados, y asignar recursos para generar una nueva camada de líderes cívicos y comunitarios que constituirán una reserva ética, moral y ciudadana del país. Los cursos y talleres que fueron evaluados por el equipo de investigación de la UNESCO muestran rigor científico, temas relevantes, lenguaje apropiado y técnicas docentes innovadoras. Fueron evaluados muy positivamente tanto en los grupos focales como en la encuesta realizada.
6. El Proyecto puso de relieve, a través del debate público y la cobertura de prensa analizada en el estudio, la importancia de lograr un Puerto Rico integrado, incluyente, donde todos los residentes tengan oportunidades reales de trabajar, crear, desarrollarse y potenciar sus capacidades. Contribuyó a ir insertando paulatinamente la idea de la inclusión social en el imaginario colectivo.
7. Al 31 de mayo de 2005, el Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales había obligado un total de US\$ 961 millones del total de US\$ 1.000 millones que le fueron asignados para desarrollar obras de vivienda e infraestructura comunitaria en las comunidades pobres asistidas, contrarrestando la visión predominante de que “el Gobierno se había olvidado de los pobres”. La envergadura de este esfuerzo no se había visto en más de 40 años en Puerto Rico. De estos, US\$ 309 millones fueron asignados al DTOP y US\$ 650 millones al DV.
8. En el período enero de 2001 a 31 de mayo de 2005, el DTOP trabajó en 428 Comunidades Especiales con una inversión promedio de US\$ 600 mil, previendo la realización de un total de 1.913 proyectos de diverso tipo, por ejemplo: accesos, calles, centros comunales, canchas, entre otros. A esa fecha, había 942 proyectos terminados, 768 en construcción y 130 en etapas de diseño o de subasta y contratación. Ello quiere decir que el 93% de la obra asignada al DTOP estaba lista o próxima a terminarse, demostrando un nivel de eficiencia muy alto.
9. Estas mejoras a la infraestructura comunitaria han sido recibidas con satisfacción por parte de la población, según mostró la encuesta realizada, en la cual 57% de los residentes considera que se hicieron muy buenas obras.

10. Con los recursos asignados para proyectos de rehabilitación y construcción de viviendas se impactarán un total estimado de 12.703 unidades de vivienda en 239 Comunidades Especiales a través de toda la isla. De éstas, 7.740 serán rehabilitadas y 4.963 serán nueva construcción. Asimismo, el DV se ha propuesto realizar 89 proyectos de infraestructura. Al 31 de mayo de 2005, el 42,5% de las viviendas seleccionadas para rehabilitar estaban terminadas, el 11,3% estaba en proceso, el 34% estaba por iniciar y el 12% estaba en etapa de diseño, subasta o contratación. El proceso de rehabilitación de viviendas muestra un buen nivel de ejecución, si bien no tan alto como el de DTOP.
11. En cuanto a la construcción de viviendas a la misma fecha, el DV tenía 557 unidades de vivienda terminadas y 852 en proceso, del total de 4.963 unidades que se había propuesto construir. Esto equivale al 28,4% del total, quedando el 71,6% en etapas de diseño, subasta o contratación. Dificultades de diverso tipo, que se analizan en el informe, han impedido que se logre un ritmo más acelerado de construcción de viviendas. Los problemas principales están relacionados con los permisos de construcción, las licitaciones, la contratación de empresas de construcción y la supervisión de los proyectos. El nivel de ejecución en este rubro es menor que en los otros dos y amerita que se examinen otras opciones para lograr mayor agilidad.
12. El Proyecto de Comunidades Especiales convocó a todas las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a participar de este esfuerzo masivo para superar la pobreza. Se constató cuán difícil es mover las burocracias estatales tradicionales para que emprendan acciones de conjunto. Sin embargo, logró abrirse un espacio importante en esa dirección y se llevaron a las comunidades miles de actividades culturales, recreativas, deportivas, de salud y de empleo. En este contexto, tres instancias culturales públicas tuvieron una labor muy destacada, llevando programas a las Comunidades Especiales que fueron muy bien recibidos por la población: el Instituto de Cultura Puertorriqueña, la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública y la Corporación de las Artes Musicales. Además, el Departamento de Salud organizó clínicas comunitarias que fueron altamente valoradas por los residentes de las comunidades en la encuesta realizada.
13. El Programa Expresarte a Todo Rincón, por ejemplo, desarrollado por el Instituto de Cultura logró llegar a todos los municipios de Puerto Rico en el período 2002-2004, con talleres en diversas dis-

ciplinas del arte, dirigidos a sensibilizar a la población de escasos recursos hacia la producción y el consumo cultural, impulsar la autogestión cultural en el ámbito comunitario y proveer herramientas para que un sector de esta población pueda desarrollar capacidades que le permitan devengar un ingreso a través de las artesanías, la música, el teatro u otras industrias culturales. Éste es un elemento muy innovador en materia de políticas sociales de superación de la pobreza que debe potenciarse en toda su capacidad.

14. Complementariamente, el Proyecto de Comunicación de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública generó entre diciembre de 2002 y diciembre de 2004 actividades de capacitación, particularmente para jóvenes en las Comunidades Especiales. Éstas incluyeron talleres de diseño gráfico, impresos y periodismo, radio y producciones sonoras, pintura, diseño y documental, fotografía, danza, redacción, máscaras, entre otros. En una evaluación interna del propio proyecto, el 88% de los participantes expresó tener muy buena opinión sobre los ofrecimientos y el 68% dijo que habían superado sus expectativas.
15. La Corporación de las Artes Musicales y sus subsidiarias también desarrollaron programas para llegar a las Comunidades Especiales y crear un clima de oportunidad para que la población de escasos recursos pueda conocer la Orquesta Sinfónica de Puerto Rico y el Programa de Orquestas Sinfónicas Juveniles. Todos estos programas merecen continuarse, profundizarse y deben encontrar pareo financiero en el sector privado para lograr su sostenimiento.
16. El estudio realizado demostró que el Proyecto de Comunidades Especiales comenzó a potenciar la generación de un valioso capital social en las comunidades pobres de Puerto Rico, hecho que se constata entre otros a través de los siguientes indicadores:
 - Mejoramiento del clima de confianza: las relaciones de confianza entre los residentes han aumentado considerablemente, según opinan dos terceras partes de ellos.
 - Capacidad de organización comunitaria: a diciembre de 2004 había sobre 400 Comunidades Especiales con Juntas Comunitarias organizadas y funcionando. Éste es un gran logro ya que en la mayoría de las comunidades no había un trabajo organizativo previo o el mismo era incipiente.
 - Desarrollo de liderazgo: en los primeros cuatro años del Proyecto, se ofreció un ciclo de formación y capacitación de líderes comunitarios de 30 horas de contacto, con cinco temas

principales, a saber: experiencias y fortalezas en el trabajo comunitario; autogestión y participación ciudadana; liderazgo participativo y manejo de la diversidad; manejo creativo de conflictos; y planificación participativa para el trabajo comunitario. En los seis ciclos de talleres que se realizaron en tres años y medio participaron 2.180 líderes de Comunidades Especiales. Además del ciclo básico de talleres, se ofrecieron talleres avanzados en temas como requisitos legales y fiscales de las organizaciones comunitarias, planificación estratégica para el desarrollo económico comunitario, preparación de propuestas, entre otros. En los estudios realizados como parte de esta evaluación se destaca el alto nivel de satisfacción personal con el Proyecto que expresaron los líderes.

- Participación ciudadana: los residentes de las Comunidades Especiales han comenzado a participar en asambleas comunitarias, reuniones municipales y procesos de cabildeo con la Legislatura en defensa de sus derechos y aspiraciones. Esto marca un hito en la historia reciente de Puerto Rico, caracterizada por la dependencia en el Gobierno como quien soluciona todos los problemas de la comunidad. Los instrumentos de análisis cualitativo muestran que el proceso de participación ha sido progresivo y que deja huellas personales importantes.
- Confianza en los líderes: la gran mayoría de los residentes ve a los líderes comunitarios como confiables y representativos de sus inquietudes, y los consideran modelos de referencia a seguir.
- Afirmación de autoestima y sentido de apoderamiento por parte de líderes y residentes: el estudio cualitativo realizado a través de grupos focales y las dos encuestas demuestran que se desarrolló “un sentimiento genuino de apoderamiento sobre sus vidas personales, en la vida de su comunidad, y las gestiones comunales organizadas para continuar trabajando por soluciones”. También “evidenciaron la viabilidad, eficacia y credibilidad de la autogestión como estrategia válida y útil en la solución de sus problemas comunitarios”.
- Reafirmación de la identidad colectiva: los residentes en el estudio expresaron sentirse parte de un proceso colectivo que mayoritariamente caracterizan como “positivo”. Una constatación de esto fue el proyecto impulsado por la OCEPR de que las comunidades escribieran su propia historia. Ochenta y ocho comunidades se motivaron y lograron completar un trabajo colectivo enjundioso, que fue recogido en forma de cuaderno, de grabación o de video, donde narran su historia comunitaria (serie *¿Quiénes somos?*).

- Integración comunitaria: los proyectos desarrollados por el ICP, la Corporación de las Artes Musicales y TuTV también tuvieron como resultado positivo el apoyar el proceso de integración intergeneracional comunitaria. Talleres para jóvenes y adultos de producción audiovisual, de prensa, de creación artesanal, teatro, música, y talleres para no videntes fueron un elemento clave para que las comunidades se unieran a potenciar sus capacidades creativas, vinculando generaciones de adultos y jóvenes y muchas veces a personas que no habían llegado a conocerse bien. De allí surgieron proyectos importantes como el de Prensa Comunitaria, que en la actualidad agrupa siete periódicos regionales hechos completamente por residentes de las comunidades.
- Florecimiento de los jóvenes que participaron en los programas de la Red de Jóvenes Facilitadores de la OCEPR: un grupo focal de jóvenes residentes de las Comunidades Especiales reveló que estos habían pasado por “cambios profundos de actitud y visión ante la vida en sus comunidades”, gracias a los talleres y actividades en que participaron. Expresaron haber logrado una mejor comprensión de los problemas de su comunidad y haber desarrollado mayor conciencia para manejar y enfrentar los problemas de sus pares y del país. Todo ello constituye un antídoto al desaliento y el ocio que han caracterizado a los sectores juveniles en las comunidades pobres de Puerto Rico.
- Se comenzaron programas sumamente innovadores tendientes a afirmar el empresarismo entre los sectores de pobreza: un hito fue el establecimiento de cuatro Centros de Apoyo a la Autogestión y el Desarrollo Económico Comunitario (CAADEC), establecidos en Arroyo, Río Piedras, Mayagüez y Loiza. En estos centros se ofrecen cursos y talleres diversos, tendientes a fortalecer destrezas para el mundo del trabajo, albergan centros tecnológicos, y se capacita en el uso de computadoras. Además, tienen biblioteca, centro de cuidado infantil y salas de reuniones y se vislumbra se conviertan en incubadoras de negocios comunitarios. El informe recomienda que estas instancias se conviertan en el eje de los programas de desarrollo empresarial de la OCEPR y que se integren al mismo las iniciativas diversas que hoy llevan adelante otras agencias del Estado.
- Afianzamiento de valores positivos múltiples de los desarrollos que ayudó a generar el trabajo sistemático del Proyecto de Comunidades Especiales, como el crecimiento de un liderazgo vigoroso y bien orientado, las experiencias de trabajo colectivo y los logros en autoestima personal y co-

munitaria contribuyeron a fortalecer valores positivos en las comunidades. La sensación de aislamiento y de “sálvese quien pueda” ha sido reemplazada por la impresión de que el Estado vuelve a ocuparse activamente de las comunidades, y la experiencia positiva de poder enfrentar problemas cuando se trabaja colectivamente. Todo ello revalorizó la pertenencia misma a la comunidad. Así, casi nueve de cada diez residentes dicen ahora que “en esta comunidad estamos orgullosos de nosotros mismos”.

