

SYNTHESIS / MEMORIA

OF THE RESEARCH WORKSHOP:

Decentralization, Social Policy, Social Rights,
and Community Participation in
Combating Poverty and Inequality in
Latin America

REPORT COMPILED AND EDITED BY

MS. JAMIE CISTOLDI LEE,
DEPARTMENT OF SOCIOLOGY

This Report is published on behalf of the Department of Sociology and Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (LLILAS), University of Texas at Austin. It will also appear electronically by courtesy of LLILAS through its Latin American Network Information Center (UT-LANIC): <http://www.lanic.utexas.edu/>

September 2001

Acknowledgements

This conference would not have been possible without the support of the following institutions:

UT- Austin College of Liberal Arts
Andrew Mellon Fellowships Program in Latin American Sociology
C.B. Smith Sr. Centennial Chairs in US-Mexico Relations (I & II)
UT- Austin Department of Sociology
LBJ School Hewlett Center for Inter-American Policy Studies
Ford Foundation Regional Offices: Chile, Mexico City, Central America and Brazil
Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies
Macatee and Cowboys Lectureship Funds UT
UT-Austin School of Graduate Studies
UT-Office of the Executive Vice-President and Provost

A special *thank you* to Ms. Jamie Lee, Mellon Fellow in Latin American Sociology, for her work in logistical planning for this conference.

Also to Heather Teague and Virginia Hagerty at LLILAS for design and preparation of the publicity and program.

And to Ford Program Officers: Jorge Balan, Kimberly Brown, Elizabeth Leeds,
and Anthony Tillett
for their support and preparation in planning this conference

Participants

Carlos Acuña chacu@udesa.edu.ar	Argentina
Consuelo Ballesteros consocds@colomsat.net.co	Colombia
Rosario Bello rbello@ctcinternet.cl	Chile
Cecilia Blondet Cblondet@iep.org.pe	Perú
Vivian Brachet brachet@colmex.mx	Mexico
Francisco Dumler fdumler@foncodes.gob.pe	Perú
John Durston jdurston@mi-mail.cl	Chile
Agustín Escobar aescobar@udgserv.cencar.udg.mx	Mexico
Regina Faria refaria@uol.com.br	Brazil
Vilmar Faria Vilmar@planalto.gov.br	Brazil
Filguiera, Carlos filgue@chasque.apc.org	Uruguay
Margareth Flores mflorez@corona.com.co	Colombia
Mario Luis Fuentes mlfuentes@hotmail.com	Mexico
Mercedes Gonzalez de la Rocha Mercedes@cencar.udg.mx	Mexico

Daniel Hernandez danielh@progresa.gob.mx	Mexico
Elizabeth Jelin elijelin@mail.retina.ar	Argentina
Jaime Joseph Jaime@alter.org.pe	Peru
Gabriel Kessler gkessler@ungs.edu.ar gkessler@dd.com.ar	Argentina
Norman Long normanlong@hotmail.com	Holland
Claudia Lozano Clozan@aol.com	Argentina
Marcos Melo mmelo@elogica.com.br mmelo@elogica.com.br	Brazil
Orlandina Oliveria odeolive@colmex.mx	Mexico
Dagmar Raczynski draczynski@asesorias.tie.cl	Chile
Fabian Repetto frepetto@udesa.edu.ar	Argentina
Francisco Sabatini fsabatin@puc.cl	Chile
Pedro Barros Silva pedro@seade.gov.br	Brazil
Peter Spink Spink@fgvsp.br	Brazil
Rosemary Thorp Rosemary.thorp@sant.ox.ac.uk	UK
Maria Elena Valenzuela mariaele@ctcinternet.cl	Chile

Vildoso, Carmela
postmaster@copeme.org.pe

Perú

Guillermo Wormald
gwormald@puc.cl

Chile

Contents

The Conference at a Glance	8
Workshop Overview	12
Keynote Lecture	14
Vilmar Faria	14
What's Left for Central Government? The Role of National Programs in Pursuing Regional Equality	20
Carlos Acuña,	21
Vivian Brachet	23
Marcos Melo	26
Dagmar Raczynski	27
<i>Discussion Notes</i>	28
National Policies and Their Evaluation	30
Regina Faria	31
<i>Discussion Notes</i>	32
Innovations in Local Government and Community Development	37
Peter Spink, Moderator	38
Norman Long	40
Fabian Repetto	45
Carmela Vildoso	47
<i>Discussion Notes</i>	48
Survival and Betterment Strategies of the Poor and their Intersection with Sociospatial Segmentation, Urban Segregation, and Housing Production	50
Carlos Filguiera	51
Ruben Kaztman	52
Gabriel Kesler	55
Francisco Sabatini	58
<i>Discussion Notes</i>	62
The Significance for Community Development Strategies and Social Policy for Gender, Age, Family Structure, and Social Networks	63
John Durston	64
Elizabeth Jelin	69
Orlandina de Oliveira	71
Maria Elena Valenzuela	74
<i>Discussion Notes</i>	76

Additional Contributors:	77
Margareth Florez	78
Mario Luis Fuentes	80
Jaime Joseph	81
Claudia Lozano	84
Guillermo Wormald	86

The Conference at a Glance

Keynote Lecture: Sunday, April 22

5:00 P.M.

Social Policy in Latin America: The New Agenda, Vilmar Faria, Chief Advisor to President Cardoso

Day One: Monday, April 23

Open Panel Sessions

9:00-10:30 A.M.

What's Left for Central Government? The Role of National Programs in Pursuing Regional Equality

Moderator: Ken Apfel; Student Rapporteur: Patricia Richards

Presenters:

Carlos Acuña, “El impacto de procesos de descentralización sobre las políticas sociales, los derechos sociales y la participación comunitaria: Enseñanzas de la experiencia Argentina”

Vivian Brachet, “The decentralization of public health in Mexico and its effects on service delivery: A research agenda”

Marcos Melo, “Decentralization, civil society and democratic governance in Brazil”

Dagmar Raczynski, “Desarrollo local y superación de la pobreza: Reflexiones desde la realidad Chilena”

10:45 A.M.-12:15

National Policies and Their Evaluation

Moderator: Joseph Potter; Student Rapporteur: Julie Reid

Presenters:

Pedro Barros Silva

Agustín Escobar

Regina Faria

Daniel Hernández

1:00-2:30 P.M.

Innovations in Local Government and Community Development

Moderator: Peter Spink; Student Rapporteur: Lynn Horton and Ann Moore

Presenters:

Norman Long, “Key elements of an interface perspective for policy analysis”

Fabian Repetto, “Decentralización de servicios y programas sociales en Argentina: su impacto en la capacidad de gestión de política social”

Rosemary Thorp, “Productive and unproductive relations between local government, local communities, and national governments. What worked and what didn’t and why: Case studies of seven municipalities in Chile and Colombia.”

Carmela Vildoso, “Micro-entrepreneurs and social participation”

2:45-4:15 P.M.

Survival and Betterment Strategies of the Poor and their Intersection with Sociospatial Segmentation, Urban Segregation, and Housing Production

Moderator: Peter Ward; Student Rapporteur: Gonzalo Saravi and Maria Cristina Bayon

Presenters:

Carlos Filguiera, “Activos y vulnerabilidad de los hogares urbanos en Uruguay”

Ruben Kaztman, “The isolation of the urban poor”

Gabriel Kesler, “El temor del barrio frente a la ‘nueva delincuencia’: una cuestión pendiente de las políticas sociales”

Francisco Sabatini, “Segregación residencial y pobreza urbana en América Latina: conceptos claves de escala geográfica y malignidad”

4:30-6:00 P.M.

The Significance for Community Development Strategies and Social Policy for Gender, Age, Family Structure, and Social Networks

Moderator: Bryan Roberts; Student Rapporteur: Angela Stuesse

John Durston, “Strengthening peasant community social capital in Chile and Guatemala”

Elizabeth Jelin, “La justicia social entre la igualdad ciudadana y las identidades diferenciadas”

Orlandina de Oliveira, “Cambios y continuidades en la familia y políticas sociales”

Maria Elena Valenzuela, “Women, poverty and employment in Latin America”

Additional Contributors:

Margareth Florez, “Colombia - Fortalecimiento institucional del distrito de Bogotá CO-0251: Terminos de referencia, fortalecimiento de localidades y participacion ciudadana”

Mario Luis Fuentes, “Descentralización y políticas de desarrollo social: El caso del Sistema Nacional DIF”

Jaime Joseph, “Concertación en espacios locales: ligando democracia y descentralización para el desarrollo”

Claudia Lozano, “El pasado es una nación extraña: Violencia y vida cotidiana en Buenos Aires”

Guillermo Wormald, “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad a la pobreza urbana en Chile.”

Day Two: Tuesday, April 24

Closed Sessions

8:30-9:15 A.M. – Plenary Panel

Social Policy Research, Training, and Collaboration in Latin America,

Jorge Balan and Anthony Tillett, Ford Foundation

Lawrence Graham, Dept. of Government

Bryan Roberts, Dept. of Sociology

9:30-12:30 P.M. – Parallel Working Groups

Group 1. *Locality-Based Studies of Poverty in Argentina, Chile, and Peru*

Moderator: Bryan Roberts, Dept. of Sociology

This Working Group is designed as a long working session for those who are or will be directly involved in locality-based studies of poverty and social policy. The aim will be to develop a comparative research strategy within and between countries. This will involve discussing and, if possible, finalizing choice of locations, types of projects to be studied, and methodology to be used. The present plan is to concentrate on the differences between communities in (a) capital cities, and (b) provincial regions.

Group 2. *Spatial Segregation, Assets, and Vulnerability*

Moderator: Peter M. Ward, Dept. of Sociology

This research will involve discussions about concerted attempts to use Geographical Information systems to map the distribution of poverty, of housing tenure types, and of health, educational, and other community facilities. The aim is both to provide comparable data on trends in segregation in the cities of Latin America, as well as to offer a systematic basis for the selection of communities for more intensive study. Part of the aim of this exercise is to develop a methodology for selecting communities for more intensive study. It should also be helpful to ongoing locality-based studies of poverty of ‘locating’ those localities in their sociospatial context.

Group 3. *Comparative Research on the Institutional Aspects of Decentralization, Community Organization, and Participation*

Moderator: Peter Spink, FGV-SP, Visiting Phillips Professor, LBJ School of Public Affairs

This Working Group will consider planned comparative research, within and between countries, on the institutional aspects of decentralization and on different types of organizational interface. In this latter category, research could include the relationships between: NGOs and government agencies or authorities; local and national government; community organizations, local government, and external organizations; or community members and organizations at the local and national level.

Group 4. *Comparative Research on Gender and Social Policy*

Moderator: Mercedes González de la Rocah, CIESAS – Occidente, Mexico

This session is designed to plan comparative research on the significance of gender for social policies that are designed to combat poverty.

Group 5. *The Evaluation of National Policies in Mexico, Brazil and Elsewhere*

Moderator: Joseph Potter, Dept. of Sociology

This session will examine research on the evaluation of national policies, considering, at a minimum, Progresas in Mexico and health programs in Brazil.

1:30-4:00 P.M. – Plenary Session

1. Working Groups report back on their decisions, beginning with the session devoted to the locality project.
2. Possible future research collaboration and coordination of research activities.
3. Closing Remarks: Ford Foundation Officers.
4. *Closing Remarks: Bryan Roberts and Peter M. Ward .*

Workshop Overview

This Workshop is intended to advance the planning and implementation of a proposed research-based research network on Self-sustaining Community Development in a Comparative Perspective. It aims to do this by bringing together people from Argentina, Chile and Peru who will form part of the network, either because they will be directly responsible for the research or because they will collaborate with the project by supervising students and participating in periodic workshops. Researchers will also be invited from Brazil, Mexico and Uruguay to broaden the comparative perspective and to initiate discussions on ways of linking the various social policy networks.

The purpose of the Workshop is to address two major social policy issues in Latin America, which have become closely interwoven: (a) the continuing concern with poverty and inequality and (b) the risks and opportunities accompanying current decentralization policies. There are long-standing debates about the types of anti-poverty policies that can best build upon the capacities of the poor both to combat poverty in the present, and to prevent its reproduction in the future. A considerable number of innovative anti-poverty programs exist in the region (micro-credit lending, training programs, community health and educational initiatives), started by governments, NGOs and local community organizations. In Chile and Brazil, there are now national programs that award prizes and support for what are judged the most innovative programs. In the Workshop, we will consider the factors that make for the success or failure of anti-poverty policies by looking comparatively at the experiences of various Latin American countries and by exploring the limitations such as size, complexity and socio-economic composition.

The search for innovative anti-poverty policies in Latin America is occurring in the context of the de-centralization of many state administrative responsibilities to lower levels of government, including the delegating of developmental and social welfare functions to NGOs and community organizations. It is not clear, however, to what extent decentralization brings greater local autonomy or more popular participation in choosing between developmental priorities, and if it does, what are the implications in terms of local choices. Autonomy, for instance, can be a factor in strengthening distinct cultural identities as in social movements for indigenous rights.

It is also clear that the state and other agencies external to the community will continue to play a direct role in the affairs of low-income communities if only because they will be the main sources of financial and material aid. This situation raises important questions about the role of the central state, such as the extent to which it should regulate local development or re-distribute from rich to poor localities. It also raises questions about how the working relationships between the different levels of government, NGOs and community organizations hinder or facilitate anti-poverty initiatives. The success of initiatives is thus likely to be affected by the institutional context in which they take place, particularly the relations between the different levels of government, NGOs, local community organizations, and members of the community - what can be labeled the

problem of the interface. This context is likely to differ between countries and between different types of locality.

Issues to be discussed in the Workshop are the ways in which external agents, such as government officials or NGOs can best complement local community initiatives and generate the necessary degree of trust to work effectively with local communities. Relevant to this discussion are the issues of the new types of clientelism that may arise with decentralization, as well as the likely differences in the capacity of local governments to take on the new responsibilities that decentralization brings.

The Workshop also aims to examine the limitations imposed by spatial isolation and segregation on the capacity of the poor to help each other through community organization or to improve their individual situation through access to jobs, housing improvements, health care, and education. An important issue is whether inequality, particularly in its spatial manifestations, adds to poverty in disadvantaging low-income families. Here, we can consider within city spatial inequalities as well as inequalities between and within regions.

Keynote Address

VILMAR FARIA, Chief Advisor to President Cardoso, “Social Policy in Latin America: The New Agenda”

It is an honor to have been invited to open this Research Workshop, dealing with central questions on Poverty and Inequality.

My first word, therefore, must be to thank the organizers of this event, particularly professor Bryan Roberts and professor Peter Ward for this unique opportunity.

Besides, it is always a motive of deep satisfaction and happiness to be back to Austin, where Regina and I have made excellent friends. Some of them took good care of us in a difficult situation. Professor Robert Wilson and Professor Joseph Potter know what I am talking about.

I was told that this workshop has been organized to discuss two central issues for the present and the future of Latin America. One of these is assessing the situation of exclusion, poverty and inequality, its causes, trends, consequences, and evaluating what is being done and what has been the impact of these actions on the daily life of persons, families, and communities. Above all, we need to ask what should be done to eradicate poverty and to reduce inequality in our region.

A second issue is that of what is occurring in selected Latin American countries regarding processes of decentralization in the creation, design, financing, regulation, implementation, evaluation, and democratic public control of social policies.

This is no doubt, an ambitious agenda, and rightly so. The social situation in most Latin American countries, both historically and at present, has been immoral: widespread social exclusion, rampant poverty, lack of services to attend basic needs, and the sad record of being one of the regions – if not the region – in the world with the worst income distribution. Brazil, my own country, is no exception to that. On the contrary, given its size, demographic and territorial weight in the region, the Brazilian situation makes a large part of the Latin American picture.

Contemporary trends worldwide and in Latin America as a whole also lead to increased concern: in most countries, inclusion processes have been moving slowly, poverty rates remain high despite significant declines in some countries, and inequality, at best, remain stable at the prevailing immoral levels or, at worst, are growing.

Serious and rigorous assessment of this picture has always been the commitment of critical social sciences. This research workshop carries on this important tradition. I congratulate the Mellon Latin American Sociology Program and the Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies for supporting and organize this extremely important initiative.

Professor Bryan Roberts first invited me to come to this workshop to make a short – fifteen minute – presentation in one of the panel sessions, dealing with social policy at the national level. I was happy to accept because the task he asked me was commensurate to my skills and to my most recent professional experience. Very recently, I have been surprised and honored, by the distinction to address this distinguished group of scholars in this opening lecture.

What could then be my contribution to this discussion, in an opening lecture, considering what I have been doing lately?

I am always trying to do my best to keep reading the growing academic literature in the area. However, I have been at a distance from rigorous and systematic academic work. In this regard, I came here more to hear and learn, than to talk and lecture.

In the last seven years, in fact since I left Austin, where I had a wonderful period of intense academic work, and stimulating intellectual debate, I have been deeply involved with policy-making, rather than with policy analysis.

On the other hand, even if I have some information and knowledge about different aspects of the social question and about present social policies in several Latin American countries, particularly Argentina, Chile, Mexico and Uruguay, the central focus of my attention has been on the Brazilian case.

I realize that social scientists value broad generalizations, encompassing a wide range of countries and social situations. And Latin America offers an opportunity for this difficult – but necessary exercise. But, today, I am afraid that I will frustrate this legitimate expectation and center my observations on the Brazilian experience. And this is so for two reasons:

First, because I am increasingly convinced that despite meaningful and important similarities – colonial past, Ibero-American heritage, a subordinate position in the world international division of labor, shared cultural identity, territorial contiguity, some common demographic characteristics, and, most of all, similar patterns of social exclusion and income inequality – LA remains and probably will continue to be largely heterogeneous and presenting country-specific characteristics. This reason increases the need for comparative work within the region and justifies, in this research seminar, discussions that emphasize country case studies. And, if the interest lies in making generalizations based on sound empirical and methodological procedures, the studies to be conducted in the region have to stress different strategies of comparative work. To simplify, and following Przeworski and Stone, comparative studies have, on one hand, to follow the requirements of “the most similar strategy of comparative analysis” – if we are comparing, for instance Costa Rica and Uruguay – and the requirements of the “most different strategy” – if we are comparing Nicaragua and Brazil.

But the second reason is really the crucial one at this moment. I do not have the knowledge or the skills to present a broad picture of the social policy agenda in the region. And as the old aphorism says: *the shoemaker shall not go beyond his shoes. (o sapateiro não deve ir além de suas sandalias)*

I will center my attention on the Brazilian case, hoping that this can fuel the comparative discussion and provide useful material to support needed generalizations on the LA situation.

I will divide my considerations into three main blocs, all of them dealing with questions raised by the two first panel sections of this Research Workshop, related to the role of national policies and central government in poverty eradication and in inequality reduction.

In the first bloc let me remind you about the depth, the seriousness, the scale, the complexity and the immorality of the Brazilian social situation, past and present.

By the late 80's, after five decades of high rates of economic growth and the exhaustion of state-led import-substitution industrialization:

- No less than 30 million Brazilians were living in absolute poverty and no less than 63 million in relative poverty;
- Infant mortality was about 45 *per thousand*. In the rural and small urban areas of the Northeast it could reach 145 *per thousand*.
- At least 12% of children 7-14 were out of school, the mean years of schooling barely reached 4 years, and adult illiteracy was still high
- Income inequality reached an immoral .639 mark in the Gini Coefficient.
- Inflation or controlled hyperinflation was endemic and economic growth stagnant.
- An urban industrial mass consumption society, but a poor society, so that paradoxically, you could find in Brazil the world's largest German industrial town outside Germany, the fourth largest publicity market of the world, but also maybe the largest rural poor population among urban-industrial countries in the 3,000-5,000 per capita income range.
- By the end of 80's let us say in 1986, Brazil had a large, expensive, centralized, inefficient, fragmented, corporatist, system of social protection policies, spending 20% of Brazilian GDP on what some of us called a " Ill Fare State" or "Estado do Mal-Estar".

But on the other hand, by the late 70s and 80s, authoritarianism lost its steam, democratization gained momentum, elections became increasingly recurrent, free and competitive, and large city mayors, governors and the Brazilian President became elected by direct popular vote.

Finally, the exhaustion of the import substitution growth regime, the fiscal crisis of the state at all government levels, and the erratic attempts to cope with the problem of the

external debt and to adjust the economy to global capitalism, led the country in to a major economic, political and social crisis.

The Brazilian social policy agenda for the 90's and 2000's emerged from this scenario.

II

From the point of view of the Central Government, the role of national policies has been – or should have been – to face simultaneously, four major sets of challenges:

1. To promote and support the restructuring of the state-led import substitution economy and to control public finance as a means of controlling inflation, macroeconomic stability, fiscal austerity and equilibrium in order to participate, dynamically and with sovereignty, in the new highly competitive, global, international division of labor.
2. To develop, simultaneously, representative, participatory, and deliberative democratic mechanisms and institutions to create, promote, consolidate or strengthen democracy. It is also imperative to expand and to guarantee the rule of law.
3. To sustain monetary, exchange, fiscal and investment policies, as well as a whole set of state-supported – although not state provided – policies to promote economic growth, at rates high enough to generate each year, at least 2 million new jobs, which provide a decent income.
4. And last, but not least, to face the challenge that is behind all the others: to develop an agenda of social policy reform and innovation, aiming at reinventing welfare institutions. Such institutions must be compatible, at the same time, with the dreams of welfare, fairness, class collaboration, equity and justice and with the structural realities of 21st century capitalism.

It is crystal clear for anyone familiar with the Brazilian scene – and for that matter with most LA societies – that these are not easy tasks. They may involve contradictory measures in the short run, they imply social conflict, and they have losers and winners. They involve complex negotiations and require political engineering and improved democratic governance. This process can be long and sinuous and its results will not always correspond to technocratic – or intellectual – ideal blueprints. But they must be undertaken.

III

Let me turn, now to my last point: the social policy agenda that Brazil and perhaps several LA countries are facing.

1. At the more general level, and in a nutshell, given the depth, complexity, and the immoral character of our social situation; the ideological crisis or structural

inadequacies of European models of welfare state (corporatist as well as social democratic); and the limits – severe limits in my opinion – of the new liberal blueprint and of the demands of the traditional left, the challenge is to reinvent welfare institutions, at least functionally equivalent, to those of the post-war Welfare State in its most advanced forms.

2. More concretely, in Brazil, at the present and from the point of view of national policies and at the central government level, these tasks involve:

- To expand the coverage and to improve the quality of basic public social services such as basic education, health care, labor-force training, basic social security and welfare assistance.
- For a set of reasons, including the rights of citizenship, fiscal solidarity and political stability, some of these services have to reach, as soon as possible universal, good quality, coverage. It is not the case, to be emphatic, that these services should be offered only for the poor. In many instances, services only for the poor, only mean poor services.
- Brazilian society is already spending near one-fourth of its GDP on social investment and social expenditures. It is always necessary to increase this type of investment. What is not easy, macroeconomically and politically, is to do this in the short run. Moreover, on closer inspection, the re-distributive impact of these expenditures is low, and their results, meager. It is therefore imperative to restructure the benefits provided by public social investment and spending. Again, this is easy to say but extremely difficult to do, given the rights, interests and privileges, associated with the existing pattern of expenditure.
- It is also imperative that the federal government takes and supports a large set of initiatives aiming at targeting services and benefits to areas, social sectors, and families at the bottom of the social structure. This targeting, in a continental country, involving localities of very different sizes, and places with varying degrees of social and economic heterogeneity is a very difficult task, technically and politically. The development of adequate targeting mechanisms and instruments is extremely important for the future of social policy in the country.
- For all sorts of reasons (political, economic, administrative, cultural and of effectiveness), in a country as large and heterogeneous as Brazil, it is imperative to combine national regulations, nationally supervised – and sometimes imposed – re-distributive mechanisms – both regionally and socially- and financial non-discriminatory federal support, with mechanisms of decentralization, sectorally differentiated (as in health and basic education). Different sectors have different organizational requirements and different constraints of scale. Uniform decentralization is as pernicious as unilateral centralization. The search for this flexibility in decentralization models can be one of the main contributions of comparative research.

These are, in a very compact summary, the main items of the social agenda Brazilian society has to face, from a national point of view.

A no less complex agenda emerges for state and municipal levels of government. I do not have time to go into this here, but hopefully these questions will be taken up in the panel sessions.

But let me finish with one or two words about decentralization, as seen from the Central government perspective. In dealing with this question I think it is crucial to introduce two important dimensions into the discussion. On the one hand, questions concerning the problem of scale and size; and on the other hand, questions related to the political-administrative organization of states. Both questions, in Brazil, are crucial.

With respect to the scale problem, the operational problems of decentralizing programs involving ten million family beneficiaries, dispersed over an immense territory, living in isolated rural areas, thousands of small rural villages and towns, hundreds of middle-size cities, and a dozen urban agglomerations ranging from 2 million to 20 million inhabitants, is not an easy task. Let me give one example in detail, to stress these difficulties: the Program Bolsa Escola. On the political-administrative dimension, let me only recall the administrative and political complexities of financing, supervising, and regulating programs involving 27 and almost 6000 governors and mayors, belonging to at least twenty different political parties, where skills vary from illiteracy to Ph.D.s.

Finally, it is important to emphasize that different sectors and programs require different scales and different models of decentralization. Fortunately, in Brazil, a lot of initiatives are also taking place at all these levels. And I am very optimistic about what decentralization can achieve in Brazil. However, this cannot lead to the demise of Central government. In fact a reformed, more intelligent, and more flexible central state is a condition “ sine qua non” for combating exclusion, eliminating poverty and reducing inequality in LA.

I hope that these reflections on the Brazilian case can help the discussion that will follow in this Seminar. I am sure that I will learn from it. I am grateful for this unique opportunity.

Thank you very much.

What's Left for Central Government? The Role of National Programs in Pursuing Regional Equality

MODERATOR:

Ken Apfel

STUDENT RAPPORTEUR:

Patricia Richards

PRESENTERS:

Carlos Acuña

Viviane Brachet

Marcos Melo

Dagmar Raczynski

CARLOS ACUÑA, “El impacto de procesos de descentralización sobre las políticas sociales, los derechos sociales y la participación comunitaria: Enseñanzas de la experiencia argentina”

Objetivo:

- Brindar un contexto de variables socio-políticas para la evaluación y análisis de casos durante el Taller
 - Tomar distancia de presupuestos simplistas y errados con respecto a la universalidad de las ventajas de la descentralización en términos de políticas sociales y participación comunitaria, a partir de la experiencia argentina
1. Contexto histórico: descentralización como pieza central de la *segunda generación* de reformas estructurales
 - *Primera generación* de reformas, contexto social, político y económico; presupuestos teóricos que la sustentaron (reduccionismo neoclásico); contenidos, resultados y crisis
 - *Segunda generación* de reformas, nuevo contexto; nuevos presupuestos (como ruptura teórica y política); contenidos y resultados
 - Acento en lo político-institucional (*good governance*)
 - La descentralización como mecanismo de una mejor gestión de lo público y de solución a la crisis de representación, *accountability* y problemas de exclusión socio-política
 - La descentralización y los reduccionismos de la primera y segunda generación de reformas
 - Problemas de la propuesta de descentralización: receta “universal” (cuando no debe serlo) planteándose como alternativa a la centralización (cuando no constituyen una antinomia)
 2. La experiencia argentina
 - Contexto político-institucional: consolidación democrática; estructura federal de gobierno
 - Contexto socio-económico: crisis del modelo de crecimiento; hiperinflación; estabilidad con estancamiento y aumento de los niveles de pobreza y exclusión
 - La estrategia de descentralización: prioridades (reducción déficit fiscal) y limitaciones (diferencial de las capacidades instaladas a niveles provinciales y municipales)
 - Impacto de la descentralización: en la distribución de poder Nación/Provincias (debilitamiento de las capacidades nacionales); en la distribución de poder intrapartidaria (debilitamiento conducciones nacionales a manos de *cadres* locales/provinciales); y en la distribución de poder local (variaciones de impacto que van desde fortalecimiento de la sociedad civil a fortalecimiento de oligarquías locales y de sus redes de clienteslimo/manipulación de la sociedad civil)

- Consecuencias de la descentralización: disgregación del aparato de gobierno y de las estructuras partidarias a nivel nacional; profundización de desigualdades regionales; sociedades civiles en algunos casos fortalecidas, en otros debilitadas.

3. Primera conclusión: no hay sociedad civil fuerte sin un estado fuerte

- Relación de poder estado/sociedad civil no es suma cero
- Estados débiles llevan, o bien a un mayor poder para los ya poderosos o bien al enfrentamiento no mediado de intereses
- Estados fuertes: tipos y riesgos para procesos de *empowerment* e inclusión
- Implicancias de la fortaleza estatal en función del *empowerment* de los excluidos: construcción de equilibrios no neutros en términos de la distribución de poder dentro de la sociedad civil, dentro del estado, dentro del mercado, y entre la sociedad civil, el mercado y el estado
- Construcción de *accountability* y transparencia: tipos y dominios (estado frente a sociedad civil, instituciones estatales frente a otras instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil frente a la sociedad civil)

4. Conclusiones: No hay descentralización (política y de servicios) funcional a la participación de la sociedad civil y a la inclusión de los excluidos, a) que sea válida en todo momento y lugar, y b) sin la simultánea centralización de ciertas funciones y responsabilidades públicas

- Desafío de las estrategias de descentralización: identificar a) para qué conviene y para qué no; b) las precondiciones de su éxito/fracaso; y c) qué se debe mantener centralizado para que la descentralización no resulte en meras desarticulaciones de sistemas nacionales
- Tan importante como identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización exitosos es, 1) reconocer qué aspectos de la experiencia son generalizables a otras realidades y cuáles no; 2) identificar y comprender la dinámica de casos de descentralización fallidos
- No todo lo local es hermoso ni todo lo pequeño (micro o local) lleva hacia lo grande (macro o nacional): es necesario reconocer que, inclusive en procesos de descentralización que resultan en *empowerment* y mayor participación de los excluidos a nivel local, no son neutros con respecto al tipo de intereses que se promueven del actor que se incluye en el proceso de toma de decisiones y control público. Esto implica reconocer que el *empowerment* a nivel descentralizado puede incluir al actor excluido para influenciar ciertos aspectos de sus intereses, al mismo tiempo que se lo mantiene en el largo plazo excluido en otros aspectos (algunos tan relevantes como la fijación de agenda y prioridades nacionales, así como el diseño e implementación de políticas macro).

VIVIANE BRACHET, “The decentralization of public health in Mexico and its effects on service delivery”

This presentation intends to outline the effect of external economic and political factors on the decentralization of public health services in Mexico so that a research agenda may be built that includes these factors in an assessment of the consequences of this reform on service delivery.