- Un indicador muy significativo de que la autopercepción de las comunidades ha cambiado y que hay gran satisfacción por el crecimiento del capital social producido, es que el 88% de los residentes piensa seguir viviendo en la comunidad de aquí a cinco años, y lo mismo sucede con el 96% de los líderes.
- El Proyecto generó un balance muy promisorio: la situación económica de las Comunidades Especiales sigue siendo muy deficitaria en múltiples aspectos. La gran inversión realizada en su infraestructura ha significado mejoras importantes pero los recursos aplicados a pesar de su envergadura siguen siendo muy inferiores a las necesidades. Por otra parte, muchos otros problemas estaban fuera del alcance del Proyecto con sus limitados fondos, y estaban más vinculados a las políticas económicas generales como la creación amplia de fuentes de trabajo, la universalización de la protección social, y la mejora de la equidad. Sin embargo, a pesar de todo ello, la percepción de sus posibilidades de enfrentar estos problemas, de su propia valía, de lo importante que es pertenecer a esa comunidad y otros factores han mejorado sustancialmente.
- Mejoraron los climas de confianza, subió la asociatividad, aumentó la conciencia cívica y podrían haber comenzado a cambiar las tendencias en cuanto a los valores predominantes. El apoderamiento y la autogestión, objetivos esenciales en la Ley que creó el programa, parecen haber avanzado de modo muy considerable ayudando a generar esta puesta en acción y ampliación del capital social. Son las metodologías indicadas por la experiencia internacional para efectivamente generar capital social, y fueron aplicadas sistemáticamente y con excelencia técnica por la OCEPR. No obstante, la experiencia ha sido muy corta y su sostenibilidad dependerá de la capacidad que tenga el Gobierno de Puerto Rico de dar continuidad y profundizar los aspectos clave del Proyecto que estimularon la generación de capital social.

RECOMENDACIONES GENERALES PARA FORTALECER EL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

Sin duda, este trabajo muestra que se alcanzaron importantes logros en muy poco tiempo. Pero también da cuenta de dificultades que encontraron la administración de la gobernadora y la OCEPR en la instrumentación de este gran Proyecto, que entre otras cosas, debió comenzar creando su propia institucionalidad. Por ejemplo, hubo necesidad de articular trabajos entre los ámbitos estatal y municipal, y había poca experiencia previa por ser éste un proyecto nuevo, a desarrollarse a partir de una visión totalmente distinta de la que había prevalecido en la instrumentación de la política social en Puerto Rico. Había una expectativa enorme por parte de la población, que siempre espera que los cambios sean más rápidos de lo factible. La encuesta realizada no muestra frustración con el Proyecto sino, por el contrario, esperanza y avidez. Las dificultades más sobresalientes que se encontraron en la instrumentación se analizan en el informe con el objetivo de proponer soluciones para superarlas.

El informe presenta una serie de recomendaciones puntuales para mejorar o fortalecer los diversos programas que se integran en el esfuerzo estatal, así como recomendaciones de carácter general. A continuación se ofrecen algunas de éstas, dirigidas a fortalecer las acciones conducentes a superar la pobreza en Puerto Rico, reducir las desigualdades e integrar mejor la sociedad.

1. Es necesario desarrollar un protocolo de trabajo que permita una mejor interacción entre la OCEPR y las agencias del Estado Libre Asociado, así como entre el ámbito central y los municipios para lograr mayor eficacia. En la praxis, se han desarrollado acciones colaborativas de diversa envergadura, mediando arreglos puntuales en cada caso, pero no se han desarrollado lineamientos precisos sobre cómo trabajarán las agencias en conjunto con la OCEPR y sobre cómo trabajará esta Oficina con los municipios.
2. Debe evaluarse si efectivamente algunos proyectos de infraestructura y viviendas pueden ser gestionados desde y por los municipios. Algunos casos que evaluamos en el informe muestran experiencias positivas, con mayores niveles de eficacia cuando la gestión y la supervisión de las obras se hizo en el ámbito local, pero la experiencia no fue siempre así.
3. Dado los problemas de legitimidad en el orden político y las tensiones partidistas que existen en la sociedad puertorriqueña, desarrollar un nuevo liderazgo cívico y comunitario parecería una alta prioridad social para el futuro del país. Por ello, se recomienda continuar y profundizar el proceso de formación y capacitación

de líderes, e incorporar a los jóvenes de las comunidades a estos procesos de formación a través de talleres y actividades de desarrollo de liderazgo juvenil. La encuesta realizada muestra temas específicos en los que los líderes piden mayor formación.

4. El programa de formación de organizadores comunitarios debe extenderse también a funcionarios de las agencias que trabajan en las comunidades, así como al personal de los municipios que trabaja con ellas. Todo en ánimo de lograr mayor coherencia conceptual y profundizar el modelo de trabajo basado en la visión de autogestión consignada en la Ley N° 1 de marzo de 2001. De esa manera todas las agencias del Estado trabajarán con la misma orientación.
5. Debe generarse una orden ejecutiva para promover una visión holística o integral en la política pública contra la pobreza, integrando las dimensiones económicas y sociales del problema, en el marco de la visión de la Ley N° 1. Se logrará mayor efectividad con una política pública que tenga una orientación conceptual similar para todos los sectores de pobreza; es decir, que incluya a las Comunidades Especiales, los residenciales públicos y las áreas rurales que constituyen bolsillos de pobreza. En la actualidad las estrategias, las políticas y los programas dirigidos a los diferentes sectores de pobreza no necesariamente parten todos de la misma visión de autogestión.
6. El estudio revela que es necesario fortalecer los enlaces del sector público con el sector privado para atender los problemas generados por la pobreza y la desigualdad. Estos son problemas de toda la sociedad, y no meramente privativos del Gobierno. Deben establecerse mecanismos que permitan integrar al sector privado en el diseño de nuevos programas públicos, generando alianzas y sentido de coparticipación, en función de la responsabilidad social que cada sector debe ejercer.
7. Se recomienda fortalecer el objetivo de generación de empleos y de desarrollo empresarial en el programa de trabajo de la OCEPR, a fin de superar el desempleo, el subempleo y la informalidad de los negocios en las Comunidades Especiales. Es imprescindible diseñar y promover una política pública y un conjunto de nuevos programas dirigidos específicamente a este sector poblacional. En su mayoría, los programas existentes parten de la premisa errónea de que sólo se trata de un problema de acceso al crédito. Sin embargo, los documentos que se han examinado en este estudio y las observaciones de campo realizadas demuestran que estamos frente a un problema mucho más complejo. La mayoría de las

personas en las comunidades pobres de Puerto Rico no posee una cultura de trabajo sólida en la cual puedan apoyarse para convertirse en empresarios. Debemos recordar que estamos frente a una tercera generación de personas que nunca han trabajado asalariadamente. Asuntos como el manejo del tiempo, la forma de vestirse, tratar con clientes y empleados, por ejemplo, son fundamentales y pueden decir el éxito de un emprendimiento. Es imprescindible desarrollar programas de formación en manejo empresarial específicos para estos sectores. Puerto Rico necesita desarrollar un programa de asistencia técnica que permita organizar sistemas de eslabonamientos entre grandes, medianas y pequeñas empresas, así como programas de mentoría y voluntariado que sirvan de apoyo a los empresarios emergentes. Sólo con un programa que comience desde lo básico –generar una cultura de trabajo– y vaya hasta el montaje de un sistema de apoyo solidario durante los primeros tres o cuatro años de operación de un negocio, podremos efectivamente pensar en un horizonte auspicioso para los programas de empresarismo.

8. En las Comunidades Especiales hay una cantidad de iniciativas económicas al margen de la ley pero que realizan actividades lícitas. Por ejemplo, talleres de costura en la casa, confección de comidas, talleres de mecánica automotriz, manicuristas, reparación de equipos. Es difícil saber cuántos son, pero son miles los negocios que hoy no cuentan con los permisos necesarios. Un programa “de transición” podría incluir que se les extiendan permisos provisionales, que no se los penalice por las faltas administrativas que hubieran cometido hasta ahora, y que se los acompañe en el proceso de consolidar y formalizar su negocio. De esa manera entrarán en el circuito formal de la economía, podrían lograr acceso a financiación y capital a largo plazo, así como a asistencia técnica para mejorar y expandir sus negocios, aumentar la productividad e integrarse a los procesos contributivos. Sobre esas bases podrían levantarse empresas sólidas y generarse un sentido de pertenencia al sector empresarial y no al sector peyorativamente conocido en Puerto Rico como “chiripeo”. El estudio recomienda que se emita una orden ejecutiva al respecto, creando un programa de transición para formalizar estos negocios.
9. Los CAADEC son un gran activo del Proyecto de Comunidades Especiales. Pero lograr su desarrollo pleno, su estabilidad y su sostenibilidad requiere un apoyo consecuente en términos de recursos humanos y financieros, por lo menos en los primeros cinco años. En el caso del CAADEC de Arroyo, el más desarrollado, debe iniciarse a

la brevedad posible la fase de establecer la incubadora de negocios prevista en su plan de trabajo inicial, a fin de articular efectivamente los procesos de formación y de generación de empleos. Igual debe hacerse con los otros, en la medida en que los procesos de formación y capacitación vayan generando egresados.

10. La OCEPR debe ejercer liderazgo entre las agencias e instrumentalidades del Estado para guiarlas hacia un modelo de política socioeconómica que permita sustituir la cultura de la dependencia por la del empresarismo. En ese sentido, debe gestionar del Poder Ejecutivo una directriz convocando a todas las entidades públicas a que definan sus programas hacia ese objetivo. Ello conllevará, probablemente, renegociar muchos programas con las agencias federales, a los fines de requerir trabajo a cambio de algunos subsidios que todavía se dan sin requerir mayor esfuerzo por parte de los recipientes.
11. La OCEPR debe servir, además de orientador de la política pública dirigida a la generación de empleo en las comunidades pobres de Puerto Rico. Hacia esos fines, debe buscar una estrecha vinculación con el Departamento del Trabajo para canalizar la mayor cantidad posible de incentivos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas que puedan establecerse en las comunidades.
12. La OCEPR necesita desarrollar también alianzas con empresas privadas prósperas y bien establecidas, a través de una cadena con eslabonamientos, que incluya programas de transferencia de conocimientos, incentivos para las compras locales, y programas de mentoría y voluntariado empresarial. Por la complejidad y el costo de montar empresas en Puerto Rico, se recomienda identificar unos pocos proyectos con posibilidades reales de éxito, que puedan servir de instancias de demostración, en vez de intentar una estrategia de masificación de esfuerzos que puedan dispersarse.
13. Igualmente la Oficina debe plantearse una convocatoria ciudadana para organizar un gran programa de voluntarios por la pobreza y la equidad social. No hay forma de costear la inmensa labor que supone bajar los niveles de pobreza y reducir el margen de desigualdad social tan grande que hay en Puerto Rico. En esa dirección, la OCEPR debe desarrollar una estrategia de comunicaciones que permita a la población captar cabalmente la dimensión de las tareas que realiza y las que deben encararse por la sociedad en su conjunto.
14. Finalmente, se sugiere el establecimiento de un Fondo para la Autogestión y el Desarrollo Social, que pueda ser nutrido con asignaciones presupuestarias del Gobierno, recursos deposita-

dos por la Asamblea Legislativa de sus “barriles”, recursos de los municipios, aportes empresariales y de fundaciones, así como donaciones de individuos. Su objetivo sería apoyar pequeños proyectos en el ámbito comunitario, que sean presentados a la consideración del Fondo por la propia comunidad y que vayan a ser ejecutados por ésta. Una Junta de Directores, compuesta mayoritariamente por líderes comunitarios, debe formular los lineamientos de operación, establecer las líneas programáticas, así como las prioridades y dirigir los trabajos el Fondo. La idea es que funcione como un verdadero fideicomiso, utilizando para proyectos sólo el producto generado por sus inversiones y manteniendo un fondo dotal permanente. De esa manera, la autogestión deja de ser una idea abstracta y pasa a ser algo real, tangible y eficaz. En el proceso los residentes de las comunidades van ganando una experiencia de gerenciar proyectos comunitarios, que podría volcarse en un aliciente para otros tipos de emprendimientos empresariales a nivel personal o colectivo.