The decentralization of public health services, that is, services to the uninsured 48% of Mexico’s population, which started in the mid-eighties, has continued throughout the 1990s, and can now be considered completed. There are presently two major problems that make an evaluation of this important change difficult. First, the majority of the research carried out on the subject is done within institutions under the direct or indirect control of the Ministry of Health, thereby making any objective assessment extremely difficult. Second, decentralization has taken place in the context of two momentous societal changes in Mexico: the macroeconomic policies of restructuring and stabilization, and the political transition to democracy. This short presentation will address the second problem.

The decentralization of health services (DH) has taken place in the midst of the first of a series of economic crises, which have precipitated measures of restructuring of the economy, stabilization of the currency and severe fiscal austerity. Simultaneously, DH has taken place while Mexican politics were becoming more pluralistic, which resulted in greater party competition and rivalry at all levels of politics, but initially more at the state than the federal level. In order to be able to factor in these two influences into the results obtained through DH, I propose the following strategy: first, define in minimal terms what DH actually does, contrary to the custom of official spokesmen to define this policy in terms of what should be considered its expected consequences, then to counterfactually examine the effects (positive or negative) that macroeconomic policies and democratization may have had on DH, thereby defining a research agenda for the future that incorporates Mexico’s economic and political process.

1. What DH does and does not

- It does reproduce at the state level the federal bureaucratic division between public health for the poor, private health services, and public health for the insured. This division is euphemistically referred to as the “state health system”, in parallel with the “national health system”
- It does delegate the power of the federal executive to the state executive, or governor in charge of administering the funds for the state. In this context, the governor becomes the supreme authority beyond which there is no recourse. In effect, the reform recentralizes at the state level.
- It does not decentralize decision-making: the amount of public moneys and the programs in which they may be spent are minutely predefined at the federal level so that no decentralization takes place when it comes to the destination of funds. Yet the

states may innovate program wise, provided that they finance such innovations with their own funds.

- It does not delegate human resource policies: the federation continues to decide on hiring, and public health employees continue to be federal employees
- It does not municipalize services: funds released by the state executives are not administered by municipal authorities, but sent directly to health centers (hospitals, health centers).
- It makes no change to the juridical framework that under girds the public health system in Mexico.
- The direct and immediate consequences of these changes have been:
 - To increase the power of governors to distribute or detain public health funds within their own states
 - To diminish the bargaining power of mayors who can no longer appeal to the federal government in cases of noncompliance on the part of governors.
 - To isolate state from national politics, thereby changing the capacity of actors to influence the policy process.

2. How macroeconomic changes affect the reform

DH has taken place in the context of extreme fiscal austerity, despite an initial financing by the World Bank. This context has prompted:

- the freezing of payroll decided from the center.
- the noncompliance with the obligation to offer free medicines to the service population.
- the extreme difficulty with creating new sources of financing at the state level, and a fortiori at the municipal level.
- resulting in the inability to meet the increasing service demand arising out of the economic crisis, and to correct pre-existing inequities.

In summary, fiscal scarcity has severely limited the ability to decentralize public health beyond making state governments responsible for distributing federal funds.

3. How the Democratic Transition affects DH

- The rise of multiparty politics in Mexico has increased political conflicts within the states. The power of state governors to detain the funds has in some cases been used to withhold public health funds from mayors of rival parties.

- State cabinet positions have become highly politicized. In many states, the position of state minister of health is subject to high turnover, due to the fact that it represents a temporary reward for services rendered to the governor in position. This, in turn, makes it difficult for such officials to exercise any leadership.
- Opposition governors (PAN and PRD) have been highly motivated to demonstrate that they are capable of innovation in social policies. As a result, we have several, although few, cases of interesting policy innovations.
- PRI governors have shown little zeal to demonstrate their ability to innovate in health policy.

Discussion:

Many of the problems attributed to DH can be seen as the reflection of the combined (and often conflictive) effects of macroeconomic policies and multiparty conflicts in the states' administration of public funds for health services to the uninsured. Comparative cases studies of state politics are called for in order to disentangle the problems attributable to decentralization per se and those, hopefully temporary, arising out of the two above processes. Additionally, innovative solutions are needed to correct some of the unanticipated consequences of DH (such as governors' power to block funds) and to increase the capacity of municipal governments and nongovernmental actors to participate in policy making at the state and local levels. The example of Brazil where municipalities are the direct recipients and administrators of public funds should be examined more closely.

It is widely recognized that Brazil is a highly decentralized federation. In fact, Brazil has a legacy on decentralization experiences under federalism since its independence. The states (including the federal district) and municipalities together enjoy today high political and fiscal autonomy. Since the mid-1980s the decentralization has further increased in all areas of social and public policy. This was primarily a result of the return to democracy but in fact can be construed as a part of a longer trend towards decentralization. The municipalities and the states account for over one-third of total government spending and revenue collection. They also account for almost 40 % of the public sector’s net debt stock.

The Brazilian federation is also highly unequal. Revenue mobilization capacity is concentrated in the more prosperous states and municipalities of the south and southeast. Although some equalization of expenditure capacity has been pursued through mandated revenue sharing, the net result of state expenditures and tax abatements favors the Southeast where industry is highly concentrated. Political and administrative decentralization are also quite substantial. Governors and mayors enjoy unparalleled power in the Latin American context. Each sub-national jurisdiction has its own directly elected legislature and also executive branches, as well as an independent judiciary. The federal government has limited control over sub-national tax administration; budget formulation, execution, and oversight; and, wage and investment policies (Alfonso and Melo 2000).

This paper provides background information on the decentralization process in Brazil and it is organized in the following sections. In the first section we explore the historical legacy of the centralization-decentralization process in Brazil. The next section is devoted to analyze the impetus for decentralization under the democratic transition. The next section highlights the uniqueness of the Brazilian process of decentralization. The relationship between decentralization, inequality and poverty alleviation is analyzed in the next section. The roles of the government in social policy, especially in poverty alleviation is discussed the next two sections. The fiscal federalism and its consequences to governance are addressed in the seventh section. In the final section, we make some conclusive remarks.

DAGMAR RACZYNSKI, “Desarrollo local y superación de la pobreza: Reflexiones desde la realidad Chilena”

Propósito:

Entregar algunas breves reflexiones sobre tres temas presentes en la invitación a este seminario, teniendo como referencia la realidad chilena y la experiencia en políticas públicas sociales que el país ha tenido en los años noventa. Los tres temas son:

- Modificaciones en la naturaleza, enfoque y “delivery” de la política social en la última década, resultados y algunas explicaciones.
- Expansión de capacidades y fortalecimiento de iniciativas locales: dos elementos claves, participación social y el “intermediario local”.
- La descentralización y el papel del gobierno / estado central (nacional) en el área social

Las reflexiones que se desarrollan tienen apoyo en experiencia acumulada en diversos estudios propios y de otros sobre el desarrollo social y las políticas sociales en Chile en una perspectiva histórica, sus innovaciones en los años 90, la formulación y diseño de la política en el nivel central, la llegada de estas políticas al nivel municipal y a los destinatarios, fortalezas y debilidades de la gestión municipal en el ámbito social, y evaluaciones de proceso y resultados de programas sociales específicos.

DISCUSSION NOTES:

- The national level is central in countering poverty and inequality. There are a number of examples of this in the U.S. For instance, tax policy, welfare policy (responsibility for which has largely been devolved to the states, but there is still a lot of national level responsibility), health care, pensions, and even education (where Bush is suggesting standardized testing). On the issue of pensions, as economies become intertwined, it is important for policies to be standardized, even across nations. Such is the case of a recent agreement between the United States and Chile which was designed to merge pensions for those individuals who work in both places, so that they would not be taxed in both places.
- At the same time, the evaluation of devolution is very important.
- Peter Ward then comments that when we talk about government and decentralization, we usually think about the executive branch, and not the legislative and judicial branches. These are important, though, because they are forums for discussion and participation of diverse social sectors, in essence a horizontal decentralization rather than just a vertical devolution.
- Carlos Acuña responds that the disarticulation of government often results in tensions between the legislative and executive branches, but also tensions within the executive, such as competition among programs.
- Peter Ward says that this was the case even when government was centralized, and that now, with decentralization, new horizontal space is being created.
- A participant refers to the Progreso program in Mexico, noting that how participative things become also depends upon the regional context. Whereas in some regions, reforms may indeed lead to horizontal participation, in others, the juridical and administrative frameworks remain the same, and participation doesn't occur. He adds that we don't know which state programs should remain at the centralized level. The risk of decentralization is that the central state just decides to let the states handle all the problems.
- Vivian Brachet (presenter) agrees, adding that the Mexican case shows certain things that should not be done. Rather than politically strengthening the municipalities, individual functionaries have absolute control over the distribution of decentralized funds, which results in clientelism. The municipal presidents are left with no effective power. They need to make the governors more accountable, and give NGOs, etc. more opportunities for participation, and also need to understand how governmental and NGO-provided services play out in the context of decentralization. As things are, decentralization means passing problems on to the municipalities.
- Francisco Sabatini says that we have to think about the role of power in decentralization. He also comments on the book *Cities Without Suburbs*, which was

about the US, but found that cities that subdivided into numerous municipalities as they grew had higher levels of inequality than those that kept their status as a single municipality as they grew.

- A participant from Lima, Peru notes that although social policy has been decentralized, development policy usually has not. He sees this as potentially dangerous, as integrated development is unlikely to occur in this context.
- A participant remarks on the relation of private capital to the process of decentralization, asking how territorial inequalities can be brought into balance.
- Vilmar Faria inquires as to what the redistributive role of the central state might be. He also says that how transfers to the local level are done is an important factor. Finally, he adds that the level of participation at the local level varies a lot. In some small municipalities, the same 10 people participate all the time.
- A participant sees two important factors in decentralization – the design and the local context. She adds that municipal debt is often enormous and unsustainable, and that alliances with the private sector are an important issue to consider and measure.

National Policies and Their Evaluation

MODERATOR:

Joseph Potter

STUDENT RAPORTEURS:

Sonia Castaneda

Yun-Joo Park

Julie Reid

PARTICIPANTS:

Pedro Barros Silva

Agustín Escobar

Regina Faria

Daniel Hernandez

REGINA FARIA, “Human resources for the implementation of *family health* strategy: Institutionalization and performance of the training programs”

ABSTRACT:

My task during the workshop was to present the main objectives and the design of the evaluation study: “Human resources for the implementation of family health strategy: Institutionalization and performance of the training programs”

Main reasons for the development of the study (we are using the most recent data available from 1998-1999):

- The number of medical doctors entering the job market presents a systematic growth.
- The growth of medical doctors in residence training – (graduate practice) - is smaller than the growth of doctors entering the job market. This probably means that doctors are starting to work before they are adequately trained.
- Considering the relation inhabitants/M.D., Brazil is in the mean of a selected group of countries. However, the distribution of M.D. all over the country is uneven: south and southeast regions are better served than the other ones;
- The emphasis on specialization rather than on the internist makes the health system entrance door very narrow and difficult primary health care.

Data gathered on 77 Brazilian “municipios” by the nepp’s previous study on decentralization of health system developed on 1998-99¹ show that the system has strong human resources problems. In other words, the lack of human resources is a problem with the same magnitude of the financing the health system. And the efforts to solve the problem only providing health family program team (hft) and community health agents (cha) have to be trained.

¹ *Descentralização Dos Serviços De Saúde No Brasil: A Efetividade Do Gerenciamento E Do Gasto Nos Municípios Habilitados Para A Gestão Semiplena No Período 1994-1997*

DISCUSSION NOTES:

QUESTIONS AND COMMENTS FROM SESSION PARTICIPANTS:

Comment 1: Guillermo de la Peña

He had four things he wanted to point out regarding the way Progresa works, and he inquired whether all four of the following issues were considered in the evaluation.

1. There is a problem with excluding the indigenous population, exclusion of the most isolated. If one does not live nearby, there is no access to the program.
2. There is also a problem with the provision of money for the women as some women do not accept the money for fear of the reaction of the family. Thus, the program has increased tension among family members.
3. The obligation that children go to school conflicts with the agricultural schedule; that is, the school schedule conflicts with the agricultural schedule.
4. There is an issue concerning control of power and the absolute lack of service delivery. Women have to wait for long periods of time for service.

Comment 2: A participant from Peru

She commented that the presentations by Daniel and Agustín both presented Progresa in a manner that highlighted their pride in the program and focused on its positive points. She wondered if anything was done to discover the following: What do the people think? What does the community think? What is the political opposition's criticism?

Comment 3: Dagmar Raczynski

She brought up a discussion of methodological issues.

1. She asked about the benefits of the program, and whether the evaluation reflected the response from the population?
2. In terms of methodology, she asked about the period of time that was covered in the evaluation. How was "before" and "after" measured? Was there an independent (more objective) measure of "before" or was it a recall measure where people were asked to compare.
3. She commented on the situation in Chile where any evaluation of social program tends to be done using both quantitative and qualitative methods. The researchers should consider the fact that the results from the social program only can be understood in terms of a cyclic process (not a linear one). Also, the program itself can be transformed with time. Therefore, it is crucial to consider internal dynamic of the program. And it is why researchers need to include qualitative approach in the evaluation.
4. She also asked if the relation between the researcher and the program can affect the evaluation. Although it should not happen, sometime relations between researcher

and the program that are too close can bring the “necessary or wanted” evaluation results for the program.

Comment 4: Vivian Brachet

1. The first was a question for Pedro, the first presenter. She knew that they were aiming to get information on the total population and got half; she was wondering if there was an attempt to see how biased the sample was.
2. The second question was for Progresa. Although Progresa tries to solve the problem of decentralization, that is, the inequality between states, there is a need for subsidiary programs that make states “less unequal.” To her, Progresa does not empower the poor, it does not change fiscal inequality, but rather it only helps them in the present.

Comment 5: Mercedes Gonzalez de la Rosa

She wanted to introduce a topic into the discussion that had not been addressed previously.

1. She brought up the issue of the different expenses that people have, especially those expenses women and children additionally bear.
2. She expressed reservations or doubt about the comment made that Progresa is pro-gender. She acknowledged that it could have positive effect on children, however, but was not sure. Thus, she asked what was the effect of the program on the children and education.
3. She commented that women have a lot of expenses, an over-burden, aside from the family (a topic she will take up later in her session). She thinks it is important to consider all of the additional tasks that women have to take on. For example, the new programs -- especially Progresa -- force women to work to receive benefits. So what can be done to understand the differentiated over-burden for women?

Comment 6: A participant

He wanted to clarify a couple of issues in regard to Progresa:

1. What is the criteria for targeting certain people, both geographical and social? What are the eligibility requirements for entering the group; was it universal targeting?
2. Also, how can you have a control group, which is not exposed to the Progresa program, if they are entitled to it?

Comment 7: Elizabeth Jelin

She asked about the issue of access and the fact that clinics and schools have to exist and be accessible.

1. Progresa is a program aimed at improving education and health. Then, how many schools and how many doctors were provided to the population (poor) before and after the program?
2. She also asked how we could extend the social services without inviting the controlling forms into the society?

Comment 8: Mario Luis Fuentes

He commented on the population being very mobile and the challenges this presents to the evaluation. The population is changing. The continuous migration can be good example of a variable that causes the change. This is the case especially in Mexico. Then, what would be the channels to modify the evaluations regarding to those differences?