UNA CONSIDERACIÓN FINAL

Incorporar la población pobre a la sociedad, a la producción y al mercado, y mejorar las agudas polarizaciones sociales actuales potenciarán la economía de Puerto Rico, la harán más competitiva y productiva, y generarán cohesión social, pilar imprescindible para un desarrollo sostenible.

La experiencia de Comunidades Especiales muestra que ello puede hacerse si existe la voluntad política para enfrentar la pobreza y se utilizan enfoques basados en la movilización del capital social de la comunidad.

El Proyecto ha abierto un camino que debería ser profundizado, ampliado y renovado, desarrollando nuevos abordajes a partir de las lecciones aprendidas. El futuro de la isla estará marcado en buena medida por el modo en que se encaren los desafíos de la exclusión social y la inequidad.

Anexo 1

LEY PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS COMUNIDADES ESPECIALES DE PUERTO RICO

DECIMOCUARTA ASAMBLEA LEGISLATIVA - Primera Sesión Ordinaria
Ley N° 1 aprobada el 1 de marzo de 2001

Para crear la “Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico”, a fin de establecer la política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en lo relativo al desarrollo integral de las comunidades especiales del país; establecer guías a considerar para identificar a las comunidades especiales; crear la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio-Económico y la Auto-gestión, el cargo de Coordinador General, el Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales y el Consejo para las Comunidades Especiales; y para asignar recursos para la organización de la Oficina y el inicio del Programa.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las transformaciones económicas que han ocurrido en Puerto Rico en las últimas décadas han producido unos beneficios de los cuales no han participado por igual todos los sectores del país. Cientos de miles de puertorriqueños viven en condiciones de pobreza, infraestructura básica, condiciones ambientales inaceptables, estado de vivienda deficientes, alto índice: de conducta delictiva, violencia doméstica, maltrato y abuso de menores, embarazo en adolescentes y el uso y abuso de sustancias contro-

ladas entre otros, totalmente inaceptables para una sociedad civilizada, que no han logrado acceso a las oportunidades de desarrollo tanto en lo económico como en lo social. Estas condiciones de vida están presentes en bolsillos de pobreza, áreas urbanas, en barriadas aisladas en sectores rurales y en muchas familias que viven en residenciales públicos.

Las estadísticas ofrecen un cuadro alarmante. Según el Censo de 1990, el 58% de los puertorriqueños, o sea, 2.057.377 personas de un total de 3,5 millones, vive bajo los niveles de pobreza. Con respecto a nuestra juventud menor de dieciocho años, el 66% se encuentra bajo el nivel de pobreza, esto es, 761.789 de un total de 1,1 millón de niños y jóvenes.

Debe señalarse, además, que aproximadamente un 30% de los hogares en Puerto Rico está encabezados por una mujer. En 7 de cada 10 de estos hogares, la mediana de ingreso escasamente alcanza el 40% de la mediana de ingreso en aquellas familias constituidas por padre y madre.

Estas condiciones objetivas de marginalidad prevalecientes en las comunidades especiales, agravadas por la desigualdad que ocasiona el género, la edad, la condición social y la racial, tienen a su vez efectos sociales, psicológicos y de salud negativos y producen entre sus residentes sentimientos de impotencia y frustración que minan continuamente la fe de estos en ellos mismos, en el Gobierno y en las instituciones.

Es imperativo que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y sus municipios modifiquen su enfoque de intervención y sustituyan su función o desempeño tradicional de Estado paternalista por un modelo que incorpore la capacidad y voluntad de trabajo de las comunidades en la solución de sus problemas.

Esta ley reconoce que el desarrollo de las comunidades especiales debe ser protagonizado por ellas mismas constituyéndose en agentes de cambio eficaces, capaces de establecer y lograr la consecución de sus metas y objetivos dirigidos al logro de una mejor calidad de vida.

La política pública aquí enunciada establece que el Coordinador General, los departamentos, corporaciones públicas, agencias y municipalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tienen el deber y la responsabilidad de actuar de forma integrada y mediante un enfoque sistémico e interdisciplinario, para promover el desarrollo de las Comunidades Especiales.

Por tanto, a partir de la vigencia de esta ley, se dispone que será responsabilidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico promover la creación de condiciones que permitan resolver el grave problema de marginalidad que existe en estas comunidades especiales, estimulando el involucramiento activo de sus residentes para el mejoramiento de la calidad de vida. A estos fines, estimulará el fortalecimiento de la base organizativa y económica de las comunidades especiales para que éstas asuman la dirección de su propio proceso de desarrollo.

Para lograr estos propósitos se crea la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio-Económico y la Autogestión adscrita a la Oficina del Gobernador, la cual será dirigida por un Coordinador General. A este funcionario le serán delegadas las facultades y los poderes necesarios para que cumpla con su encomienda de coordinar los esfuerzos gubernamentales, incluyendo los municipales, en tomo al desarrollo social y económico de las comunidades especiales y promover la participación del sector privado y de las fundaciones e instituciones de la sociedad civil en esas iniciativas. Su Oficina será el brazo ejecutor que asegurará el cumplimiento de la política pública que se establece en esta ley. Por medio de esta ley, además, se le proveen los recursos para su organización inicial.

Esta ley crea el Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales que, una vez completadas las acciones previas que son indispensables para la ejecución de los objetivos de esta ley, contará con los fondos que permitirá la subvención de proyectos de iniciativa comunitaria.

DECRETASE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

Artículo 1.- Título.

Esta Ley será conocida como “Ley para el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico”.

Artículo 2.- Política Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para Promover el Desarrollo Integral de las Comunidades Especiales de Puerto Rico.

Será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico promover el principio de la autogestión y apoderamiento comunitario, esto es, el proceso integral mediante el cual las personas y sus comunidades reconocen y ejercen el pleno dominio y control de sus vidas partiendo desde su propio esfuerzo y poder. Debido a los niveles de pobreza, condiciones ambientales inaceptables y otros males sociales que aún subsisten en Puerto Rico, es prioridad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico identificar comunidades que, por sus condiciones, requieren tratamiento especial de modo que pueda gestionarse proactivamente su desarrollo.

Esta iniciativa estará dirigida a promover que los residentes de las comunidades especiales adquieran, por sí mismos, las condiciones de vida, las destrezas, actitudes y niveles de organización que les permitan convertirse en autores de su propio proceso de desarrollo económico y social. El Gobierno actuará como capacitador, promotor, facilitador y colaborador, eliminando barreras, estableciendo incentivos y creando condiciones y mecanismos necesarios para que dichas comunidades puedan asumir exitosamente su desarrollo personal y comunitario.

Por otra parte, se requiere que los miembros de las comunidades especiales se comprometan, aporten y trabajen en promoción de su bienestar. En suma, se requerirán del Gobierno del Estado Libre Asociado y sus dependencias, así como de los municipios, acciones bien planificadas que estimulen la participación de las comunidades especiales en los procesos decisionales relativos a los asuntos que afectan su desarrollo, desde un nuevo rol de propietario y productor, radicalmente distinto al modelo del Estado Benefactor o paternalista.

Igualmente será política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico promover y facilitar la alianza entre las comunidades y los sectores públicos y empresariales, así como con las instituciones de la sociedad civil para el logro de los propósitos de esta ley. Ello incluye la participación de los Gobiernos Municipales como un componente fundamental en la identificación de las comunidades especiales y sus necesidades, en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo comunitario y en la colaboración para la implantación de estos planes.

Artículo 3.- Creación de la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio-Económico y la Autogestión.

Se crea la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio-Económico y la Autogestión, en adelante denominada la Oficina, la cual estará adscrita a la Oficina del Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, será una oficina excluida de la aplicación de la Ley de Personal del Servicio Público y quedará a cargo de un Coordinador, quien será responsable de cumplir con los deberes y funciones que le impone esta ley. El Coordinador será nombrado por el Gobernador de Puerto Rico, con el consejo y consentimiento del Senado, y ejercerá sus funciones en una relación de confianza con la autoridad nominadora. Deberá ser una persona de probidad y reconocida solvencia moral y de vasta experiencia en el desarrollo de trabajo comunitario y atención de los sectores marginados. Dicho Coordinador tendrá los poderes necesarios y adecuados para asegurar que se lleven a cabo las funciones y objetivos dispuestos por esta ley.

Artículo 4.- Funciones y deberes de la Oficina.

La Oficina tendrá la responsabilidad de implantar la política pública enunciada en esta ley. Para lograr su consecución, la Oficina coordinará los esfuerzos gubernamentales en aras del desarrollo social y económico de las comunidades especiales y con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- a. fortalecimiento socio-económico de las familias;
- b. fortalecimiento organizativo de las comunidades;
- c. rehabilitación física y ambiental de las comunidades;
- d. fomento de las iniciativas ciudadanas compatibles con la política pública que persigue esta ley;
- e. coordinación y participación de los Gobiernos Municipales como un componente fundamental en la identificación de las comunidades especiales y sus necesidades, en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo comunitario y en la colaboración hacia la implantación de estos planes; y
- f. adoptar en coordinación con el Consejo para las Comunidades Especiales, las normas y reglamentación necesarias para su funcionamiento.

Artículo 5.- Funciones y deberes del Coordinador.

El Coordinador tendrá los siguientes deberes y funciones:

1. Identificar, en consulta con todos los alcaldes de Puerto Rico, la Junta de Planificación y demás recursos disponibles, aquellas comunidades que serán designadas como comunidades especiales para los fines de esta ley a base de criterios, objetivos, entre los cuales se encuentran:
 - a. nivel socioeconómico;
 - b. condiciones de infraestructura básica;
 - c. condiciones ambientales; y
 - d. el estado de las viviendas y otros aspectos de desarrollo.
2. Actualizar periódicamente el inventario de las comunidades especiales designadas para los fines de esta ley.
3. Velar por la implantación y la revisión periódica de la efectividad de uno o más modelos de desarrollo para las comunidades especiales basado en los siguientes fundamentos:
 - a. El principio de autogestión y apoderamiento comunitario que hace del residente el eje central de la planificación y la acción de renovación y desarrollo.
 - b. La alianza entre las comunidades, los sectores públicos y el sector empresarial asumiendo las diversas responsabilidades para facilitar el desarrollo socioeconómico.
 - c. El enfoque integral al problema de la pobreza que descansa en el convencimiento de que hay que atacarla desde todos los frentes.

- d. El deber de constituirse en el enlace entre las agencias gubernamentales, corporaciones públicas, Gobiernos Municipales, el sector privado, y organizaciones de la sociedad civil, con las comunidades especiales.
 - e. Promover que las ayudas disponibles en las agencias gubernamentales, tanto locales como federales, corporaciones públicas y Municipios que puedan destinarse a la realización de proyectos y actividades en las comunidades especiales, de forma tal que se permita establecer con razonable certeza las fechas de inicio y terminación de los proyectos.
 - f. Fiscalizar la ejecución de los proyectos seleccionados para que se realicen conforme a lo acordado, es decir dentro de los plazos y términos prescritos.
 - g. Conducir directamente, o por iniciativa de otra entidad gubernamental o privada, la realización de talleres educativos y campañas de divulgación sobre los alcances y oportunidades que ofrece esta ley.
 - h. Realizar aquellos actos que sean requeridos por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o que sean inherentes al desempeño de la encomienda que esta ley le impone, incluyendo la coordinación con el Consejo Asesor para el Desarrollo de las Comunidades Especiales, que se establezca mediante esta ley.
4. Someter el o antes del 28 de febrero de cada año un informe anual escrito a la Asamblea Legislativa de Puerto Rico sobre el proceso de administración e implantación de esta ley, los recursos utilizados, metas alcanzadas, planes trazados y áreas a revisar.

Artículo 6.- Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales de Puerto Rico.

Se crea el Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. El Fondo se nutrirá de las asignaciones que haga el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de otros fondos públicos, incluyendo, entre otros, de mejoras capitales, otros fondos estatales y federales, que se le asignen o que obtenga, y de las aportaciones que hagan a éste individuos y entidades del sector privado. Este Fondo será administrado por el Consejo para las Comunidades Especiales. El dinero que ingrese al Fondo se utilizará para los siguientes propósitos, entre otros:

- a. Proyectos de iniciativa comunitaria que propicien el desarrollo comunitario, tales como: proyectos de infraestructura, construc-

ción y rehabilitación de viviendas, construcción, rehabilitación y mantenimiento de centros comunales y de servicios comunitarios, áreas recreativas, otras instalaciones comunitarias, proyectos de reforestación y de protección ambiental y de recursos naturales y proyectos similares.

- b. Proyectos de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias de las comunidades especiales, mediante el ofrecimiento de: asesoramiento y asistencia técnica, la gestión para la profesionalización del equipo de trabajo y compra de equipo, entre otros asuntos similares.
- c. Promover actividades para el financiamiento, de proyectos de desarrollo económico y autogestión, préstamos, garantías, inversiones, ayuda económica, capacitación, y apoyo técnico para garantizar el éxito de estas empresas.

Artículo 7.- Asignación de Fondos para el Establecimiento y Organización de la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socio-Económico y la Autogestión y para el Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales.

Se asigna hasta la cantidad de un (1) millón de dólares con cargos a cualesquiera fondos bajo la custodia de la Oficina de Gerencia y Presupuesto para la creación y funcionamiento, inicial de la Oficina y para la creación de una red organizativa que garantice un rápido acceso y comunicación efectiva entre las comunidades especiales, la Oficina y las agencias gubernamentales, corporaciones públicas y municipios. La Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto consignará en el presupuesto anual del Gobierno de Puerto Rico, los fondos necesarios para el funcionamiento de esta Oficina, a partir del año fiscal 2001-2002. Con efectividad el 1 de julio de 2001 se ingresará y se harán disponibles los fondos que nutrirán el Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales creado por esta ley.

Artículo 8.- Consejo Asesor para el Desarrollo de las Comunidades Especiales.

Se crea el Consejo para el Desarrollo de las Comunidades Especiales, en adelante denominado el Consejo, el cual estará presidido por el Gobernador e integrado además por el Coordinador de la Oficina, el Comisionado para Asuntos Municipales, el Secretario del Departamento de Vivienda, el Secretario del Departamento de la Familia, el Superintendente de la Policía de Puerto Rico, el Secretario del Departamento de Salud, y el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos,

un alcalde perteneciente a la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico y uno perteneciente a la Federación de Alcaldes de Puerto Rico, un legislador municipal por cada uno de los distintos partidos políticos que hayan competido en las pasadas elecciones municipales y cuatro representantes del interés público, que serán residentes de comunidades especiales, dos de los cuales no serán residentes de la Zona Metropolitana. Los alcaldes, legisladores municipales y representantes del interés público serán designados por el Gobernador por un término de cuatro (4) años. El Gobernador o Gobernadora nombrará a los representantes de los alcaldes de temas sometidos ante su consideración por la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico y la Federación de Alcaldes de Puerto Rico, respectivamente. En el caso de los representantes de los legisladores municipales, los nombramientos surgirán de temas escogidas en una reunión de los legisladores municipales electos por cada partido citada exclusivamente para tales fines. Los funcionarios públicos que forman parte del Consejo podrán delegar su participación en un subalterno debidamente autorizado para tomar determinaciones en su representación. El Consejo se reunirá por lo menos dos (2) veces al mes y una simple mayoría de sus miembros será quórum para sus deliberaciones y determinaciones. Los legisladores municipales y los representantes del interés público, que no sean funcionarios públicos, recibirán una remuneración de cincuenta (50) dólares por cada reunión a la que asistan.

En el caso de los alcaldes, legisladores municipales y representantes del interés público, ninguno podrá servir en el Consejo por dos (2) términos consecutivos, entendiéndose, que aunque alguno de estos comenzara su función luego de haber comenzado un término, ya fuere por motivo de renuncia, remoción, o muerte de su antecesor, se considerará como si hubiese servido un término completo.

El Consejo será presidido por el gobernador y administrado, por el Coordinador de la Oficina quien tendrá la responsabilidad de dirigir los trabajos y asegurarse de la adecuada, ejecución de los deberes y responsabilidades asignados al mismo.

El Consejo establecerá mediante reglamento, las normas necesarias para el funcionamiento y operación de la Oficina del Coordinador, así como para la evaluación de propuestas y de las asignaciones de fondos para promover el mejor uso del Fondo para el Desarrollo Socio-Económico de las Comunidades Especiales de Puerto Rico. El Consejo también establecerá los parámetros y criterios para la designación de los sectores que formarán parte de las iniciativas de las comunidades especiales.

En el proceso de determinar lo que constituye una comunidad especial el consejo tomará en consideración prioritariamente la existencia, entre otros factores como los relativos a niveles socioeconómicos bajos,

condiciones de infraestructura deficientes, condiciones ambientales problemáticas y el estado de la vivienda deficiente, ya sea individual y particularmente la combinada, de las siguientes situaciones:

- a. Alto porcentaje de analfabetismo y deserción escolar.
- b. Alto porcentaje de personas bajo el nivel de pobreza.
- c. Alta tasa de desempleo.
- d. Núcleos familiares donde predomine un sólo jefe de familia como único sustento.
- e. Largo historial de problemas ambientales y deficiencia en la provisión de servicios básicos.

El Consejo establecerá un plan de seis años para atender los reclamos y las necesidades de estas comunidades especiales. Tendrá metas específicas, itinerarios de cumplimiento, así como indicadores para medir los resultados.

Artículo 9.- Reglamentación.

El Consejo y la Oficina deberán adoptar la reglamentación necesaria para la eficaz implantación de sus deberes y responsabilidades al amparo de esta ley.

Artículo 10.- Vigencia.

Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.

Antonio Faz Alzadora
Presidente del Senado

Carlos Vizcarrondo
Presidente de la Cámara de
Representantes

Anexo 2

METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES

LA ENCOMIENDA

En agosto de 2004, la entonces gobernadora de Puerto Rico, Sila María Calderón, le encomendó al doctor Bernardo Kliksberg, experto internacional en políticas sociales y pobreza, organizar un equipo de trabajo para realizar una evaluación del Proyecto de Comunidades Especiales. Se le solicitó calibrar el impacto de la magna inversión de recursos que hizo el Gobierno de Puerto Rico en el Proyecto, examinando especialmente la contribución de éste a la generación de capital social. La encomienda incluía, además, diseñar un sistema para el monitoreo permanente que permitiera lograr mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones relacionadas a la superación de la pobreza. Se solicitó, asimismo, hacer recomendaciones para fortalecer los diversos programas de la OCEPR y de otras agencias públicas dirigidos a superar la pobreza en Puerto Rico.

Hacia ese objetivo, el doctor Kliksberg invitó a un grupo de especialistas de América Latina a conformar un equipo de trabajo bajo la Oficina de Brasil de la UNESCO, entidad que ha prestado asesoramiento y cooperación técnica a uno de los principales programas mundiales de lucha contra la pobreza. Se preparó una propuesta de trabajo que fue discutida tanto con la gobernadora, como con la entonces coordinadora general de la OCEPR, doctora Linda Colón, y la División Legal del Banco de Desarrollo de Puerto Rico, presidido por el señor Francisco J. Rodríguez Castro.

La propuesta fue aprobada y se firmó un acuerdo a esos efectos el 18 de noviembre de 2004, previendo realizar la investigación entre esa fecha y el 30 de junio de 2005. La entrega del informe final y los informes financieros tuvieron como límite el 15 de diciembre de 2006.

EQUIPO DE TRABAJO

El director del Proyecto, en consulta con funcionarios de la UNESCO y recabando los mejores especialistas en análisis y evaluación de políticas sociales y programas contra la pobreza, invitó a cuatro profesionales adicionales a participar del esfuerzo de esta evaluación. Además, para estudios puntuales, se contó con el insumo de consultores y/o empresas de Puerto Rico que proveen diversos servicios. El equipo del proyecto estuvo compuesto por las siguientes personas, cuyos datos biográficos se encuentran en el Anexo 3.

- Bernardo Kliksberg: director del Proyecto.
- José Sulbrandt: especialista en diseño de indicadores de evaluación de políticas y programas sociales.
- Leonardo Cadem: especialista en encuestas cuantitativas y cualitativas.
- Irene Novacovsky: especialista en sistemas de monitoreo y seguimiento de políticas y programas sociales.
- Marcia Rivera: especialista en políticas sociales y desarrollo económico comunitario; apoyó localmente a todo el equipo de trabajo y actuó como coordinadora del Proyecto.

METODOLOGÍA

A lo largo del período de investigación, el director del Proyecto sostuvo reuniones individuales y grupales con los integrantes del equipo de trabajo a los efectos de analizar los materiales generados por el Proyecto de Comunidades Especiales, diseñar los instrumentos de indagación y evaluar los resultados parciales de las distintas fases de la evaluación. Hubo una primera reunión grupal del equipo en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2004, luego numerosas sesiones de trabajo en Puerto Rico a lo largo del año 2005.

El estudio incluyó diversos componentes y métodos de análisis, entre los que se encuentran diálogos estructurados con funcionarios de la OCEPR; entrevistas individuales a altos funcionarios de diversas agencias e instrumentalidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, así como a una muestra de alcaldes y de empresarios; cinco grupos focales; una encuesta minuciosa a una muestra de 1.000 residentes de Comunidades

Especiales y otra a líderes comunitarios; y análisis de numerosos informes y datos estadísticos diversos, tanto de Puerto Rico como de América Latina y de otros países. A continuación se describe cada componente.

1. Análisis de informes, datos estadísticos y materiales producidos por las diversas agencias que instrumentaron proyectos en las Comunidades Especiales

El Proyecto de Comunidades Especiales generó un monumental acervo de información que fue necesario recopilar y analizar. Se produjeron informes estadísticos, informes narrativos y materiales preparados por diversas agencias o entidades como la OCEPR; el Fideicomiso; la Oficina de Asesoría de Comunidades Especiales; los departamentos de Transportación y Obras Públicas, Vivienda, Familia, Salud y Educación, así como la WIPR y el Instituto de Cultura Puertorriqueña. A continuación se destacan algunos de los informes más importantes que se examinaron en esta evaluación:

OCEPR

1. Resúmenes de los perfiles de las Comunidades Especiales por municipios.
2. Datos estadísticos del estudio de base realizado en 686 Comunidades Especiales. Agregados y desagregados por comunidad.
3. Resumen de necesidades de las Comunidades Especiales, derivadas de los perfiles.
4. Cuestionario utilizado en el estudio de los perfiles.
5. Marco conceptual para el desarrollo comunitario.
6. Proyecto ¿Quiénes somos? en el cual unas 80 Comunidades Especiales recopilaron su historia y sus vivencias. Se han generado en diversos formatos –escritos, en grabaciones y en videos–.
7. Documentación de la Alianza de Líderes Comunitarios –incluyendo manifiestos, acuerdos, organización de trabajos–.
8. Listado de proyectos de desarrollo económico comunitario instrumentados.
9. Capacitación de personal –materiales utilizados en el proceso de formar a los organizadores, coordinadores y gerentes–.
10. Capacitación de líderes –materiales utilizados en los seis ciclos de talleres ofrecidos a los líderes comunitarios en el cuatrienio–.
11. Masificación –informes sustantivos sobre la experiencia de llevar a los residentes de las Comunidades Especiales una síntesis del programa de formación de líderes comunitarios–.