RESPONSES FROM PRESENTERS:

Response 1: Pedro Barros Silva

He reported the time period of this investigation was from 1997 to 2000.

1. Responding to Dagmar's question, the relation between the researcher and the public sector can be neutral.
2. Responding to Elizabeth Jelin and Guillermo's question, the capacity to deliver social services can be extended either by giving incentives to the supply of the service or by orienting the demand. External evaluation can show differences between those two approaches.

Response 2: Regina Faria

Basically responded to the Dagmar's questions, she answered that a fifth of the municipalities have been taken as a sample. The census should be established to continue the evaluation and to see the internal dynamic. Evaluations can be bad, there is no doubt about it, but with more evaluation of the same programs, the lack of social services can be overcome.

Response 3: Daniel Hernández

1. Progresa is trying to redistribute resources to approach basic health services. Progresa was oriented more toward education rather than health, but realized that many communities still don't have access to basic health. He also stated the government is trying to push the states to give resources.
2. They did note the conflict in regard to the calendars and the school and agricultural schedules. Prior to the study, the Ministry of Education previously did not care about the calendars, but now they are established at a regional level (but whether or not this

- is implemented is up for question). Calendars now establish a certain amount of time in the region to attend holidays and festivals. It was just changed this past September; it takes time. The new rule about state regional level is to accommodate festivals.
3. He reported that they have hard data to show what happened with health services and waiting time, not just perceptions, but what is real. According to the data, they added more services in some places and waiting-time decreased he says.
 4. In response to the questions about methodology, he clarified results are shown for various dates, at 12 months, then 18 months, and so on. Thus, they can see thus how it changes over time. The big question is about how the change happens. The process is changing as they see certain results. They saw this happen, so they changed it this way.
 5. In regard to fiscal policy, the budget for the state is transferred by the central government. So, he said Progresa does not have the power to empower the states; they don't have the tools to do so. He emphasized that Progresa is not a tool to decentralize the State but to recentralize the power of the State.
 6. In reply to Elizabeth Jelin, he said they need more cost benefit analysis. However, there was an evaluation of education, and the cost benefit was eleven times larger in effect compared to building larger or closer schools. With respect to the targeting criteria, the following were used: the poverty line was established with respect to the consumption basket. It is a census in the community. There is increase in coverage within the program. They did not say to a community that they would select 50%. They had budget restrictions for growth, so they saw who came to the program. Some places were excluded that they knew would eventually be included, because they knew that the budget would increase over time to include them.

Response 4: Agustín Escobar

They also discovered several problems concerning Progresa.

1. He acknowledged that it was true that the most needy might have been excluded from the program because of its design. For example, some single mothers who work outside of their homes were excluded from the program, because they did not have the time or information to participate in the program. Also, specific attention to problems concerning indigenous populations does not exist either.
2. Progresa has been seen as threat to the regional education and health authorities. Effectiveness decreased, and there have been negotiations between regional schoolteachers or doctors with the program authorities. (It resulted in the reproduction of old problems).
3. He stated that the political opposition claimed Progresa was a political gesture to win the elections (the unlikelihood of which was evidenced by the PRI's failure to be reelected!) The second thing the political opposition pointed out was the fact that the program does not define who has the rights; in other words, the program is not rights

based. Finally, the political opposition criticized the program, because it did not offer enough expenses for poor families.

4. Another criticism the political opposition has made about Progres a is that it has increased the inequality by individualizing social problems. However, this program is different from PRONASOL, which is carried out by organizations and oriented to organizations.

Innovations in Local Government and Community Development

MODERATOR:

Peter Spink

STUDENT RAPPORTEURS:

Lynn Horton

Ann Moore

PARTICIPANTS:

Norman Long

Fabian Repetto

Rosemary Thorp

Carmela Vildoso

PETER SPINK, “Introductory Comments”:

If we had been holding this workshop fifteen years ago with the same title, the word innovation would be taken as a straightforward reference to a long standing characteristic of all field workers - keeping their eyes open for things happening around them that are interesting. Today the word innovation continues to carry its previous field research and casework connotation but goes much further. To cite but three examples: the work of the Ford Foundation, UNCHS-Habitat and the World Bank.

The Ford Foundation now has six programs in different parts of the world focusing on the identification and dissemination of experiences of national and sub-national government innovation; two of which are in Latin America - Chile and Brazil - with a third being discussed in Mexico. All six are oriented around the principle of self-identification by interested parties who think that what they are doing is in some way innovative. UN-Habitat has a different approach and is concerned with what it considers are “best practices” in accordance with a pre-established template of good urban government; those that come closest to fitting what current theory on local development would argue. Finally, the World Bank has turned the traditional arts and crafts of the case writer into a new technology of concise summaries that are liberally distributed as boxes around its many reports.

So when we ask: what do these innovations tell us about needed changes in the relations between local and national government, NGOs and members of the community; what do they tell us about risks and opportunities accompanying current decentralization policies and about the reduction of poverty and inequality; we must also, at least in these opening footnotes, pay attention to a further question: “What does studying innovations tell us about the way we are doing research”.

Working with innovation, at least within the Ford sponsored programs, was very much influenced by a couple of ideas. One was that as everybody seemed to be knocking government, it might be useful to redress the balance and find out if there were any examples of government working. Linked to this was the idea that to start from what seemed to be working might be a quicker route through to the construction of knowledge, than starting by what wasn't working.

Now as people started to look around for innovations – especially at a local level - they began to find a lot, and a lot and a lot. Did that mean that innovations were a new phenomena, a product of decentralization or of democratization, or did it mean that we – the research community - were merely becoming more aware. That is, were we paying more attention to what others were actually doing, rather than what we thought ought to be done within in the traditional research – policy – implementation – evaluation framework? Are we beginning to recognize the importance of the pragmatics of knowledge: that which emerges in the process of solving problems? A process that Richard Rorty described well when arguing that it is in “the vocabulary of practice, rather than of theory, of action rather than contemplation, in which one can say something about truth”(1982, p.162).

Now we could argue that an over enthusiasm towards innovations can run the risk of stimulating premature closure on desired actions. This is indeed a very real danger when that which calls for dialogue and debate is transformed into something “best” or “exemplar”, within the rhetoric of excellence and enforced through the black box

mechanisms of international aid. The idea of studying what works is a way of balancing the playing field, not pretending that the game is over. When I was talking about the work of the Brazilian innovation program here at a lunchtime meeting at UT, Joe Potter suggested that we ought to create the equivalent of the local government “bum steer of the month award”. That way we could give lousy governments a chance to win something and then we could really contrast “good governments” with “lousy governments” and find out how many of each were around!

But, even with these concerns and despite the World Bank’s newfound “boxology” which often seems to get the signs crossed and have the experience as an example of an idea, rather than the field-grounded idea emerging from the example, innovations are doing something important, in and of themselves. They are giving voice to a whole range of new social actors, the doing things folk, the making things happen people – both professionals, communities, politicians and peoples organizations – who are bringing their different practical knowledge to the table of public policy discussion. Indeed, in some cases, it could be argued that they seem to be able to manage pretty well without a policy... at least a decentralized policy.

Innovations, as we learn to recognize them and listen to them, are not just telling us about the involvement of different folk in the search for action, they are the very voice of that involvement. A voice, whether we like it or not, that is breaking down the legitimizing barriers that official knowledge has created around itself and is forcing a more active and problematic insertion of reflexive skills within everyday action.

NORMAN LONG, “Key elements of an interface perspective for policy analysis”

In order to examine local-level development processes from the perspective of social policy it is useful to work with the concept of ‘social interface’. This explores how discrepancies of social interest, cultural interpretation, knowledge and power are mediated and perpetuated or transformed at critical points of policy intervention. It is at these points that crucial social discontinuities arise in the relationships between intervening organizations and local populations. The intervening organizations include NGOs, state agencies or international development aid programs. The interface perspective emphasizes that intended policy outcomes are always mediated by the characteristics of local and external actors and by the negotiations between the relevant actors. These interfaces need to be identified ethnographically, and seen as an integral part of the policy process. This approach advocates looking beyond predetermined formal policy categories, such as target groups or stakeholders, to stress that development is a negotiated and collaborative process, which cannot simply be imposed even by powerful external agencies (See Long, 2001).

Interface as an organised entity of interlocking relationships and intentionalities

Interface analysis focuses on the linkages and networks that develop between individuals or parties rather than on individual or group strategies. Continued interaction encourages the development of boundaries and shared expectations that shape the interaction of the participants so that over time the interface itself becomes an organised entity of interlocking relationships and intentionalities. For example, the interface between management and workers in a factory or between landlord and tenants persists in an organised way over time with rules, sanctions, procedures, and ‘proven’ practices for handling conflicting interests and perceptions. The former is framed through the roles accorded trade union officials, workers’ representatives, management personnel and independent arbitrators, and the latter through a hierarchy of personalised ties based upon patron-client and friendship relations. The same organising capacity holds for interfaces involving government officials and local peasant or farmer leaders, or for those occurring between less formally constituted groups that differ from each other on religious, ethnic or other grounds. As small group studies have shown, even the most informal networks of individuals and families will tend to evolve standardised modes of relating to non-members and outsiders. The establishment of such normative middle ground may be endogenously and/or exogenously negotiated, and may involve contestation between state, private and civic organisations and interests that aim to influence or control the rules of engagement.

Interface as a site for conflict, incompatibility and negotiation

Although interface interactions presuppose some degree of common interest, they also have a propensity to generate conflict due to contradictory interests and objectives or to unequal power relations. Individuals who represent particular constituencies, groups or organisations sometimes carry out negotiations at the interface. Their position is inevitably ambivalent since they must respond to the demands of their own groups as

well as to the expectations of those with whom they must negotiate. This, of course, is the dilemma of the village leader, workshop foreman or the student representative on university boards; indeed anyone occupying an intercalary position between different social domains or hierarchical levels. Those who become skilled in managing such ambivalent positions are able to deploy them to their personal or political advantage, and sometimes they act as intermediaries or brokers.

In analysing the sources and dynamics of contradiction and ambivalence in interface situations, it is important not to prejudge the case by assuming that certain divisions or loyalties (such as those based on class, ethnicity or gender) are more fundamental than others. One should also not assume that because a particular person 'represents' a specific group or institution, that he or she necessarily acts in the interests or on behalf of his/her fellows. The link between representatives and constituencies (with their differentiated memberships) must be empirically established, not taken for granted.

Interface and the clash of cultural paradigms

The concept of interface helps us to focus on the production and transformation of differences in worldviews or cultural paradigms. Interface situations often provide the means by which individuals or groups come to define their own cultural or ideological positions vis-à-vis those espousing or typifying opposing views. For example, opinions on agricultural development expressed by technical experts, extension workers and farmers seldom completely coincide; and the same is true for those working for a single government department with a defined policy mandate. Hence agronomists, community development workers, credit officers, irrigation engineers, and the like, often disagree on the problems and priorities of agricultural development. These differences cannot be reduced to personal idiosyncrasies but reflect differences laid down by differential patterns of socialisation and profesionalization, which often lead to miscommunication or a clash of rationalities (Chambers 1983, Box 1984). The process is further compounded by the coexistence of several different cultural models or organising principles within a single population or administrative organisation (Law 1994), which creates room for manoeuvre in the interpretation, and utilisation of these cultural values or standpoints.

Interface identifies the nature of contests (explicit or implicit) over the dominance and legitimacy of particular socio-cultural paradigms or representations of modernity; although, at the same time, it is important to recognise that commitments to specific normative or ideological frames, and types of discourse and rhetoric, are usually situation specific. That is, for the actors involved they do not remain constant across all social contexts. It becomes necessary, therefore, to identify the conditions under which particular definitions of reality and visions of the future are upheld, to analyse the interplay of cultural and ideological oppositions, and to map out the ways in which bridging or distancing actions and ideologies make it possible for certain types of interface to reproduce or transform themselves.

The centrality of knowledge processes

Linked to the last point is the importance of knowledge processes. Knowledge is a cognitive and social construction that results from and is constantly shaped by the experiences, encounters and discontinuities that emerge at the points of intersection between different actors' lifeworlds. Various types of knowledge, including ideas about oneself, other people, and the context and social institutions, are important in understanding social interfaces. Knowledge is present in all social situations and is often entangled with power relations and the distribution of resources. But in intervention situations it assumes special significance since it entails the interplay or confrontation of 'expert' versus 'lay' forms of knowledge, beliefs and values, and struggles over their legitimation, segregation and communication.

An interface approach then depicts knowledge as arising from 'an encounter of horizons'. The incorporation of new information and new discursive or cultural frames can only take place on the basis of already existing knowledge frames and evaluative modes, which are themselves re-shaped through the communicative process. Hence knowledge emerges as a product of interaction, dialogue, reflexivity, and contests of meaning, and involves aspects of control, authority and power.

Power as the outcome of struggles over meanings and strategic relationships

Like knowledge, power is not simply possessed, accumulated and unproblematically exercised (Foucault in Gordon 1980: 78-108). Power implies much more than how hierarchies and hegemonic control demarcate social positions and opportunities, and restrict access to resources. It is the outcome of complex struggles and negotiations over authority, status, reputation and resources, and necessitates the enrolment of networks of actors and constituencies (Latour 1994, Callon and Law 1995). Such struggles are founded upon the extent to which specific actors perceive themselves capable of manoeuvring within particular situations and developing effective strategies for doing so. Creating room for manoeuvre implies a degree of consent, a degree of negotiation and thus a degree of power, as manifested in the possibility of exerting some control, prerogative, authority and capacity for action, be it front- or backstage, for flickering moments or for more sustained periods (Villarreal 1992: 256). Thus, as Scott (1985) points out, power inevitably generates resistance, accommodation and strategic compliance as regular components of the politics of everyday life.

Interface as composed of multiple discourses

Interface analysis enables us to comprehend how 'dominant' discourses are endorsed, transformed or challenged. Dominant discourses are characteristically replete with reifications (often of a 'naturalistic' kind) that assume the existence and significance of certain social traits and groupings, pertaining, for example, to 'communities', 'hierarchical' or 'egalitarian' structures, and cultural constructions of ethnicity, gender, and class. Such discourses serve to promote particular political, cultural or moral standpoints, and they are often mobilised in struggles over social meanings and strategic

resources. Yet, while some actors ‘vernacularise’ dominant discourses in order to legitimate their claims upon the state and other authoritative bodies, others choose to reject them by deploying and defending countervailing or ‘demotic’ (lit. ‘of the people’) discourses that offer alternative, more locally-rooted points of view.¹

A major task of interface analysis is to spell out the knowledge and power implications of this interplay and the blending or segregation of opposing discourses. Discursive practices and competencies develop primarily within the circumstances of everyday social life and become especially salient at critical points of discontinuity between actors’ lifeworlds. It is through the lens of interface that these processes can best be captured conceptually.

Interface and planned intervention

Drawing upon the above insights, it becomes clear that interface analysis can make a useful contribution to an understanding of how processes of planned intervention enter the lifeworlds of the individuals and groups affected and come to form part of the resources and constraints of the social strategies they develop. Thus, so-called ‘external’ factors become ‘internalised’ and come to mean quite different things to different interest groups or to the different individual actors, whether they be implementers, clients, or bystanders. In this way interface analysis helps to deconstruct the concept of planned intervention so that it is seen for what it is -- namely, an on-going, socially constructed and negotiated process, not simply the execution of an already-specified plan of action with expected outcomes. It also shows that policy implementation is not simply a top-down process, as is often implied, since initiatives may come as much from below as from above (Long 1992: 19; see also Long and van der Ploeg 1989).