12. Informes internos del proceso de transición; todas las presentaciones hechas en Power Point con los datos de resumen del trabajo realizado por cada unidad de la OCEPR.
13. Informe general sometido al Comité de Transición, con fecha al 30 de septiembre de 2004.

Fideicomiso para las Comunidades Especiales / Oficina de Asesoría de Comunidades Especiales

- Planes de Desarrollo Integral para las Comunidades Especiales de Puerto Rico, incluyendo las de DTOP y Vivienda.
- Informe de transición al 30 de septiembre de 2004.
- Informe de desembolsos y proyectos al 31 de mayo de 2005.

Departamento de Transportación y Obras Públicas

- Resumen global de la situación de proyectos en 428 Comunidades Especiales.
- Presentación del Proyecto Mil Millones al 21 de diciembre de 2004.
- Informe de transición al 30 de septiembre de 2004 –Sección Informe de Desarrollo Comunitario–.
- Informe de situación de los proyectos al 31 de mayo de 2005.

Departamento de la Vivienda

- Proyecto Mil Millones –informe al 21 de diciembre de 2004
- Informe de transición al 30 de septiembre de 2004.
- Informe de situación de los proyectos al 31 de mayo de 2005.

Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública, Proyectos de Comunicación

- Crónica 1 –creaciones audiovisuales de las Comunidades Especiales de Puerto Rico, informe de diciembre de 2002 a enero de 2005–.
- Portafolio fotográfico comunitario –Nuestro país visto por su gente, diciembre de 2004–.

Instituto de Cultura Puertorriqueña

- Informe del trabajo realizado por el Programa Expresarte a Todo Rincón, a marzo de 2005.

Corporación de las Artes Musicales

- Informe del trabajo comunitario realizado, contenido en la petición presupuestaria 2005-2006.

Otros departamentos y agencias

- Todos los informes de transición preparados al 30 de septiembre de 2004.
2. **Análisis de fuentes secundarias sobre el desempeño de la economía de Puerto Rico y los problemas sociales del país; preparación de tabulaciones con correlaciones clave**

Además de numerosos trabajos de orden académico, esta investigación pudo contar con los insumos de dos valiosas fuentes de investigaciones recientes sobre la economía de Puerto Rico: el estudio especial de la CEPAL, “Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI” de 2004, y el estudio “Puerto Rico 2025”, preparado por A. T. Kearney Management Consultant en 2004, ambos a pedido del Gobierno de Puerto Rico. Los dos han tenido poca difusión y contienen datos estadísticos y análisis que fueron sumamente valiosos para esta evaluación.

3. **Diálogos con funcionarios de la OCEPR**

El trabajo de investigación incluyó una serie de diálogos grupales e individuales con funcionarios de distintos niveles de la OCEPR, incluyendo sus dos coordinadoras generales en el período de la investigación, a fin de captar aspectos fundamentales como compromiso con el Proyecto, capacidad de interacción y de trabajo en equipo con otros funcionarios, sus bases teóricas y aproximaciones a los conceptos de autogestión, apoderamiento, capital social, desarrollo comunitario, entre otros. Una primera sesión con los gerentes de la OCEPR se realizó el 22 de diciembre de 2004, a fines de discutir su experiencia en la coordinación de las labores de los organizadores comunitarios. Se dialogó también con organizadores comunitarios, con responsables del área de desarrollo económico, de coordinación interagencial, de proyectos especiales con financiamiento externo y del Programa Nacional de Capacitación de Líderes.

Subsiguientemente, tras el cambio de dirección en la Oficina, se creó un grupo de discusión y análisis designado por la nueva coordinadora general, que colaboró con el equipo de UNESCO en la revisión de cuestionarios, diseño de la muestra, análisis de datos y de resultados preliminares.

4. Entrevistas a altos funcionarios gubernamentales

Como previsto en el plan de trabajo del programa, se realizaron entrevistas individuales con altos funcionarios gubernamentales –secretarios de las principales agencias que estuvieron involucradas en la ejecución de los diversos componentes del Proyecto de Comunidades Especiales–. Estas fueron realizadas por el director del Proyecto y/o la coordinadora, y estuvieron estructuradas sobre la base de una guía de preguntas específicas a cada caso.

- Sila M. Calderón: gobernadora de Puerto Rico y creadora del Proyecto.
- Linda Colón: primera coordinadora general de la OCEPR (2001-2004).
- Ingrid Vila: primera directora de la Oficina de Asesoría de Comunidades Especiales.
- Julia Torres: coordinadora general de la OCEPR a partir de 2005.
- Ileana Echegoyen: ex secretaria del Departamento de la Vivienda.
- José Izquierdo: ex secretario de Estado y primer secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas (dos entrevistas).
- Fernando Facundo: ex secretario del Departamento de Transportación y Obras Públicas.
- Yolanda Zayas: ex secretaria del Departamento de la Familia.
- César Rey: ex secretario del Departamento de Educación.
- Teresa Tió: ex directora del Instituto de Cultura Puertorriqueña.
- Víctor Rivera Hernández: ex secretario del Departamento del Trabajo.
- Nilsa Medina Piña: ex directora del Programa Nacional de Formación de Líderes Comunitarios.

5. Entrevistas individuales a alcaldes y empresarios

Se prepararon guías para entrevistas individuales a empresarios y alcaldes a fin de auscultar el nivel de conocimiento y participación en las diversas iniciativas del Proyecto de Comunidades Especiales. Se seleccionó una muestra de alcaldes de diferentes partidos para conocer su experiencia con el programa, incluyendo a aquellos que habían expresado públicamente sus diferencias

con la OCEPR y algunos que la habían endosado con entusiasmo para captar diferencias de apreciación. Se entrevistaron a los alcaldes de Comerío, Caguas, Carolina, Dorado, Juana Díaz, Luquillo y Utuado.

Se realizaron, asimismo, entrevistas a empresarios y altos funcionarios de empresas que han demostrado en Puerto Rico un compromiso con la responsabilidad social empresarial. Estos fueron de las empresas Cordero Badillo (Atilano Cordero), Walgreen's (Edwin Rodríguez), Triple S (Vivian Rivera y Ángel Reyes), Electro Biology, Inc. (Bartolomé Gamundi) y Hewlett Packard (Nilda Prieto).

6. Grupos focales

Los grupos focales constituyen un método de trabajo sumamente interesante, ya que mediante una guía estructurada de preguntas y un conductor profesional de la sesión se puede promover un diálogo esclarecedor con insumos cualitativos valiosos para una investigación. Los grupos focales se realizaron en Ipsos-Hispania, una empresa especializada en estudios y encuestas. El equipo de la UNESCO generó las guías y pautas específicas para cada grupo focal y una psicóloga especializada en este trabajo dirigió las discusiones.

Para esta evaluación se realizaron cinco grupos focales con diez y doce personas en cada uno y con una duración promedio de dos horas. Todas las sesiones fueron grabadas en video, en audio, y además transcritas. Se prepararon preguntas guías para cada sesión de grupo focal y se realizaron las siguientes sesiones:

- Población general del país: sirvió para captar la opinión pública que se tiene del Programa de Comunidades Especiales. Se realizaron dos grupos, de forma que pudieran servir de contrapeso entre sí. Ambos incluyeron personas adultas, capaces de formarse una opinión, procedentes de diferentes sectores sociales y con balance entre hombres y mujeres.
- Líderes de las Comunidades Especiales: se realizó un grupo focal con líderes para explorar particularmente el impacto del programa de formación y capacitación que la OCEPR brindó a estos, además de obtener su opinión sobre otros aspectos del Proyecto.
- Representantes de los medios de comunicación: se auscultó a través de un grupo focal la relación con los medios, las percepciones de los periodistas sobre la pobreza en Puerto Rico, y los prejuicios que podrían existir hacia los temas de pobreza.

- Jóvenes residentes y participantes de los programas de Comunidades Especiales: se hizo una selección de jóvenes de la Red de Jóvenes Facilitadores impulsada por la OCEPR y se organizó un grupo focal para auscultar los impactos del intercambio.

7. Encuesta a muestra de residentes

La encuesta prevista en el estudio a residentes de las Comunidades Especiales se realizó por la firma Ipsos-Hispania. Se preparó un cuestionario extenso para auscultar el sentir de los residentes sobre el programa en comunidades fuertemente impactadas por el mismo. El diseño específico de esta fase se preparó después de conocer los resultados de la fase cualitativa. Ya que se trata de una evaluación de impacto, resultaba preciso establecer de antemano los indicadores contra los cuales se mediría el impacto del Proyecto de Comunidades Especiales. Se deseaba examinar la contribución a la generación de capital social, para lo cual se diseñaron indicadores para medir a través de la encuesta elementos como confianza, solidaridad, civismo, participación, capacidad de interacción intergeneracional, entre otros.

El cuestionario fue revisado y refinado en múltiples sesiones de trabajo entre el equipo de la UNESCO y consultores especializados en encuestas, funcionarios de la OCEPR e incluyó el insumo de líderes comunitarios de la Alianza y la Coalición. Una vez perfeccionado, pasaron a diseñarse los formularios e instrucciones técnicas y el plan de cruces para procesar los datos.

La definición de la muestra también fue objeto de un arduo trabajo conjunto para asegurar una representatividad adecuada. Los estadísticos Carlos Toro, de Puerto Rico, y Leonardo Cadem, de la Argentina, trabajaron conjuntamente con Marcia Rivera en la definición de la muestra. Se levantó un inventario de información con variables que incluyeron tanto criterios sociales como de inversión en infraestructura. Se generó un indicador de impacto para cada una de las siguientes variables (calculando siempre el impacto en razón de la población de cada comunidad) y luego se hizo un índice ponderado de ellas:

- Inversión realizada por DTOP en infraestructura, por comunidad.
- Inversión completada en proyectos del Departamento de Vivienda.

- Número de actividades interagenciales realizadas en la comunidad.
- Nivel de organización comunitaria según las cinco categorías desarrolladas por la OCEPR.
- Total de horas contacto en los programas de capacitación de líderes.
- Total de horas de contacto en los Encuentros Comunitarios.

Una vez ordenadas en forma descendiente de impacto combinado, se seleccionó el tercio superior y se convirtió éste en el universo de donde se seleccionó la muestra. Luego, la isla se dividió en cuatro regiones –Norte, Sur, Este y Oeste– y se seleccionó una muestra proporcional a las comunidades y a la población en cada región. Esa primera muestra fue objeto de análisis y discusión con funcionarios de la OCEPR, que incluyeron a Sandra Hernández (asignada como enlace), María del Lourdes Santiago, Aixa Díaz, Arelis Arocho y Evelyn Santos, quienes habían sido responsables de las áreas de trabajo que habría de integrarse en el índice ponderado para la muestra. El objetivo fue verificar si existieron problemas puntuales graves en algunas de las comunidades preseleccionadas que pudieran viciar la muestra. Efectivamente, se sacaron tres comunidades del listado inicial de 305, donde diversos tipos de problemas detuvieron las obras previstas.