Hence it is important to focus upon intervention practices as shaped by the interactions among the various participants, rather than simply on intervention models, by which is meant the ideal-typical constructions that planners, implementers or their clients have about the process. The concern for intervention practices allows one to focus on the emergent forms of interaction, procedures, practical strategies, and types of discourse and cultural categories present in specific contexts. It also enables one to take full account of the ‘multiple realities’ of development projects (by which we mean the different meanings and interpretations of means and ends attributed by the different actors), as well as the struggles that arise out of these differential perceptions and expectations.

From this point of view, then, planned intervention is a transformational process that is constantly re-shaped by its own internal organisational, cultural and political dynamic and by the specific conditions it encounters or itself creates, including the responses and strategies of local groups who may struggle to define and defend their own social spaces, cultural boundaries and positions within the wider power field.

The interactions between government or outside agencies involved in implementing particular development programmes and so-called recipient populations cannot be adequately understood through the use of generalised conceptions such as

‘state-citizen relations’ or by resorting to normative concepts such as 'local participation'. These interactions must be analysed as part of the ongoing processes of negotiation, adaptation and transformation of meaning that takes place between specific actors. Interface analysis, which concentrates upon analysing critical junctures or arenas involving differences of normative value and social interest, entails not only understanding the struggles and power differentials taking place between the parties involved, but also an attempt to reveal the dynamics of cultural accommodation that makes it possible for the various worldviews to interact. This is a difficult research topic but one which is central to understanding the intended and unintended results of planned intervention carried out by public authorities or development agencies or initiated from below by diverse local interests.

FABIAN REPETTO, “Decentralización de servicios y programas sociales en Argentina: su impacto en la capacidad de gestión de política social”

Las siguientes reflexiones sintetizan las conclusiones preliminares de un estudio realizado en la Argentina sobre la descentralización de los servicios de educación y salud y de los programas alimentarios durante la década pasada, tomando como estudios de caso cuatro provincias con diferente nivel de modernización política y socioeconómica. Me detendré en algunas observaciones acerca del rol del Estado nacional respecto de la descentralización de programas y servicios sociales; de los condicionantes y efectos de la relación entre Nación y provincias y, finalmente, acerca de la capacidad de gestión de las provincias para asumir nuevas responsabilidades en materia social.

1. El rol del Estado nacional

Es evidente que la descentralización sectorial llevada a cabo en la política social argentina a lo largo de los años noventa estuvo fuertemente influenciada por los problemas fiscales que aquejaban al Estado nacional en los inicios de esa década. En ese contexto, la decisión de pasarle mayores responsabilidades a las provincias, con los fondos consiguientes, se inscribe en el marco de una agenda donde la prioridad se centró en la reforma del Estado a nivel central y en la reformulación de la relación con el mercado, más que en consolidar avances en la calidad de las reglas de juego predominantes en materia de política social.

Una de las principales conclusiones que emergen de la investigación tiene que ver con las dificultades del Estado nacional para coordinar acciones en sus intervenciones sociales en las provincias, lo cual abre una profunda brecha respecto a la necesidad de intervención integrada que parece requerir el escenario social recientemente estructurado. Denominaremos a este aspecto “**problemática de intersectorialidad**”.

Aunque no fuese un resultado directo del modo en que se tomó la decisión de avanzar en la descentralización sectorial hacia los territorios provinciales, la ausencia de una estrategia del gobierno nacional sobre qué hacer y cómo actuar en la política social trajo aparejado, al momento de la implementación, una marcada descoordinación en cuanto a las posiciones del nivel central en su negociación global en materia de políticas sociales con los gobiernos provinciales. En términos generales, esto dejó al descubierto la falta de claridad sobre qué debía hacer el Estado nacional en la gestión de la política social en un país federal, más aún en el marco de una profunda transformación social y estatal como la que comenzó a llevarse a cabo en la década de los noventa.

Es evidente que coordinar estrategias de acción conjunta entre Ministerios nacionales con trayectorias e historias específicas no resulta fácil. “La política del gabinete”, centrada en los conflictos de intereses entre actores políticos de peso, se manifestó claramente en la Argentina al momento de descentralizarse los servicios de educación y salud, así como fondos para programas alimentarios, en tanto los Ministros y responsables de estos servicios y programas fueron más bien testigos pasivos de las decisiones motorizadas por el tándem Ministerio de Economía-Presidencia. Esto no significa, sin embargo, que se hayan detectado oposiciones fuertes, toda vez que más allá de no ejercer protagonismo, los responsables de las áreas sociales estaban política y conceptualmente de acuerdo en marchar en esa dirección. Se trataba, en consecuencia, de

que existía un acuerdo global sobre el rumbo a seguir. Asimismo, hubo ciertos “enganches” entre lo que fue la descentralización y otros temas conexos, que permitieron generar apoyos –o al menos licuar las resistencias- en aquellos decisores nacionales de las áreas a descentralizar.

Entre los elementos críticos más notorios que caracterizaron a la instrumentación de la descentralización desde el plano del Estado central, cabe destacar los tres siguientes: a) mirada homogénea sobre las realidades provinciales; b) falta de reglas y actores capaces de coordinar/regular el proceso; c) asistencia técnica desarticulada.

2. La relación Nación-Provincias

Otro foco de conflicto de la descentralización estuvo centrado en el modo en que las decisiones del nivel central fueron recibidas en las instancias subnacionales. Se trata, entonces, de una “**problemática interjurisdiccional**”. En este sentido, se puede distinguir dos grupos de factores que incidieron sobre la relación entre Nación y Provincias: a) el juego político entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, marcado principalmente -aunque no exclusivamente- por el partido político en el gobierno; y b) los derivados de una “estrategia compensadora” que cruza los tres sectores, influyendo sobre la aceptación de los servicios transferidos por parte de las provincias.

3. Capacidad de gestión de las provincias

La posición de las diferentes provincias frente a las estrategias de descentralización impulsadas desde el nivel nacional puede caracterizarse como de resistencia, aceptación pasiva, aceptación activa o de autonomía con iniciativa. Estas posiciones varían según el sector, y están asociadas a la capacidad de gestión provincial. En este sentido, una de las preguntas que guió nuestra investigación fue la de saber por qué el proceso descentralizador – pensado como una estrategia homogénea desde las diferentes instancias a nivel nacional – generó resultados diferenciales al ser recepcionado por las distintas jurisdicciones. Es decir, tratamos de indagar en los factores relacionados con la capacidad de gestión que contribuyeron a que algunas provincias pudieran aprovechar las oportunidades y los recursos asociados a la descentralización de políticas y servicios sociales, mientras que en otros casos no.

A la luz de esta investigación, resulta claro que entre los factores que deben tenerse en cuenta figuran los siguientes: a) la autonomía e iniciativa provincial en el diseño de estrategias y programas sociales y su articulación con los impulsados desde el nivel nacional; b) el monto de recursos disponibles y el margen para asignarlos; c) la asistencia técnica brindada para acompañar el proceso de descentralización; y d) la relación de apoyo u oposición de los actores sociales relevantes a nivel provincial en cuanto a los servicios y programas descentralizados.

CARMELA VILDOSO, “Mico-entrepreneurs and social participation”

Este año ha sido muy duro para el país. Por un lado, la situación económica ha seguido golpeando a las mayorías. De otro lado, en el plano político hemos visto los extremos de corrupción a los que se puede llegar cuando no hay una verdadera democracia.

En COPEME estamos empezando a cosechar los frutos de un trabajo arduo. Importantes agencias de cooperación nos reafirman su confianza. Contamos con las condiciones más favorables para redefinir nuestras estrategias, en un momento realmente oportuno habiendo transcurrido dos años desde que en junio de 1998 aprobamos nuestro Plan Estratégico. Podemos ahora pensar en un COPEME descentralizado, con un rol protagónico de las Filiales, de las actuales y de las nuevas que han de surgir.

Los avances logrados han sido posibles gracias al respaldo de las asociadas, a la labor de la gerencia y el personal de COPEME –que incluye ya, plenamente, a quienes integran la Iniciativa Microfinanzas- al compromiso de las instituciones integrantes del Consejo Directivo y al soporte de la Fundación Ford, AID, CORDAID principalmente, así como SOS FAIM, DED y otras importantes organizaciones que directamente o a través de diversos mecanismos de fortalecimiento apoyan a la institución.

La Memoria que les presentamos está organizada en dos grandes secciones: I. La microempresa y el entorno, y II. La memoria de la gestión realizada en este año. Dentro de la primera sección trataremos los siguientes puntos: 1. El Sector de la Microempresa, 2. La microempresa y la evolución de la coyuntura en el año 2000 y, 3. La oferta de servicios para la micro y pequeña empresa y el meso entorno. En la segunda sección presentaremos: 1. La precisión de una estrategia, 2. El balance en relación a los objetivos estratégicos y, 3. Líneas de trabajo y proyectos (2000-2003).

Esta es la décima memoria institucional del Consorcio. Tras diez años de existencia; hemos querido dedicar algunas páginas a dar nuestra lectura de la actual problemática de las MYPEs en el Perú además de presentar la labor de COPEME en este último año. Con este documento, además queremos renovar nuestro compromiso de trabajar a favor de incrementar las oportunidades económicas de los microempresarios en una perspectiva de justicia y equidad.

DISCUSSION NOTES:

- A conference participant stated that with mechanisms of participation the results cannot be predicted and that the results of local participation may bring new dilemmas. He listed three obstacles to participation: past practices in which governments are reluctant to give up control of resources; the logic of the planning and evaluation process that has a discourse of participation, but in practice specifies every action to be taken; and institutions that operate with a technocratic logic and policies of clientelism.
- A participant commented that Chile is an example of strongly centralized country. He said that Long's concept of interface and a focus on conflict at the level of community-state interaction is important. In reference to Thorp's comments, he cited the case of a mining company that was taking all of its earnings out of the local area, until an agreement was negotiated by which the company would sub-contract in the community.
- A participant discussed a study in which it was found that local intermediaries were key in determining whether relations of dependency or empowerment were developed with local communities. Although Thorp's study found individual leaders to be important, she asked if the development of a strong team is not equally or more important. She agreed that local experiences may vary greatly as, for example, some municipalities may be in crisis, or may have outside figures with the ability to communicate well.
- A participant stated that an important question to ask is who has time to participate and who wants to participate; particularly given people's short-term vision that focuses on immediate survival needs. He said that in his concrete experience the desire to participate decreases in larger projects. He explained that in Peru they have had a positive experience with "leadership schools," which have been key to people playing a role beyond survival and working toward development and democracy.
- Peter Ward stated that local government also influences social policy and that we should look at both the innovations and the shortcomings commonly found in local government such as weak councils and strong mayor systems. He said modernization, a strongly technocratic model with greater fiscal responsibility, is being proselytized by the World Bank; but that Latin America is in danger of achieving good administration with "bad local governments" that have little capacity for participation and consensus building.
- A participant stated that it is important to listen to people. During the war years in Peru the Armed Forces offered communities food, transportation, and arms so that they would organize against Sendero Luminoso. These efforts failed until two years later communities evaluated their situation and chose to form Rondas Campesinas on their own initiative.
- A member of the audience asked what programs and projects exist in Latin America to promote the participation of young people and future generations? He stated that the process might fail if only a few groups are actually participating.

- A member of the audience stated that rise of market forces was increasingly fragmenting society, increasing individualism, leaving people without a voice, and overall weakening participation.
- A participant said that the concept of individual leadership discussed by Thorp could be problematic, particularly the idea of charismatic leaders. She suggested that it is not individuals, but more complex groups such as church and women's groups, that are key to social development.
- A presenter, in response the comment on the role of market in decreasing participation, said that when people do express themselves there might be no one to listen to them.
- Rosemary Thorp clarified that while their study found that a few individual leaders were extraordinarily important, collective leadership is also key in social development, particularly as a means to carry out work over the long run.

ADDITIONAL NOTES:

Peter Spink gave an introduction on entities which self-identify as innovators. There are risks and opportunities involved.

He asked the questions:

- Are there examples of government working?
- Are innovations a product of decentralization? or,
- Does decentralization only make it easier for researchers to identify and observe innovation?

Norman Long discussed organizing practices and new social actors with a focus on the social reconstruction of central Brazil.

- He used a multiple interface identification approach: the way of exploring and understanding which occurs when interactions intersect
- This framework identifies the local actor's role in shaping implementation as well as the larger social power dynamic
- The interface is when you have clashes of opportunity
- Knowledge of local versus expert point of view
- Analysis of discourses reveals multiple perspectives
- Crucial is the participatory forms of development
- An anthropological approach will reveal the nature of this process
- People on the ground live by what they have on the ground to get by

Fabian Repetto discussed decentralization or recentralization

- The role of charismatic leaders shapes this process
- Conflict leads to greater participation; participation is crucial
- Stressed the intermediate interface which lies between national and local

Survival and Betterment Strategies of the Poor and their Intersection with Sociospatial Segmentation, Urban Segregation, and Housing Production

MODERATOR:

Peter Ward

STUDENT RAPPORTEURS:

Gonzalo Saravi

Maria Cristina Bayon

PARTICIPANTS:

Carlos Filguiera

Ruben Kaztman

Gabriel Kessler

Francisco Sabatini

CARLOS FILGUIERA

La presente ponencia tiene por objeto explorar las transformaciones operadas en la estructura social de Uruguay en la década de los noventa, en relación a la emergencia de nuevas formas de vulnerabilidad social de hogares e individuos. Para ello, se aplica y desarrolla un marco conceptual originado en el "asset-vulnerability framework". La primera parte presenta y analiza los cambios operados en cuatro planos: en la esfera económica, en el mercado de trabajo, en el orden demográfico (primera y segunda transición) y en los clivajes que dan lugar a nuevas formas de segmentación social y residencial. A partir de ese análisis se caracterizan y evalúan las transformaciones de tipo "macro" ocurridas en la "estructura de oportunidades". En la segunda parte, se construye un conjunto de indicadores sobre "activos" de los hogares a partir de los cuales, se efectúa un estudio sobre su dinámica durante el período 1991-1998. Como resultado de la aplicación de un modelo de regresión de tipo logística, se discuten las evidencias más importantes acerca del proceso de pérdida selectiva de determinados "activos" de los hogares a lo largo de la década, y el consecuente incremento de la vulnerabilidad social.

RUBEN KAZTMAN, “The isolation of the poor in big cities: Reflections based on the experience of the metropolitan areas in the Latin American Southern Cone”

My present research interest is centered on the conditions that make for the permanence of urban poverty and its intergenerational reproduction. The hypotheses here proposed were derived from my interpretation of the recent experience of the urban poor in the metropolitan areas of the countries of the Latin American southern cone.

The central hypothesis argues *that the intensity and the quality of informal interaction between the urban poor and the rest of the society are strong determinants of their probabilities to overcome their condition or to reproduce it from generation to generation*. A second one sustains the existence of a process of progressive isolation of the urban poor from the mainstream of these societies.