El próximo paso fue examinar los Planes de Desarrollo Integral (PDI) de cada una de las 301 comunidades seleccionadas en la muestra a fin obtener los mapas o trazados de calles y unidades de vivienda que permitieran a los entrevistadores seleccionar las casas a visitar.

El cuestionario tomó cerca de 30 minutos en administrar y contenía algunas preguntas similares a las del perfil de base que tomó la OCEPR en 2001 para permitir comparaciones. El tamaño de la muestra fue de 1.000 casos de residentes de las Comunidades Especiales. Los trabajos de campo se realizaron del 8 de abril al 6 de mayo del 2005. El equipo de la UNESCO estuvo dando seguimiento diario al trabajo de Ipsos-Hispania que tomó y procesó la encuesta. Se hizo un primer informe, tabulaciones y cruces que se entregó al coordinador interino de la OCEPR para su estudio, con la solicitud de nuevos cruces que pudieran desearse. El equipo de la UNESCO también lo examinó y sugirió algunas nuevas tabulaciones que fueron preparadas e integradas en un informe interpretativo que también se entregó a la OCEPR el 3 de agosto de 2005.

8. Encuesta a líderes comunitarios

Al igual que el cuestionario de residentes, el de líderes fue preparado por el equipo de la UNESCO con los especialistas de Ipsos-Hispania y revisado y refinado en múltiples sesiones de trabajo con consultores especializados en encuestas, funcionarios de la OCEPR y el insumo de líderes comunitarios de la Alianza y la Coalición. Una vez que se perfeccionó, pasaron a diseñarse los formularios e instrucciones técnicas.

Inicialmente se había previsto tomar 200 entrevistas a líderes en las mismas comunidades de la muestra de residentes para permitir comparaciones entre uno y otro. Sus nombres habían sido obtenidos de los listados de participación de los talleres de formación de líderes que ofrecía regularmente la OCEPR. Sin embargo, en la práctica fue sumamente difícil ubicarlos. Por un lado, un número de líderes se había mudado y no podían ser ubicados. Por otro, el período de estas entrevistas coincidió con lluvias torrenciales en Puerto Rico, muchas comunidades fueron afectadas y numerosas familias debieron ubicar un lugar temporal a donde irse. A pesar de esos problemas, se lograron hacer 71 entrevistas completas. Sobre esa base se preparó un informe con las tabulaciones y el análisis, que también se sometió para comentarios a la OCEPR el 3 de agosto de 2005. Estas fueron entrevistas más extensas, cualitativas y cuantitativas.

9. Diseño de un sistema de monitoreo y evaluación permanente

La especialista en sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales del equipo de la UNESCO, Irene Novacovsky, viajó a Puerto Rico entre los días 8 y 14 de diciembre de 2004 para iniciar sus trabajos dirigidos a investigar el sistema de monitoreo y evaluación que se estaba utilizando y hacer las recomendaciones que se creyeran pertinentes. Realizó algunas visitas directas de observación en el terreno a Comunidades Especiales de San Juan y de la región Sur, visitó actividades comunitarias de programas de la OCEPR y asistió como observadora a dos sesiones de grupos focales para captar una idea de las actividades sobre las que deben generarse datos sistemáticamente. En ese período trabajó con un grupo de funcionarios de la OCEPR, seleccionados por la doctora Linda Colón, entonces coordinadora general de la Oficina, a quienes les había dado ya la encomienda de recopilar datos estadísticos de las actividades generadas por la Oficina y de preparar algunos informes puntuales de evalua-

ción de las mismas. La idea era que este grupo sirviera de nodo inicial de un sistema de monitoreo y evaluación permanente. Comunicaciones posteriores y un segundo viaje a Puerto Rico permitieron dejar diseñados los lineamientos de dicho sistema, que se presentó en el capítulo VI de este informe.

A lo largo de todo el proceso de esta investigación se mantuvo un intercambio fluido con la OCEPR y se le fueron suministrando los insumos y hallazgos que se consideraron importantes o útiles para el desarrollo de los programas de la Oficina.

Anexo 3

SOBRE LOS AUTORES E INVESTIGADORES

BERNARDO KLIKSBURG: director del Estudio

Ha obtenido cinco títulos universitarios, entre ellos dos doctorados en Ciencias Económicas y en Ciencias Administrativas. La Universidad de Buenos Aires le confirió sus máximas distinciones: Medalla de Oro, y dos veces Diploma de Honor.

Ha asesorado a más de treinta países y a presidentes, gabinetes, ministros, congresos, gobernadores, organismos de la sociedad civil y empresariales, en áreas críticas del desarrollo. Asesor especial de la ONU, UNESCO, UNICEF, OEA, OPS, y otros organismos internacionales. Entre otras responsabilidades ha sido director del Proyecto Regional de la ONU para América Latina de Modernización Estatal, coordinador general del Instituto Interamericano de Desarrollo Social y asesor social de la Presidencia del MERCOSUR. Ha sido designado recientemente por la ONU asesor principal de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Autor de cuarenta y siete obras y centenares de artículos técnicos que han tenido fuertes impactos internacionales, ha sido traducido al inglés, portugués, chino, ruso, árabe, hebreo, francés y otros idiomas. La UNESCO ha publicado en portugués seis de sus últimas obras y la ONU varias de ellas en inglés.

Se lo considera pionero de nuevos campos del pensamiento, entre ellos la gerencia social, la ética para el desarrollo, el capital social, y la responsabilidad social empresarial.

Es presidente del nuevo Centro de Responsabilidad Social Empresarial y Capital Social establecido por la Universidad de Buenos Aires. Integra asimismo el Comité Mundial de Bioética, el Grupo Mundial de Asesoría en el campo de salud y maternidad de la Organización Mundial de la Salud y el Comité Editorial de la UNESCO en Brasil.

Ha sido designado Doctor Honoris Causa, Profesor Honorario y Profesor Emérito por múltiples universidades, entre ellas la Universidad Nacional de Buenos Aires, la Universidad Autónoma de Nuevo León (México), la Universidad Católica del Perú, la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, la Universidad Nacional de Piura, la Universidad Nacional del Uruguay, la Universidad de Carabobo (Venezuela), la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Nacional Federico Villarreal (Perú), la Universidad Nacional de Cuyo, la Universidad Autónoma de República Dominicana, y otras. Ha sido condecorado por su trayectoria por diversos gobiernos y designado ciudadano y visitante ilustre por numerosas ciudades. La Presidencia de Guatemala le ha conferido recientemente su más alta condecoración por sus aportes a la región. La Iglesia Católica argentina lo galardonó con uno de sus mayores honores, el Premio Educar 2006. Ha sido nominado para el Premio Príncipe de Asturias por más de 400 organizaciones públicas y privadas de todos los países de la región, España, Estados Unidos, Francia, y otros países. El Senado argentino ha declarado por unanimidad de interés de ese alto cuerpo el conjunto de su obra científica.

Ha sido invitado a exponer sobre sus ideas y trabajos en Harvard, New York University, MIT, Georgetown University, Rutgers University, South California University, el Instituto de Estudios Políticos de París, la Universidad Hebrea de Jerusalem, Birmingham University, Oslo University, la Universidad Complutense de Madrid y otros centros de primera línea del mundo.

Entre sus recientes obras se encuentran los best sellers internacionales *Hacia una economía con rostro humano*, editado por Fondo de Cultura Económica, con catorce ediciones en diversos países, y *Más ética, más desarrollo*, de Editorial Temas, con diez ediciones en Argentina, España, Paraguay, Perú, así como edición en portugués por la UNESCO del Brasil.

MARCIA RIVERA HERNÁNDEZ: coordinadora de investigación

Investigadora social puertorriqueña egresada de la Universidad de Puerto Rico en Economía y de la Universidad de Londres con estudios de maestría y doctorado en Sociología y Economía del Desarrollo. Ha realizado una gran cantidad de investigaciones sobre la realidad económica y social de Puerto Rico, de América Latina y del Caribe. Ha publicado doce libros, más de cincuenta informes de investigación y sobre un centenar de artículos en revistas profesionales. Sus más recientes libros son *Una mirada desde el género: Ajuste, integración y desarrollo en América Latina*, publicado por la Editorial de la UNESCO en Caracas, Venezuela; *Tejiendo futuro, los caminos posibles del desarrollo social*, de Ediciones Puerto de San Juan en Puerto Rico; y *Las instituciones culturales en Puerto Rico*, editado por el Instituto de Cultura Puertorriqueña de San Juan.

Entre sus desempeños profesionales se encuentran el haber sido directora de la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura del Senado de Puerto Rico; consejera especial para América Latina y el Caribe del director general de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza; directora ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, con sede en Buenos Aires, Argentina; directora del Centro de Estudios de la Realidad Puertorriqueña (CEREP) y asesora del Tribunal Electoral de Puerto Rico. También ha sido profesora y conferenciante en universidades en y fuera de Puerto Rico y asesora de proyectos y programas de superación de la pobreza en varios organismos de Naciones Unidas, como la CEPAL, PNUD, UNICEF, así como en el Banco Interamericano de Desarrollo. Integró un equipo internacional pionero en el PNUD que operacionalizó el concepto de *desarrollo humano sostenible* para diseñar indicadores que permitieran su medición a escala mundial.

Su actividad profesional le ha valido numerosos reconocimientos, entre los cuales se destacan varios por sus aportes los estudios del género en Puerto Rico y América Latina. También fue designada por el ex secretario general de las Naciones Unidas, doctor Kofi Annan, a la Junta de Directores del Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) en representación de América Latina e integró la Junta de Directores del Consejo Internacional de Ciencias Sociales, en París. Fue, además, presidenta del Consejo Asesor del Fideicomiso para la Conservación de los Recursos Naturales de Puerto Rico e integrante de varias juntas de directores de organizaciones de la sociedad civil puertorriqueña y latinoamericana.

En la actualidad se desempeña como investigadora y consultora en temas de desarrollo económico y social y dirige el Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES).

JOSÉ SULBRANDT CABEZAS

Abogado egresado de la Universidad de Chile; master y doctor en Sociología de la Universidad de California, Los Ángeles, Estados Unidos. Consultor internacional del BID, OEA, OPS y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe. Ha sido profesor y coordinador del área de Gerencia Social en INDES-BID (Instituto Interamericano de Desarrollo Social) en Washington. Fue experto de Naciones Unidas en el Programa de Reforma del Estado y Gestión de Programas Sociales (PNUD). En esta calidad trabajó en el CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) en políticas y gestión pública.

Actualmente se desempeña como profesor titular en Políticas Públicas y director del Magíster en Gerencia Pública de la USACH. Es profesor en el Magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile. Ha publicado extensamente sobre temas de modernización institucional, gestión de políticas y programas sociales. En los últimos tres años ha publicado: "Ciudadanía y la provisión de servicios sociales", "La gerencia de políticas y programas sociales", "Democracias y formación de políticas públicas", "Globalización y la capacidad gerencial del Estado: reforma y modernización del Estado en América Latina y el Caribe" (Nueva York: Naciones Unidas,) "Redes interorganizacionales en la administración pública" (*Reforma y Democracia* N° 21), "Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina" (CLAD), e "Introducción a la gerencia social" (INDES-BID).

LEONARDO CADEM

Especialista argentino en investigaciones de mercado y de opinión, con formación académica especializada en epistemología, metodología y técnicas de investigación en Ciencias Sociales. Inició su carrera profesional como director de Proyectos en el Departamento de Investigación de Mercado de McCann Ericsson, dirigiendo desde entonces más de cuatro mil programas de investigación, formulación de estrategias y planes de acción sobre problemas sociales, de opinión pública y de mercado.