These hypotheses are a direct derivation of one of the foundational ideas in sociological theory, which emphasize the relevance of the location in the social structure to explain the emergence of values, knowledge and behavior, which raise or lower the probability of specific outcomes. The idea has been put recently in very simple terms by D. Massey: “People made decisions, of course, but their choices were shaped by where they lived, with whom they worked and played, and where and with whom they had interacted socially in the past”

A third hypothesis asserts that the isolation of the urban poor is a result of a negative synergy established between at least three processes: i. increasing disparities in the access to important sources of assets (differentiation); ii. reduced sociability of the urban poor with other segments of the society in different spheres of life (segmentation) and iii. a growing disposition of sectors of the middle classes to keep or reinforce barriers to social interaction with the urban poor (segregation). These processes occur in different spheres of life, but at our effects the more important are transformations in the labor market, in the use of basic services (mainly education and health) and in the distribution of classes in the urban territory.

A fourth hypothesis is that segmentation in those spheres of life blocks the accumulation of three assets which are fundamental to reduce the chances for the reproduction of urban poverty, mainly individual social capital, collective social capital and civic capital. In brief, individual social capital refers to the capacity to mobilize the will of others in our benefit as a result of some system of reciprocity. Collective social capital refers to the capacity to sum up with the will of others to reach collective goals. Civic capital, in turn, refers both to the internalization of citizenship rights and the capacity to exert them. The following diagram discusses how segmentation in work places, educational places and residential places may affect the accumulation of these assets.

Diagram 1:
Segmentations in different areas of the social structure: Hypothetical incidence on the formation of assets relevant for the isolation of the urban poor.

Segmentations	Individual social capital	Collective social capital	Civic capital
In the labor area	Reduces the probability of access to information and contact networks, which facilitate the search for employment and the access to services.	A low density of co-workers who can successfully resort to the “voice” option affects both the strength of the labor institutions and the strength of the demands which could be articulated by the urban poor.	The centrality of work as the central link to society is diminished. The acquisition of citizen rights is affected. Citizenship feelings are weakened as less problems and destinies are shared with workers in the “mainstream”.
In the educational area	It affects the formation of networks of reciprocity and solidarity; The possibility that more affluent students know the merits of, and built loyalties with, less affluent students. The chances for poor students to incorporate middle class habits and attitudes relevant to mobility through education	It implies less participation of middle class parents in public education and a reduction of their role in the preservation of the quality of those services.	A reduction of poor students opportunities to experience an early sense of citizenship through a feeling of belonging to the same community with their peers of other socioeconomic groups, with equal right and obligations, with similar problems and rewards on the basis of merits.
In the residential areas.	Less information and contacts relevant for employment and access to social services. Less normative efficiency and less exposition to role models.	Higher risks of declining neighborhood institutions due to low normative efficiency and lack of proper leadership.	Not sharing communal problems with members of other classes weakens the sense of common destiny and citizenship. Risks of formation of marginal subcultures

Empirical corroboration of these hypotheses could have important consequences for present social policy design and implementation. One of them would be to fill a clear gap in the present social agendas of the region. They certainly define the attack on poverty as their first priority, but mostly focused on alleviation, on how to satisfy basic needs and provide better access to education, health and housing, without considering the new obstacles to effective integration of the urban poor to the societies. It is my impression that a more defined focus on social integration of the urban poor may activate virtuous cycles of accumulation of assets that at present are blocked by their isolation.

No doubt, evidence in support of growing segmentation and segregation in the metropolitan areas of the countries of the southern cone, and their effects on the reproduction of poverty, is scarce. Most research has been concentrated on disparities between poor and non poor, but not on the underlying transformations in the

opportunities for the urban poor to interact with non poor in each one of the spheres of life becoming differentiated. The lack of adequate diagnosis contributes to explain the corresponding vacuum in the social agenda. On the other side, the chronic lack of resources to gather original data has resulted in that much of the present empirical social research in these countries must rely in sources, like population censuses and national household surveys, which provide little information to test the above mentioned hypothesis. Thus, for the moment we must rely on indirect measures or proxies of some of the variables involved and try to fill the empirical gaps with theoretically based reflections which in some cases are supported by empirical findings in those countries (usually the developed ones) which have paid much more attention to these matters.

Anyway, the scarce available evidence supports the hypotheses on growing residential segregation and educational segmentation, thus stimulating further effort to build appropriate measures and to replicate the trends in other countries. Something similar could be said on the effects of the social composition of neighborhoods and schools on the emergence of the type of behavior (risk behavior) which, in different stages of the individual life cycle, may block further accumulation of the assets required to overcome poverty.

GABRIEL KESSLER, “El temor del barrio frente a la “nueva delincuencia”: una cuestión pendiente de las políticas sociales”

Hoy gran parte de la población de la Argentina vive con temor a ser víctima de un delito. ¿Los datos existentes muestran un aumento de la criminalidad tal que justifiquen la honda preocupación social? ¿O no será que en ese miedo se cristalizan incertidumbres que, más allá de la amenaza de la violencia, surgen de la generalizada vulnerabilidad económica social? En todo caso, tanto la investigación social como las políticas públicas se enfrenta hoy a dos problemas cualitativamente distintos: uno, el creciente temor de la población y el otro, la criminalidad propiamente dicha. Ambos constituyen problemas sociales de importancia que, sin embargo, actualmente aparecen indiferenciados. Y, lo que es más grave aún, las políticas actuales están más orientadas a atenuar el desasosiego de la población –y fundamentalmente sus eventuales consecuencias políticas- que a dar respuestas a un fenómeno del que todavía muy poco se sabe.

La investigación de la que se dará cuenta brevemente, financiada originalmente por el PNUD y realizada junto a Laura Golbert, se planteó como un estudio exploratorio para conocer los alcances, la magnitud y características de una “nueva delincuencia”, en particular la situación de los jóvenes. Con este objetivo se articularon las siguientes metodologías: 1) trabajo de tipo cualitativo con protagonistas de hechos delictivos, 2) entrevistas a informantes claves, 3) recolección de datos secundarios y 4) análisis de políticas públicas existentes en el país y en el extranjero.

Ahora bien, ¿por qué presentar este tema en el presente seminario?, ¿qué relevancia tiene para el estudio de las comunidades barriales en la Argentina? Pues bien, la centralidad del problema de la seguridad entre las preocupaciones de los habitantes de las ciudades hacen que sea una dimensión fundamental a tomar en consideración. Por tal motivo se presentará brevemente algunos resultados en torno a 4 ejes: características de la actividad delictiva, el hogar, la escuela y el barrio.

La actividad delictiva

- Las estadísticas nacionales señalan un importante aumento de los delitos contra la propiedad en la última década. Los datos muestran además: 1) un aumento del uso de la violencia en el momento de cometer un delito contra la propiedad, 2) el bajo nivel educativo de los protagonistas, 3) una ínfima asociación entre droga, alcohol y delito, 4) un incremento de la proporción de no reincidentes y, 5) que las víctimas son en general de sectores bajos.
- En general se trata de delitos contra la propiedad con escasa planificación, tanto en la elección de la víctima como en la consideración del riesgo. Esto cuestiona la “teoría de la disuasión” en la que se fundamentan las políticas públicas actuales que presupone actores perfectamente racionales en la consideración del costo-beneficio de sus eventuales actos.
- En la base de estos delitos se encuentra la precarización del mundo del trabajo, en particular la creciente inestabilidad de las relaciones laborales. En efecto, los jóvenes entrevistados son concientes del horizonte de precariedad duradera en el que muy probablemente se desarrollarán sus vidas, cuyas consecuencias son múltiples:

- El pasaje de una lógica del trabajador a una lógica del proveedor. El trabajo es un recurso más, junto al robo, el pedido, el “apriete”, el “peaje”. Se recurre a uno u otro según las oportunidades coyunturales.
- La lógica del proveedor conlleva un criterio de legitimidad no ligado al origen del dinero –como es el caso en la lógica del trabajador-, sino a su utilización para la satisfacción de las necesidades familiares; así la diferencia entre lo legal y lo ilegal pierde relevancia.
- El tipo de robos que realizan aparece como un trabajo informal para los menos calificados y, de hecho, comparte muchas de las características del mismo: escasas barreras de entrada, baja inversión inicial y bajos ingresos
- En otros casos, el robo es una actividad grupal: forma parte del “bardo”, que puede entenderse como una disrupción de las reglas de convivencia comunitaria. El bardo es una actividad grupal que empieza antes y termina después de la realización de acciones delictivas.
- Entre el robo como trabajo informal y en tanto “bardo” hay diferencias en la planificación, relaciones entre los jóvenes y uso del dinero obtenido.
- La única relación que describen con precisión es la que establecen con las víctimas, en particular sus intentos por controlar los dos sentimientos que ponen en riesgo su accionar: el miedo y la lástima.
- La carrera delictiva aparece entonces, como un trabajo de construcción de una economía corporal de emociones y movimientos ligados a tales emociones. De lo que se trata es de no sentir lástima por la víctima, que los puede llevar a dejar sin efecto un robo y no sentir miedo que, entre otras cosas, llevaría a un uso innecesario de la violencia.
- La policía no guarda ninguna relación con la ley, se le teme en tanto una banda armada con más poder y organización que las otras.

Hogar

- Se registran por lo general un sucesión de rupturas que, como resultado, van debilitando los vínculos familiares. Sin embargo se mantienen siempre alguna relación fuerte, en particular con la madre.
- Los conflictos distributivos al interior de la familia con los hijos adolescentes son una variable explicativa de importancia.
- Asumen pocas responsabilidades en las tareas hogareñas, pero como resultado de la inestabilidad laboral creciente, toda la organización laboral se ha vuelto más inestable que en el pasado.

Escuela

- Acudan o no en el presente a la escuela, el rasgo principal es la poca marca de la experiencia escolar, que se expresa en la dificultad de construir un relato sobre la misma. Ni siquiera se esboza un discurso contracultural o al menos crítico contra la institución. Así, el eje no parece ser tanto la oposición entre escolaridad y deserción, sino la calidad de la experiencia escolar.
- Hay al mismo tiempo un discurso altamente normativo y pragmático sobre la escuela (“*la escuela es fundamental para conseguir trabajo*”) pero ninguna acción coherente individual que guarde coherencia con tal discurso. El corolario lógico de tal principio

es la legitimación del robo para los que no tienen diplomas educativos (“*al que no tiene estudio, sólo le queda salir a robar*”).

La comunidad barrial

- Los jóvenes entrevistados hablan del barrio en tanto soporte territorial y humano del que no forman parte: el barrio habla, sospecha, no perdona. En todo caso, ellos se autoexcluyen de ese sujeto barrio.
- La demarcación entre un “adentro y afuera” es central para entender la lógica del robo en el barrio. No se debe robar a los de adentro –aunque en la práctica no siempre lo respetan-. El adentro puede estar definido de formas muy variadas y basadas en atributos simbólicos.
- No hay heterofobia, es decir odio a los de afuera, más bien una indiferencia frente a los vecinos. Una de las razones debe buscarse en la pérdida de las formas de religamiento generacional en el mercado de trabajo. Ellos ya han dejado de ser niños y se han transformado en adolescentes, pero sin vínculos de interdependencia con los adultos. No establecen relaciones con ellos ni en la fábrica, ni como aprendices de oficios o ayudantes en los comercios del barrio. Todos estos lugares, en el pasado que hacían las veces de lugares de religamiento generacional, están profundamente debilitados.
- No se constituyen bandas con la cohesión e impacto identitario de las *gangs* americanas. Cuando se trata de “trabajo informal” las relaciones son instrumentales. En los casos de “bardo”, hay ciertos lazos más fuertes, pero no llegan a ser tan sólidos.
- Al indagar entre los vecinos sobre el origen del temor, sobre a quienes se temen y a quienes no, en el origen se halla la percepción de ruptura de ciertos vínculos microsociales. El fin de ese pasado idealizado de cohesión y acciones solidarias, dan lugar a un presente de temor frente a los otros. En efecto, allí donde se mantienen sólidos vínculos barriales, el temor es menor, aún cuando existan acciones delictivas comparables a otros barrios.
- El temor es un fuerte regulador de la vida barrial: regula horarios, relaciones, temas de conversación.
- Cuando el barrio se ocupa autónomamente de su seguridad, sólo se realizan acciones represivas o del tipo de “alerta ciudadana”. En todo caso, reproduce la división entre la “buena” y la “mala” sociedad, sin intentar integrar a los considerados peligrosos. Sus razones se deben buscar no tanto en una idiosincracia autoritaria sino en las limitaciones de toda forma de regulación autónoma de una comunidad.

FRANCISCO SABATINI, “Segregación residencial y pobreza urbana en América Latina: conceptos claves de escala geográfica y malignidad”

- 1) **Importancia de la segregación espacial o residencial.** ¿Qué importancia tiene que los grupos sociales estén espacialmente segregados dentro de una ciudad?
 - a) En relación con los grupos pobres, la primera reacción de muchas personas es que da lo mismo que ellos estén aglomerados o dispersos, y que lo verdaderamente importante es la magnitud, intensidad y perpetuación de la pobreza.
 - b) Nuestro convencimiento es que la segregación espacial de los grupos pobres o discriminados o de las minorías importa, teniendo efectos tanto positivos como negativos sobre ellos.
 - i) Entre los posibles efectos positivos destacan los siguientes dos:
 - (1) La concentración espacial puede ayudar, más que la dispersión, a que una minoría étnica mantenga sus tradiciones y enriquezca la vida cultural de la ciudad.
 - (2) La aglomeración espacial de los grupos pobres puede ser un soporte de su capacidad de acción organizada y de su fuerza política.
 - ii) Los posibles efectos negativos son tanto urbanos como sociales:
 - (1) Los urbanos incluyen:
 - (a) Escasez de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos;
 - (b) Degradación ambiental, en parte por concentración de LULUs² ;
y
 - (c) Largos tiempos de viaje por lejanía de servicios y fuentes de trabajo.
 - (2) Entre los sociales destaca una serie de problemas, relacionados entre sí, tales como desempleo, inacción juvenil, drogadicción, delincuencia, embarazo adolescente y deserción escolar. Este conjunto de situaciones da lugar a lo que podríamos denominar “efecto ghetto”, por estar asociadas con la aglomeración espacial de la pobreza o de las familias discriminadas. De esta forma, la principal relevancia social de este fenómeno espacial, la segregación, se debería a su contribución a la perpetuación de formas extremas de pobreza y desintegración social.
 - 2) **La medición de la segregación residencial parece indispensable** para superar el sesgo reduccionista que caracteriza el tratamiento del tema en América Latina. Generalmente inspirados en aproximaciones estructuralistas, estos análisis concluyen “teóricamente” que la segregación está aumentando en América Latina. Como la globalización de las economías ha hecho aumentar las desigualdades sociales (lo que es cierto), entonces la segregación “debe” estar intensificándose (lo que es un reduccionismo). Así, los estudios empíricos consisten en estudios de casos destinados a “demostrar” o ejemplificar lo que se ha resuelto teóricamente.
 - 3) **La definición conceptual de la segregación debemos adaptarla a lo que queremos estudiar**, a saber, la situación de los grupos pobres de la ciudad latinoamericana.