Ha sido director de numerosas empresas privadas de investigación y socio fundador y honorario de SAIMO (Sociedad Argentina de Investigadores de Mercado y Opinión). En tres oportunidades obtuvo el Premio Mercurio por producción de investigaciones cuya aplicación resultó de alto rendimiento. Durante más de cuarenta años de desempeño profesional ha dictado cursos, seminarios y charlas en diferentes universidades y organizaciones académicas y empresariales, tanto públicas como privadas.

Se le reconoce como el creador de veintiún modelos de análisis de estrategias y de evaluación a escala cualitativa y cuantitativa, que pueden ser usados como herramientas en investigaciones, estudios sociales y de mercadeo. Éstas están relacionadas con comunicaciones sociales y publicitarias, imágenes institucionales, sistemas de consumo, líderes de opinión, segmentación de mercados, decisiones del consumidor-ciudadano, entre otros. En la Argentina ha sido asesor o consultor de la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación y la Presidencia de la Nación. También ha prestado servicios profesionales para la Secretaría de Comercio de Estados Unidos, la Organización Internacional del Trabajo de Naciones Unidas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

IRENE ISABEL NOVACOVSKY

Argentina, experta en políticas sociales, pobreza y evaluación de programas sociales. Diseñó y coordinó el SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales de la Argentina). Dirigió la primera y la segunda Encuesta de Desarrollo Social de Condiciones de Vida de la Argentina. Realizó numerosas investigaciones sobre pobreza y políticas sociales, entre otras: “Evaluación sobre el capital social para el Banco Mundial. Impacto de la crisis Argentina sobre sectores pobres” (Banco Mundial); “Indicadores para la evaluación del capital social y la ética” (CAF); “Dimensionamiento de la deuda social” (UNTREF/GUS). Realizó diversas evaluaciones de políticas y programas sociales en Argentina y Latinoamérica para el BID y el Banco Mundial. Asimismo, realizó consultorías para la UNESCO, entre las que se cuentan el “Diseño del observatorio social en Argentina”, el “Observatorio de la infancia” (UNESCO/BID) y el “Observatorio de la equidad e integración social” (COMFAMA/UNESCO).

Entre sus publicaciones recientes se encuentran: *Manual de gestión integral de programas sociales orientada a resultados: pla-*

nificación y evaluación de programas sociales (1999, Buenos Aires: UNESCO/FCE); *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (1999, Buenos Aires: FCE); *Informalidad laboral y exclusión social en América Latina* (2000, Buenos Aires: OIT/FCE); *Impacto de la crisis en la infancia y adolescencia en Argentina* (2002, SAVE THE CHILDREN/UUNECO/SIEMPRO).

BIBLIOGRAFÍA

- Abdala, Ernesto 2002 *Jóvenes, educación y empleo en América Latina* (Montevideo: CINTERFOR/OIT).
- Alameda, José 2003 “El crimen y la economía: aplicación a Puerto Rico”, Conferencia dictada en la Universidad Interamericana de Arecibo, 17 de octubre.
- Alesina, Alberto y Perotti, Roberto 1994 “The political economy of growth: a critical survey of the recent literature” en *World Bank Economic Review* (Nueva York) Vol. 8, N° 3.
- Alesina, Alberto y Rodrik, Dani 1994 “Distributive politics and economic growth” en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, N° 2, mayo.
- Altimir, Oscar 1994 “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 52, abril.
- Ananias, Patrus y Betto, Frei 2004 “Um projecto de nação”, Brasília, mimeo.
- Aponte, José 2005 “Entrevista como alcalde de Carolina”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Artecona, Raquel y Chong, Alberto 2001 “What drives people to participate in social activities? The cases of Nicaragua and Peru”,

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, mimeo.
- Atkinson, A. B. 1998 "Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD countries", Conferencia dictada en el marco de Política Económica y Equidad del IMF, Washington DC, 8 y 9 de junio.
- Aylwin, Patricio et al. 1995 "Informe de la Comisión Latinoamérica y del Caribe sobre el Desarrollo Social", BID/CEPAL/PNUD.
- Banco Mundial 2001 "¿Qué es el capital social?" en <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm> agosto.
- Banco Mundial 2004 "Desigualdad en América Latina: ¿ruptura con la historia?", Washington DC.
- Banco Mundial 2005 "Equidad y desarrollo. Informe mundial sobre el desarrollo", Washington DC.
- Baquero, Gloria 2005 "Baquero pinta un cuadro tétrico" en *El Nuevo Día*, 18 de abril.
- Bebbington, Anthony y Carroll, Thomas 2000 "Induced social capital and federations of the rural poor", Banco Mundial, Social Capital Initiative, documento de trabajo N° 19.
- Berry, Albert 1997 "The income distribution threat in Latin America" en *Latin American Research Review*, Vol. 32, N° 2.
- BID 1998 "Informe: América Latina debe hacerle frente a la desigualdad", noviembre.
- BID 2001a "Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo" en <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm> agosto.
- BID 2001b "Libro de consulta sobre participación" en <http://www.iadb.org/exr/espanol/politicas/participa/indice.htm> agosto.
- BID 2001c "Relación Estado-Sociedad Civil", Conferencia en Cooperación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en la política pública, MIDEPLAN, Santiago de Chile, mimeo.
- BID 2001d "Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social: informe de actividades en el año 2000 y plan de acción en áreas de énfasis especial", Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible en www.iadb.org/sds/pov.
- BID 2001e "Marco estratégico para la participación ciudadana en las actividades del Banco Interamericano de Desarrollo" en www.iadb.org/sds/scs noviembre.

- Birdsall, Nancy 1998 "Comentario sobre las enseñanzas del Japón" en Emergí, Louis y Nuñez del Arco, José (comps.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Birdsall, Nancy y Kliksberg, Bernardo 1998 "América Latina y el Sudeste Asiático. Notas para una reflexión abierta" en *Asuntos. Revista del Centro Internacional de Educación y Desarrollo de PDVSA* (Caracas).
- Birdsall, Nancy y Londono, Juan Luis 1997 "Assets inequality matters" en *American Economic Review* (Washington DC) mayo.
- Cajigas, Madeline 2005 "Entrevista como directora del Fideicomiso Perpetuo para las Comunidades Especiales de Puerto Rico", Archivos del Estudio, San Juan.
- Calderón, Sila M. 2000 "Justicia para los que aún esperan" en *El Nuevo Día*, 20 de marzo.
- Calderón, Sila M. 2005 "Entrevista como ex gobernadora de Puerto Rico y creadora del Proyecto de Comunidades Especiales", Archivos del Estudio, San Juan.
- Castagnino, Ernesto S. 2000 "Una perspectiva de la cooperación multilateral y las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe: la acción del BID" en *Pobreza urbana y desarrollo, planes y programas participativos para el desarrollo local*, Año 9, N° 20, 5 de abril.
- CEPAL 2004a "Evaluación de la economía de Puerto Rico, su inserción en el mundo globalizado y lineamientos de política para enfrentar desafíos futuros" en <www.eclac.cl/noticias/noticias/0/15380/PuertoRicoPresentacion2JorgeMattar>.
- CEPAL 2004b "Desarrollo productivo en economías abiertas", Santiago de Chile.
- CEPAL 2004c "La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias", Santiago de Chile.
- CEPAL 2005 "Panorama social de América Latina 2004", Santiago de Chile.
- Cimadamore, Alberto; Hartley, Dean y Siquiera, Jorge (eds.) 2005 *The poverty of the state. Reconsidering the role of the state in the struggle against poverty* (Buenos Aires: CLACSO).
- Cintrón, Celia y Levine, Barry 1972 "¿Quiénes son los pobres en Puerto Rico?" en Ramírez, Rafael (ed.) *Problemas de desigualdad social en Puerto Rico* (Río Piedras: Librería Internacional).

- Clarke, G. 1992 "More evidence on income distribution and growth", Banco Mundial, diciembre.
- Coleman, J. 1990 *Foundations of social theory* (Boston: Harvard University Press).
- Colón Reyes, Linda 1998 "Las reformas del 'Welfare State' norteamericano y la pobreza en Puerto Rico" en *Revista de Estudios Generales* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico).
- Colón Reyes, Linda 2005a *Pobreza en Puerto Rico. Radiografía del proyecto americano* (San Juan: Luna Nueva).
- Colón Reyes, Linda 2005b "Entrevista como coordinadora general de la Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico", Archivos del Estudio, San Juan.
- Colón Reyes, Linda et al. 2003 *El país posible: modelo de apoderamiento para las Comunidades Especiales de Puerto Rico* (San Juan: Oficina de Comunidades Especiales).
- Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social 1995 "Informe final", BID/CEPAL/PNUD.
- Cordero Badillo, Atilano 2005 "Entrevista como líder empresarial", Archivos del Estudio, San Juan.
- Corradi, Juan Eugenio 2004 "Cómo mueren las globalizaciones" en *Boletín Opinión Sur* (Buenos Aires).
- Cotto Morales, Liliana 1990 "La ocupación de tierras como lucha social: los rescates de terreno en Puerto Rico, 1968-1976" en *Revista de Ciencias Sociales* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico) Vol. 19, N° 3-4, julio-diciembre.
- Cunill, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.) 2003 *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas* (Caracas: CLAD).
- Chilan Reyes, Jury 2004 "Presentación", XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud, México DF.
- Da Cunha, Rosani 2005 Exposición en el Seminario Internacional "Nuevas Políticas Sociales en Latinoamérica", Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 16 y 17 de agosto
- Deininger, Klaus y Squire, Lyn 1996 *New ways of looking at old issues: inequality and growth* (Washington DC: Banco Mundial).

- Departamento de Trabajo y Recursos Humanos, Negociado de Estadísticas del Trabajo 2004 “Empleo y desempleo”, San Juan.
- Dietz, James 1989 “La reinención del subdesarrollo. Errores fundamentales del proyecto de industrialización” en *Historia económica de Puerto Rico* (San Juan: Huracán).
- ECAP-European Commission-ASEAN Intellectual Property Rights Co-operation Programme 2005 Boletín en <www.ecap-project.org/articles_publications/ecap_ii_e_news.html>.
- Echegoyen, Ileana 2005 “Entrevista como ex secretaria del Departamento de la Vivienda”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Estudios Técnicos, Inc. y Fondos Unidos de Puerto Rico 1997 “Estudio sobre las necesidades sociales de Puerto Rico”, San Juan.
- Facundo, Fernando 2004 “Entrevista como ex secretario de Transportación y Obras Públicas”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Fanjzylber, Fernando 1990 *Transformación productiva con equidad* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Fountain, Jane 1997 “Social capital: a key enabler of innovation in science and technology” en Branscomb, L.M. y Keller, J. (eds.) *Investing in innovation: toward a consensus strategy for federal technology policy* (Cambridge: The MIT Press).
- Fox, Vicente 2003 “Prólogo”, Programa Institucional Oportunidades, México DF.
- Gamundi, Bartolomé 2005 “Entrevista como líder empresarial”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Gautier Mayoral, Carmen 1987 “El efecto de los problemas sociales y de las estructures económicas sobre la política en Puerto Rico” en *Puerto Rico en la era de la descolonización* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico).
- Glaeser, Edward L.; Laibson, David y Sacerdote, Bruce 2001 “The economic approach to social capital”, documento de discusión N° 1916, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge. En <<http://www.post.economics.harvard.edu/hier/2001papers/2001list.html>>.
- Golbert, Laura 2004 *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Buenos Aires: CLACSO).