² Locally Unwanted Land Uses

- a) Sin embargo, debemos partir por reconocer el hecho universal de que la relación entre “segregación sociológica” y “segregación geográfica” es más compleja que un simple reflejo de la primera en la segunda, como está implícito en el enfoque reduccionista criticado antes. La relación entre ambas segregaciones está mediada por la formación o afirmación de identidades sociales. La segregación residencial suele ser una suerte de comodín al que recurren grupos emergentes con el fin de afirmar su identidad, como es usual en los procesos de suburbanización. En periodos de movilidad o de cambio social, una menos clara “segregación sociológica” da lugar a una más fuerte “segregación geográfica”. En situaciones de marcada y estable “segregación sociológica” la “segregación geográfica” puede llegar a ser casi inexistente.
 - b) Nuestro interés en estudiar los efectos sociales negativos de la segregación de los grupos pobres, nos empuja a reconocer la mayor importancia que tiene la homogeneidad social de las áreas de residencia por sobre el grado de concentración espacial de los grupos sociales siendo éstas las dos dimensiones principales del fenómeno.
 - c) Los estratos altos presentan mayor grado de concentración espacial que los bajos, pero éstos viven en áreas mucho más homogéneas socialmente que aquellas en que viven los grupos altos (generalmente una sola área en cada ciudad).
 - d) Sin embargo, el índice más utilizado a nivel internacional en los estudios de segregación es el de disimilaridad, que cubre la segunda dimensión mencionada más arriba. Es simple de calcular y claro de interpretar, pero no es el más relevante para estudiar los efectos sociales de la aglomeración espacial de la pobreza.
- 4) **La definición operacional de la segregación requiere que diferenciamos distintas escalas geográficas de medición.**
- i) Los índices más usados de segregación presentan una serie de problemas metodológicos discutidos en la literatura, como el checkerboard o el grid problem.
 - ii) En medida importante estos problemas se originan en dos supuestos que cruzan el estudio empírico de la segregación, y que consideramos errados:
 - (1) Que su medición es más acuciosa mientras más pequeña sea el área de medición (un supuesto filosófico de tipo “atomista”); y
 - (2) Que tiene sentido pensar que un solo índice (número) puede reflejar la situación completa de segregación espacial del grupo bajo análisis en la ciudad.
 - iii) En realidad, la segregación espacial del grupo puede ser más intensa en una escala geográfica y menos intensa en otra (ver Diagrama).
- 5) **La estrategia metodológica que parece más conveniente** para estudiar la relevancia de la segregación espacial en la perpetuación de las desigualdades y la pobreza es de tipo relacionar, y no la atomista que ha dominado este campo de estudio.
- a) El atomismo consiste en definir lo más acuciosa y “disectadamente” posible un fenómeno, la segregación en nuestro caso, para luego estudiar sus relaciones con otros fenómenos, sean éstos sus efectos o sus posibles causas. El supuesto

filosófico del atomismo es que el fenómeno tiene existencia en y por sí mismo independiente de otros fenómenos y, por consiguiente, que las relaciones entre ellos son contingentes (el orden del mundo se concibe como regularidades empíricas).

- b) El enfoque relacionar o dialéctico consistiría en hacer depender la definición más precisa del fenómeno que nos interesa del estudio de sus relaciones con otros fenómenos. Así, un mismo fenómeno lo podemos definir de distintas maneras dependiendo de lo que queremos estudiar. Por lo mismo, nosotros haríamos depender la definición de segregación espacial de lo que nos interesa: su asociación con el efecto ghetto. ¿En qué escala geográfica la segregación aparece más fuertemente correlacionada con los problemas sociales que integran el efecto ghetto? Por lo tanto la definición empírica de la segregación requiere de una estrategia iterativa en que el concepto de escala geográfica de la segregación y su forma de operacionalizarlo (medirlo) resultan claves.
- 6) **La escala geográfica de la segregación tiene gran importancia en la ocurrencia del efecto ghetto**
- a) Cuanto mayor la escala de la segregación mayor el efecto ghetto (ver Diagramas y Cuadros con datos sobre Santiago en 1991: anillos de zonas y cuadros dicotómicos)
 - b) Hay en marcha procesos encontrados de reducción y de ampliación de la escala de la segregación de los grupos pobres, relacionados con la liberalización de los mercados de suelo, concentración del capital inmobiliario y procesos de propagación espacial de la especulación con suelos derivados del mismo cambio del patrón tradicional de segregación.
- 7) **El contexto social y político de la globalización agrega malignidad a la segregación**
- a) Dicho contexto es un factor de primera importancia en la ocurrencia del efecto ghetto. De hecho, los efectos sociales negativos de la segregación residencial de los pobres dependen en un grado muy importante de fenómenos como la flexibilización laboral y la creciente marginalidad política de los pobres como grupos organizados (clientelismo y reivindicacionismo en retroceso)
 - b) Niveles de segregación considerados como “bajos” o “moderados” en la literatura especializada (disimilaridad) pueden aparecer fuertemente correlacionados con problemas de desintegración social entre grupos pobres (ver Cuadros sobre Concepción y Valparaíso en los años 1970, 1982 y 1992).
 - c) Lo anterior muestra que no tiene demasiado sentido considerar “alto” o “bajo” un determinado índice de segregación sin referirlo al contexto social y político en que ocurre, como se suele hacer desde la perspectiva atomista.
- 8) **Los principales desafíos de estudio en el campo de la segregación residencial y la pobreza urbana en América Latina pueden resumirse así:**
- a) Medir empíricamente la segregación y arriesgar el rechazo de hipótesis dadas por ciertas.
 - b) Adoptar una epistemología relacionar que haga de la definición e identificación de la segregación el punto de llegada más que el punto de partida de los estudios.

- c) Priorizar el estudio de la escala geográfica de la segregación, para lo cual se debe diseñar metodologías nuevas.
- d) Priorizar el estudio del contexto social y político, *por* su posible influencia en agregar malignidad a la segregación.
- e) Buscar armonizar metodologías de estudio de la segregación con el fin de posibilitar comparaciones entre ciudades, periodos y países (ya que no deberíamos descansar excesivamente en el índice de disimilaridad, que facilita estas comparaciones).

DISCUSSION NOTES:

- Poverty and inequality, as well as vulnerability, are processes embedded in cities, in urban environments. Different locations, housing markets, community organizations and neighborhood characteristics shape the ways in which poverty, inequality and vulnerability are expressed.
- Regarding the measurement and analysis of spatial segregation, the idea of “scale” should play a central role. In this context, it is also important to consider the “scale of public spaces” where people develop their activities and participate.
- Segregation does not only occur *between* neighborhoods and locations. It is also important to highlight the processes of segregation occurring *within* neighborhoods. The latter emerges as a new phenomenon that requires further analysis.
- Segregation is a process affected by gender differentiation. There is a segregation process between areas of movement, action, and performance that is gendered. Models of “masculinity” and “femininity”, in terms of fears, violence, etc., affect the opportunities and possibilities in the public sphere, generating new forms of inequality.
- Processes such as participation, segregation, and isolation do not exist in the vacuum; they are linked to interest conflicts. Previous models of development were based upon an idea of social order that provided the structural foundations for social participation. Globalization and economic restructuring have broken structural spaces of participation, particularly the material foundation of collective action. In this sense it is important to bring the structure back in the analysis, given that it determines the limits of what is possible in the arena of social participation.
- There are new forms of social segmentation in societies already segmented: 1) segmentation within the formal sector; 2) different combinations of income levels and social security (lack of benefits affecting both poor and non-poor sectors); 3) segmentation of social services. In this context, the state should provide, at least, a minimum of social citizenship.
- The analysis of segregation processes has to consider the intermeshing between macro and micro levels, particularly how macro aspects shape the structure of opportunities of households.
- Demographic and ethnic dimensions also affect spatial segregation.

Finally, the asset / vulnerability approach was criticized due to its use of “financial metaphors” such as the concept of “asset”. The concept of “assets of the poor” should be replaced by a consideration of the “poor as assets”.

The Significance for Community Development Strategies and Social Policy for Gender, Age, Family Structure, and Social Networks

MODERATOR:

Bryan Roberts

STUDENT RAPPORTEUR:

Angela Stuesse

PARTICIPANTS:

John Durston

Elizabeth Jelin

Orlandina de Oliveira

Maria Elena Valenzuela

JOHN DURSTON, “Strengthening peasant community social capital in Chile and Guatemala”

I. INTRODUCTION

Many recent innovations in social programs in Latin America, directed at poor rural communities, attempt to empower these target groups through a strength-based approach that gives communities decision-making powers in these programs. But how do we know if any given community has the right sorts of ‘social capital’ that make such civic decision-making effective? And what can outside agencies do to support the formation, growth and utilization of community social capital?

Indeed, one of the principal challenges in the practical application of social capital theory is determining how to ‘build’ or accumulate social capital in poor rural societies where it doesn’t seem to exist -and to strengthen it where it’s weak (Putnam 1993, Portes 1998).

I want to do three things in the following pages:

- Propose some basic definitions that are conceptually specific to social capital in peasant society in Latin America;
- Summarize the main findings of two qualitative, anthropological studies of efforts to strengthen peasant community social capital, in Guatemala and Chile³; and
- Describe some practical consequences and policy implications of both studies for overcoming rural poverty.

II. DEFINITION AND TYPOLOGY OF PEASANT SOCIAL CAPITAL

A. A working definition of social capital.

Social capital is a feature of certain social relationships, institutions and communities, those that contain attitudes of trust; and behavior of reciprocity and cooperation. This means that social capital involves repeated interchanges between two or more individuals, in networks, groups, community institutions, or social systems. Social capital involves the concept of an informal, often implicit ‘contract’. The more stable and enduring the relationship or institution, the more social capital it may contain.

³ The Guatemala study arose from advisory services to IFAD (the International Fund for Agricultural Development) from 1991 to 1998. In the Chilean study a small team of anthropologists carried out a qualitative study of six poor rural communities for the INDAP Agricultural Extension service during 2000.

The concept of social capital covers such a wide range of human social reality that it must be ‘unpacked’ or ‘unbundled’ to reveal its numerous component sub-concepts (networks, institutions, norms, etc.) before it can be applied analytically. However, the emerging paradigm of social capital is indeed a useful bridging ‘unified theory’ of social life that has already stimulated a lively and valuable interdisciplinary debate.

This operational definition also implies what social capital is **not**. First, it is not ‘norms’, at least not for data-gathering purposes. We took a behaviorist approach: that observable behavior is of more practical significance for poverty reduction than discourses on purported values. Norms and values operate on the abstract plane as an ideological superstructure for concrete relationships and social institutions, but are easily interchangeable when material conditions so demand⁴.

Secondly, social capital is to be distinguished from what we call its ‘precursors’: the nearly universal raw material from which social capital is sometimes constructed, sometimes not. Many of these socio-cultural resources are on the abstract plane of socio-cultural systems; they become part of social **capital** when they are incorporated into goal-oriented behavior and strategies. Such widely distributed precursors include: Social Memory; Identity (including Ethnicity); Religion; Neighborhood; Friendship; Kinship; and Principles of Reciprocity.

It should also be noted, however, that these socio-cultural resources can also be turned to other ends, for example to fuelling wars rather than for conflict resolution. For some theorists, these negative ends exemplify ‘bad’ social capital; for others, they are the antithesis of collective social capital, which is used in strategies for achieving collective well-being.

B. Types of social capital present in peasant communities.

From this basic definition, using a ‘grounded theory’ methodology, our observations lead us to posit four types of social capital that interact but are conceptually different. A fundamental distinction exists between individual social capital and collective forms: this difference has to do with ‘ownership’ of the resource and *cui bono*, who benefits from that ownership.

1. **Individual** social capital, also called *ego-centered networks* centered on ‘dyadic contracts’;
2. **Small group** social capital, involving social closure, *teamwork*, high trust among 3-20 persons, sharing of a common goal and a capacity to compete with other such groups; a basis for successful small enterprises;

⁴ We did give high priority to eliciting and recording expressions of value and of social norms, and then compare these expressions of the ‘right thing to do’ with observed and reported behavior.

3. **Collective** social capital, in which there tend to be dense, overlapping networks⁵, but whose distinguishing feature is that they are inclusive social institutions, *complex systems*, some intelligent (with mechanisms to analyze feedback and implement changes), and extending to the informal contents of trust, reciprocity, cooperation in some formal organizations but not in others. Community social capital is the primary example of collective social capital, and is manifested in shared norms and rights and sanctions for members and leaders; mechanisms for conflict resolution; practices of collective resource management.
4. The fourth type of social capital consists of external **linkages** in the territory surrounding the local community, both horizontal in terms of social power (associations) and vertical (authoritarian clientelism, paternalistic clientelism, semi-clientelism, and finally an empowering relationship in which there is synergy with outside agencies).

III. FINDINGS FROM GUATEMALA AND CHILE

Findings from the case study is of a regional development project sponsored by IFAD, with 50,000 poor households in upland areas of the Department of Chiquimula near the Honduran border, have to do with the effort to make producer organizations institutionally self-sustaining:

SOME HYPOTHESES ABOUT BUILDING SOCIAL CAPITAL from Guatemala

1. Reciprocity norms and practices exist in small local groups everywhere.
2. Cultures contain changing repertoires with contradictory content. Systemic change can come from culture or from social structure.
3. Social capital can emerge quite rapidly from its precursors. Changes in national elite factions produce “windows of opportunity” for the emergence of local and micro-regional social capital.
4. Existing ‘grass-roots’ participatory development methodologies and techniques make possible the construction of social capital intentionally, given a social capital conceptual framework to guide strategic decisions.

- In addition to its bases in these widespread precursors, trust (the glue of social capital) emerges from repeated positive experience with the same persons, so that cooperation skills can be taught- and learned. Social capital grows with successful use- when participation produces a steady flow of material, social and emotional goods.
- Social capital may remain submerged, dormant or ‘subsident’ and undetected until there is a change in the opportunity structure.

⁵ There is an important distinction to be made between ego-centered networks, which are ‘owned’ by ego, and others (such as the internet) which may have no owner or are owned by all.

- Social capital re-emerges rapidly when reformist factions gain control of segments of clientelistic states, because the strategies of all the stakeholders co-evolve in response to a shock to these complex micro-regional socio-political systems.
- Scaling up of community organizations to the regional level works better if social capital skills are honed *locally* first. Local leaders trained in the same way develop trust and collaborative relationships among themselves at higher spatial and organizational levels.

The Chilean study of efforts by INDAP to empower peasant organizations throughout the country, by instituting rules to make private suppliers of technical support more accountable to the users, seems to confirm these findings from the Guatemala study, while enriching them in paradoxical ways. Despite years of dictatorship and neoliberal policies, a large number and variety of social capital precursors and practices remain alive in rural Chile. But also, despite over a decade of democracy and anti-poverty programs, this capital has not been strengthened. It has gone largely undetected by the agents concerned with promoting organization; and though formal mechanisms for strengthening and empowering exist, they have been captured by paternalistic and party clientelistic systems. When opportunities opened up, organizations of civil society emerged rapidly in Chile as well, though less strongly than in the Guatemala case.

Thus, it appears that the rural poor have abundant raw material for creating social capital in very diverse contexts, and often have precarious or limited networks and institutions of individual, group and community social capital. But in the Chilean case something prevents it from growing; that something appears to be forms of clientelism that reward passivity.

IV. PRACTICAL CONSEQUENCES OF THE RESEARCH

This research is already having practical consequences. In Guatemala, the Dutch government incorporated findings in the design of a follow-up, consolidation project, with new rules for accountability at the village, municipal and regional levels. In Chile, the INDAP Agriculture Extension Agency supported the design of a qualitative methodology for detecting, evaluating and strengthening rural community social capital and sponsored a training program for its agents in social capital theory and methodology. Two sessions at the 2001 LASA Congress will deal with ‘demystifying peasant social capital’; and the Universidad de la Frontera in Temuco, Chile is instituting a graduate course in social capital and empowerment as part of an Master’s degree program to be given by the new Instituto de Desarrollo Humano Local y Regional.