- González, Alan 2005 "Entrevista como alcalde de Utuado", Archivos del Estudio, San Juan.
- González, Alfredo 2001 "Cambio tecnológico, productividad y crecimiento económico en Puerto Rico", Unidad de Investigaciones Económicas, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, abril.
- González, José "Nelo" 2005 "Entrevista como alcalde de Luquillo", Archivos del Estudio, San Juan.
- Grootaert, Christiaan y van Bastelaer, Thierry 2001 "Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative", Banco Mundial, Social Capital Initiative, documento de trabajo N° 24, abril.
- Gupta, Sanjeev; Davoodi, Hamid y Alonso-Terme, Rosa 1998 "Does corruption affect income inequality and poverty?", IMF Working Papers, N° 98/76, mayo, en <<http://www.imf.org/external/pubind.htm>>.
- Gutiérrez, Elías 1997 "En la trampa: una alternativa a la economía de la dependencia" en *Revista Plerus* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico).
- Hernández, Ramón 2005 "Entrevista como alcalde de Juana Díaz", Archivos del Estudio, San Juan.
- Hirshman, Albert 1991 *El avance de la colectividad. Experimentos populares en América Latina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Iglesias del Caribe 1986 "Hacia una respuesta a la situación de pobreza en Puerto Rico", San Juan, mimeo.
- Izquierdo, José 2005 "Entrevista como secretario de Estado de Puerto Rico", Archivos del Estudio, San Juan.
- Jarquín, Edmundo y Caldera, Andrés (eds.) 2000 *Programas sociales, pobreza y participación ciudadana* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Junta de Planificación de Puerto Rico 2004 "Informe económico al gobernador", San Juan.
- Karlan, Dean S. 2001 "The impact of social capital on poor borrowers and savers", Department of Economics, MIT, mayo.
- Katzman, Rubén 1997 "Marginalidad e integración social en Uruguay" en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 62, agosto.

- Kawachi, I; Kennedy, B.P. y Lochner, K. 1997 "Long live community: social capital as public health" en *The American Prospect*, noviembre-diciembre.
- Kearny, A.T. Management Consultants 2004 "Estudio 'Puerto Rico 2025'", San Juan.
- Kirchner, Alicia 2005 "El nuevo escenario de las políticas sociales en la Argentina" en Kliksberg, Bernardo (comp.) *La agenda ética pendiente de América Latina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Kirchner, Néstor 2004 "Discurso pronunciado el 1 de marzo de 2004", Buenos Aires.
- Kliksberg, Bernardo 1999 "Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado" en *Revista Reforma y Democracia* (CLAD) N° 14, junio.
- Kliksberg, Bernardo 2000a "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Kliksberg, Bernardo 2000b "Seis tesis no convencionales sobre participación" en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano (comps.) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo).
- Kliksberg, Bernardo 2001 "Ética y desarrollo: la relación olvidada" en *Equidad* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Pobreza y Desigualdad) Vol. 2, N° 1, marzo.
- Kliksberg, Bernardo 2005 *Más ética, más desarrollo* (Buenos Aires: Temas).
- Knack, Stephan y Keefer, Philip 1997 "Does social have an economic Payoff? A cross-country investigation" en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, N° 4, noviembre.
- La Porta, R.; López de Silanes, F.; Shleifer, A. y Vishy, R. 1997 "Trust in large organizations" en *American Economic Review*, Vol. 87, N° 2.
- Latinbarómetro 2002 "Informe anual", Santiago de Chile.
- Lederman, Daniel; Loayza, Norman y Menéndez, Ana María 2001 "Violent crime: does social capital matter?", mimeo.
- Licha, Isabel 2001 "Participación ciudadana y gerencia social: enfoques y experiencias" (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo) mayo.

- López Rivera, Carlos 2005 "Entrevista como alcalde de Dorado", Archivos del Estudio, San Juan.
- López, Vivian 2005 "Entrevista como líder empresarial", Archivos del Estudio, San Juan.
- Loury, Glenn C. 1998 "Discrimination in the post-civil rights era: beyond market interactions" en *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, N° 2.
- Medina Piña, Nilsa 2005 "Entrevista como directora del Plan Nacional de Formación de Líderes Comunitarios", Archivos del Estudio, San Juan.
- Miranda Marín, William 2005 "Entrevista como alcalde de Caguas", Archivos del Estudio, San Juan.
- Montaño, Sonia 2003 Entender la pobreza desde la perspectiva de género (Santiago de Chile: Unidad de Mujer y Desarrollo/CEPAL/UNIFEM).
- Narayan, Deepa y Pritchett, Lant 1997 "Cents and sociability. Household income and social capital in rural Tanzania", Banco Mundial.
- Novacovsky, Irene y Chávez, Patricio 1999 "Gestión integral de programas sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales" (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica/Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales SIEMPRO/BIRF/Banco Mundial/UNESCO/Secretaría de Desarrollo Social).
- O'Donnell, Guillermo 1993 "Estado, democratización y ciudadanía" en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 128, noviembre-diciembre.
- OCEPR-Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión 2003 "Perfil socioeconómico de la población residente en Comunidades Especiales" (OCEPR-Oficina de Comunidades Especiales) octubre.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo 2001 *Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2001* (Ginebra: OIT).
- OIT-Organización Internacional del Trabajo 2004 "World Employment Report 2004-2005: employment, productivity and poverty reduction", OIT, Ginebra, diciembre.
- Oliveira, Anna Cynthia (ed.) 1997 *Marco regulador de las organizaciones de la sociedad civil en Sudamérica* (BID/PNUD).
- ONU 2005a "El dilema de la desigualdad", ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.

- ONU 2005b “Estudio económico y social mundial”, ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, en <www.un.org>.
- Patten, Christopher 2004 “Conferencia de prensa como comisario de la Unión Europea”, III EU-LAC Summit, Guadalajara, 27 de mayo, en <<http://www.chrispatten.org.uk/speeches/csa270504.htm>>.
- Piorre, Michael y Sabel, Charles 1990 *The second industrial divide: possibilities for prosperity* (Boston: Basic Books).
- PNUD 1998 “Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización”, Santiago de Chile.
- PNUD 2002 “Informe de desarrollo humano”, Nueva York.
- PNUD/BID 1998 “El capital social: hacia la construcción del índice de desarrollo sociedad civil de Argentina”, Buenos Aires.
- PNUD/CEPAL/IPEA 2003 “Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- POLIS 2000 “Experiencias Bolsa Escola”, San Pablo.
- Putnam, R.D. 1994 *Para hacer que la democracia funcione* (Caracas: Galac).
- Quesnel, Jean Serge 1996 “EVO-Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos (Marco Lógico) - 3/97”, Oficina de Evaluación y Supervisión, BID.
- Ravallion, Martin 1997 “Can high inequality development countries escape absolute poverty?” en *Economic Letters*, N° 56.
- Ravallion, Martin 2004 “Pro-poor growth. A primer”, Banco Mundial, Policy Research, documento de trabajo N° 3408, Washington DC.
- Reillo, José Santiago 2005 “Entrevista como líder comunitario de Cantera”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Rey, César 2005 “Entrevista como secretario de Educación de Puerto Rico”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Reyes, Ángel 2005 “Entrevista como líder empresarial”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Rivera Hernández, Víctor 2005 “Entrevista como secretario de Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Rivera Ramos, Efrén 2000 “La igualdad: una visión plural” en *Revista Jurídica de Puerto Rico* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico) Vol. 61, N° 1.

- Rivera, Marcia 2003 *Tejiendo futuro, los caminos posibles del desarrollo social* (San Juan: Puerto).
- Rivera, Marcia 2005 "Análisis de los patrones de votación en el referéndum de la unicameralidad", Archivos del Estudio, San Juan.
- Rodríguez Ferro, Andrea 2003 *Evaluación del impacto de los programas de Bolsa Escola en el trabajo infantil en el Brasil* (San Pablo: Universidad de San Pablo).
- Rodríguez, Edwin 2005 "Entrevista como líder empresarial", Archivos del Estudio, San Juan.
- Santiago, José A. 2005 "Entrevista como alcalde de Comerío", Archivos del Estudio, San Juan.
- Santiso, Javier 1999 "Desarrollo y capital social a la luz del pensamiento de Albert Hirshman: sobre el arte de los traspasos y de las autosubversiones". Ponencia presentada en el Foro Desarrollo y Cultura, Banco Interamericano de Desarrollo, París, 11 y 12 de marzo, en <www.cer-sciences-po.org/cherlist/santiso/working/desarrol.pdf>.
- Secretaría de Desarrollo Social de México 2003 "Programa Institucional Oportunidades 2002-2006", México DF.
- Sen, Amartya 1997 "Economics, business principles and moral sentiments" en *Business Ethics Quarterly. The Journal of the Society for Business Ethics* (Delaware: University of Delaware) Vol. 7, N° 3, julio.
- Skidmore, David 2001 "Civil society, social capital and economic development" en *Global Society* (Nueva York: Routledge) enero.
- Sotomayor, Orlando 1996 "Pobreza y desigualdad en Puerto Rico", Foro Distribución de ingreso y pobreza en Puerto Rico, marzo, en <ceterisparibus.uprm.edu/articulos/vol5/Revista-5to.%20vol.art.%20AGM%20-%20FINAL.htm>.
- Sotomayor, Orlando 2003 *Poverty and income inequality in Puerto Rico, 1970-1990* (Mayagüez: Universidad de Puerto Rico).
- Stevens, R. W. 1985 "Los arrabales de San Juan: una perspectiva histórica" en *Revista de Ciencias Sociales* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico) Vol. 24, N° 1-2.
- Stiglitz, Joseph 2002 *Globalization and its discontents* (Nueva York: W. W. Norton).

- Sulbrandt, José 2005 “Relaciones inter-organizacionales y el Programa de Comunidades Especiales de Puerto Rico: una experiencia de ‘gobierno conjunto’”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (CLAD), Santiago de Chile, 18 y 21 de octubre.
- Tausk, Juan 2002 *Investigación sobre efectos psicológicos del desempleo* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología).
- Tiό, Teresa 2005 “Entrevista como ex directora del Instituto de Cultura de Puerto Rico”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Tokman, Victor E. 1997 “Jóvenes, formación y empleabilidad”, VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud.
- UNESCO-Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 1996 *La educación encierra un tesoro* (Madrid: Santillana/UNESCO).
- Uranga, Washington 2004 *Los consejos consultivos de políticas sociales* (Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social).
- US Bureau of the Census 2000 “Censo de población de Puerto Rico”, Washington DC.
- Vázquez Calzada, José 1990 *La ociosidad. El gran problema de la sociedad puertorriqueña* (Río Piedras: Centro de Investigaciones Demográficas-Escuela Graduada de Salud Pública-Universidad de Puerto Rico).
- Vila, Ingrid “Entrevista como primera directora de la Oficina de Asesoría de Comunidades Especiales”, Archivos del Estudio, San Juan.
- Villamil, José J. 2005 “Sobre drogas en Puerto Rico”, mimeo.
- Whitehead, Dafoe 1993 “Dan quayle was right” en *The Atlantic Monthly* (Nueva York) abril.
- Whiteley, P. 1997 “Economic growth and social capital”, Social capital and politic-economic performance, University of Bern, abril.
- Wilkinson, Richard 1996 *Unhealthy societies: the afflictions of inequality* (Nueva York: Routledge).
- Yamada, Gustavo y Arias, Omar 2001 “El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza y la desigualdad” en *Equidad* (Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo) Vol. 2, N° 2, octubre.
- You, Jong-Sung y Khagram, Sanjeev 2004 “Inequality and corruption as correlates of social trust: proposing fairness explanation”, mimeo.

- Youniss, J.; McLellan, J.A. y Yates, M. 1997 "What we know about Engendering Civic Identity" en *American Behavioral Scientist*, Vol. 40, N° 5.
- Yunus, Muhamad 1998 *Hacia un mundo sin pobreza* (Madrid: Andrés Bello).
- Zayas, Yolanda 2005 "Entrevista como ex secretaria del Departamento de la Familia", Archivos del Estudio, San Juan.