Four main hypothetical conclusions:

1. There is no “State-civil society gap”. Civil societies, even poor rural villagers, are immersed in the political system. The traditional interface between poor communities and the state is part of the problem of the reproduction of poverty.

2. Specifically, certain forms of clientelism –authoritarian, Mafia, paternalistic- deny existing and potential capabilities, while encouraging passivity and preventing the accumulation of social capital. Other forms –semi-clientelism, synergy- permit or actually encourage its growth.
3. The main role of outside agencies desiring to promote social capital in poor rural communities involves empowering their organizations in the surrounding social context: training in organizational skills and protection of embryonic social actors from hostile reactions by threatened clientelistic groups.
4. Strength-based approaches to empowering small rural communities facilitate both the accumulation of collective forms of social capital and their application in anti-poverty efforts.

Three tentative practical proposals:

- **Train** technocrats and field workers to accept that the poor, even the illiterate poor, have important capabilities that make them fit for empowerment.
- **Initiate top-down reform** in national agencies: fight clientelism with semi-clientelism, democratizing rules of state/beneficiary project control, with feedback to ensure new rights are respected in practice. Promote constant transition toward ‘synergy’.
- **Incubate, support, advise and backstop** new municipal and provincial social actors representing major poor populations such as peasant communities. Their presence in more or less democratic electoral contexts can modify micro-regional sociopolitical systems by forcing other traditionally dominant actors to co-evolve their strategies in response to this change in the environment.

ELIZABETH JELIN, “La justicia social entre la igualdad ciudadana y las identidades diferenciadas”

Quiero tomar en consideración dos cuestiones.

1. La redefinición de la Justicia Social.

Tradicionalmente, la noción de justicia social estuvo ligada a un principio de ciudadanía igualitaria. Sin embargo, crecientemente en el mundo contemporáneo, la noción de justicia social involucra una ambigüedad y una tensión entre dos ideas guías:

- el principio de la igualdad
- el principio de la diferencia

¿Cuál es la relación entre ambos? ¿Cómo conciliarlos?

Una manera de hacerlo es mantener un principio de igualdad en la formulación de políticas de redistribución frente a la desigualdad social. Alternativamente, poner el énfasis en las demandas de reconocimiento de las diferencias (entre géneros, razas, etnicidades, u otras marcas de identidades culturales).

La cuestión es que no se trata de alternativas, sino de principios interrelacionados, ya que las diferencias culturales están asociadas a profundas desigualdades sociales y a patrones de discriminación estructural. Cualquier proyecto de trabajo en el campo de las políticas sociales de combate a la pobreza y la exclusión tiene que incorporar estas dos dimensiones y poner el énfasis en el estudio de su interrelación. El principio de la paridad participativa (elaborado por Nancy Fraser) apunta a los patrones institucionales y a los valores culturales que impiden una participación igualitaria en la vida social. Considero que éste es un buen punto de partida para este tipo de proyectos.

2. La cuestión de la ciudadanía.

La incorporación de una perspectiva de ciudadanía a los estudios de políticas sociales significa poner el énfasis no solamente en niveles de vida o estándares administrativos de bienestar, sino en el proceso de conformación de sujetos portadores de derechos y responsabilidades frente al estado y a la esfera pública. De ahí la necesidad de estudiar los procesos de empoderamiento ciudadano.

Esta perspectiva, sin embargo, tiene sus peligros, ya que los resultados del proceso de empoderamiento no están garantizados --como a menudo se pretende en la formulación de políticas de "ingeniería social".

El contraste es, entonces, entre:

- políticas de ingeniería social, que suponen procesos de control y policiamiento de los "beneficiarios"
- políticas de empoderamiento social, que suponen la posibilidad de nuevas formas de definición de derechos y responsabilidades por parte de los actores sociales.

La tensión entre los "destinatarios" de las políticas --si son individuos, familias y/o comunidades más amplias--, y la tensión en las diversas temporalidades --el corto plazo asistencialista o el largo plazo empoderador-- están siempre presentes en este tema.

Frente al modelo ideal de familia nuclear, los arreglos alternativos (madres solas, mujeres sin pareja, parejas homosexuales) no gozan de pleno reconocimiento social y son vistos como desviaciones sociales. Los sectores más tradicionales de la sociedad los utilizan como indicadores de la crisis de la familia, en su esfuerzo por defender las políticas de fortalecimiento del modelo tradicional. En virtud de su falta de legitimidad social, los arreglos familiares alternativos son más vulnerables, están expuestos a mayores riesgos de pobreza, de exclusión, y daño social. De ahí la necesidad de redefinir las relaciones entre familia, mercado y Estado a través de políticas públicas -compensadoras y transformadoras- que procuren al mismo tiempo la igualdad entre los diversos arreglos familiares, y la democracia al interior de las familias.

En un contexto socio-cultural caracterizado por la imbricación de diversas formas de inequidad (de clase, de género y etnia), entre otras, resulta difícil lograr la transformación en las formas de convivencia familiar y en las concepciones sobre la familia, sin cambiar simultáneamente el escenario de marcada desigualdad económica y exclusión social de amplios sectores de la población. Frente a una realidad social cambiante y desigual, se requiere de una revisión a fondo de las políticas públicas existentes y de la elaboración de propuestas alternativas. Señalamos a continuación algunos lineamientos en esta dirección.

1. Las políticas públicas en general, y las sociales, en particular, deberían garantizar una mayor equidad y justicia social, la defensa de los derechos humanos, el respeto de la diversidad cultural y la democracia en los niveles familiar y social. Esto implica la formulación de políticas igualitarias y universalistas, por un lado; y de políticas focalizadas en grupos sociales y arreglos familiares de alto riesgo, por el otro. En términos más específicos deberían orientarse a la diversidad de arreglos familiares que coexisten en nuestras sociedades con el propósito de lograr un acceso más equitativo a los recursos y su distribución interna (ingresos, salud, educación); modificar las pautas tradicionales de división sexual del trabajo doméstico y extradoméstico y fortalecer las formas de convivencia familiar más democráticas. Para lograrlo se requiere: a) contribuir a contrarrestar los mecanismos de reproducción de las inequidades de género y de generación, y de otras formas de inequidad social; b) procurar el reconocimiento de los derechos de los niños, los derechos reproductivos, el combate de la violencia doméstica y la eliminación de diferentes formas de discriminación en perjuicio de las mujeres .

2. En virtud de la fuerte resistencia al cambio de las representaciones sociales que sustentan el modelo tradicional de familia, por un lado; y de la división sexual de los trabajos reproductivos (quehaceres de la casa y cuidado de los hijos), por el otro, se requiere de políticas públicas orientadas a la transformación de las visiones tradicionales sobre la familia y la reorganización del ámbito de la reproducción. Entre las primeras se ubican las políticas culturales dirigidas a los medios de comunicación, cuyo propósito debería ser lograr la aceptación social de la diversidad de arreglos familiares que coexisten en nuestras sociedades, la valoración positiva de formas más equitativas de convivencia familiar, y la defensa de los derechos ciudadanos. La construcción de un

nuevo discurso implica el cuestionamiento de las concepciones ideologizadas de la familia nuclear como modelo ideal, de la división sexual del trabajo como algo natural e inmutable, de la violencia familiar como una cuestión privada.

3. En una situación de presiones cruzadas sobre las familias, y las mujeres en particular, derivadas parcialmente de las consecuencias de los procesos de reestructuración del ámbito de la producción, deterioro de las condiciones de trabajo y redefinición del papel del Estado, es necesario repensar las formas de organización del ámbito de la reproducción con la finalidad de hacerlas más acordes con la diversidad familiar existente en la región. La disminución del rol del Estado en la provisión de servicios sociales, en un contexto de deterioro de los salarios y de las prestaciones laborales, de pérdida de la estabilidad y aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores de la población, ha significado una transferencia a las familias de responsabilidades antes a cargo del sector público; responsabilidades que ellas no pueden asumir cabalmente, y esto por diversas razones. Primero, debido a que esta transferencia presupone, por un lado, la existencia de un modelo familiar de jefe-varón proveedor exclusivo cuyo salario es suficiente para cubrir los gastos de manutención de la familia; y por el otro, la figura de la mujer como ama de casa. Ambos aspectos han perdido cierta vigencia en América Latina. Segundo, porque genera una sobrecarga de trabajo para las mujeres, quienes han incrementado en forma importante su participación en la actividad económica para compensar los bajos salarios del jefe del hogar o lograr por sí mismas la manutención de sus familias en un contexto de lentos cambios en la división sexual del trabajo.

Para avanzar hacia la reorganización del ámbito de la reproducción proponemos para discusión, diferentes estrategias, las que deben ser vistas como complementarias antes que excluyentes.

a) repensar el modelo de prestación de servicios de cuidado subyacente a las políticas neoliberales, e incorporar en forma explícita a la familia como un ámbito valorado y reconocido institucionalmente de asignación de servicios de bienestar, al igual que el Estado y el mercado. Bajo esta óptica se conceptúan los servicios de cuidado como trabajo y como prácticas alternativas de ciudadanía que podrían ser usadas para ampliar los derechos sociales de las mujeres. Se trata de la institucionalización del papel de las familias en la prestación de servicios mediante diversas formas de transferencias (monetarias o no monetarias) por parte del Estado.

b) transferir a la comunidad -sobre todo a asociaciones de mujeres- parte de los servicios requeridos para la manutención de la fuerza de trabajo y el cuidado de niños. Mediante una mayor participación comunitaria se podría lograr la reestructuración de la esfera de la reproducción y una mayor autonomía de las organizaciones de la sociedad civil frente al mercado y el Estado. Esta estrategia se basa en el apoyo mutuo y la solidaridad, y procura el empoderamiento de los más necesitados. Además requiere que se institucionalice el trabajo comunitario como una práctica reconocida de producción y reproducción que amerite la transferencia de recursos -monetarios y no monetarios- a las asociaciones locales por parte del Estado y los sectores empresariales.

c) lograr cambios marcados en la división sexual del trabajo intrafamiliar hacia pautas más equitativas en distribución de las tareas reproductivas. Se requiere de políticas estatales y empresariales, de cambios en la legislación y en la esfera productiva, orientados a lograr una mayor equidad de género. La reducción de la jornada de trabajo para aumentar el número de horas que hombres y mujeres podrían dedicarse al trabajo doméstico y al cuidado de los niños, ancianos y enfermos, sin disminución de los niveles salariales, podría ser un paso importante en esta dirección.

En las diferentes estrategias propuestas el papel del Estado vía la implementación de políticas sociales es crucial. Asimismo, implica crear los mecanismos legales, institucionales y fiscales que lleven a los sectores empresariales nacionales e internacionales a asumir parte de la responsabilidad por los costos de reproducción de la fuerza de trabajo que son absorbidos mediante el trabajo gratuito que se realiza en el nivel comunitario y familiar. En suma, se requiere la consolidación de nuevas formas de interlocución entre Estado y sociedad civil que hagan más factible la participación de distintos actores sociales (gobierno, grupos empresariales, organizaciones no gubernamentales, grupos comunitarios) en la elaboración e implementación de políticas sociales.

MARIA ELENA VALENZUELA, “Los desafíos de las políticas económicas y laborales para reducir la desigualdad e inequidad en América Latina”

1.- América Latina está marcada por el sello de la desigualdad. Como región, observa la distribución del ingreso más regresiva del mundo, y a pesar del crecimiento económico registrado en la década de los noventa, la pobreza todavía afecta al 44% de la población. La concentración de la riqueza y las oportunidades también tienen una expresión territorial y un claro sesgo étnico y racial. A pesar de los nuevos roles y demandas de las mujeres, y los progresos alcanzados en los últimos años, la desigualdad de género todavía se manifiesta con fuerza en los diversos ámbitos.

2.- El mercado de trabajo es determinante en la evolución de la equidad y la pobreza. Para las mujeres, el acceso a la fuerza de trabajo es un primer paso de un proceso de empoderamiento y ejercicio de ciudadanía económica. A pesar de la rápida incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo en las últimas décadas, todavía hay una brecha importante en la participación laboral de hombres y mujeres (45% mujeres, 74% hombres, promedio de América Latina) y de éstas en relación a otras regiones del mundo.

3.- Las mujeres pertenecientes a hogares de menores ingresos presentan mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo, debido a factores en que la desigualdad de género y socio-económica se potencian. Con un menor nivel educativo y una fecundidad más alta, enfrentan serias restricciones producto de sus responsabilidades y tareas reproductivas y un ambiente valórico menos favorable al trabajo remunerado de la mujer. A esto se agregan las barreras socio-culturales del mercado de trabajo, que les ofrece una limitada gama de opciones laborales, condiciones de trabajo precarias y escasas oportunidades de movilidad ocupacional.

4.- Dependiendo de las condiciones en que se inserta la mujer, el trabajo remunerado puede tener efectos positivos (mayor autonomía, bienestar económico) o negativos en la vida de la mujer (sobrecarga de trabajo, tensiones en la vida familiar). Entre los factores que inciden, destaca la calidad del empleo al que acceden y las posibilidades de desarrollo que éste ofrece, así como la forma en que se reorganiza la vida doméstica y negocia con otros miembros de la familia las responsabilidades y tareas domésticas.

5.- La masiva incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo se ha producido de manera simultánea a los procesos de ajuste estructural y apertura de las economías. Ambos fenómenos han provocado a su vez serios efectos laborales, tanto en relación al crecimiento del empleo como a la calidad de los nuevos empleos.

6.- Las economías nacionales han sido incapaces de crear suficientes empleos con relación al rápido crecimiento de la población económicamente activa. El desempleo afecta de manera más pronunciada a las mujeres (tasas más altas y mayor duración del período de desocupación) y la brecha entre hombres y mujeres se incrementó a partir de fines de los noventa. La tasa de desempleo femenino y la brecha entre hombres y mujeres son más altas en los grupos de menores ingresos.

7.- La calidad del empleo, definida como el conjunto de factores vinculados al trabajo que influyen en el bienestar de los trabajadores/as, ha variado de forma diversa en los distintos grupos de trabajadores/as, según el sector económico, la categoría y tipo de ocupación. Los cambios han tenido además un impacto desigual en hombres y mujeres. En promedio, las mujeres han tenido más oportunidades de empleo que los hombres, pero estas ocupaciones son más precarias y con menor protección social. Entre las mujeres se están produciendo nuevas desigualdades, entre una minoría con alta educación que accede a empleos bien remunerados y una mayoría que obtiene empleos precarios e informales.

8.- Los cambios en la estructura de empleo se caracterizaron en los noventa por la expansión del sector terciario, principalmente en empleos en servicios de baja productividad. Una de las expresiones de este fenómeno es el crecimiento del empleo en el servicio doméstico, sector en el que se desempeña un 16% de la fuerza laboral femenina en América latina y que generó 2 de cada 10 nuevos empleos para las mujeres en los noventa. La proporción de empleos informales creció tanto entre hombres como mujeres, aun cuando la tasa de informalidad es mayor entre estas últimas.

9.- Además de la fuerte presencia de mujeres en la economía informal, en trabajos de baja calificación y productividad, ha aumentado el número de trabajos precarios y sin protección social, debido a la informalización de los arreglos laborales, en un ambiente más flexible. En la actualidad el empleo tiende a ser más incierto e inestable tanto para hombres como mujeres, pero todavía es mayor la proporción de mujeres sin protección social.

10.- A pesar del creciente nivel educativo de las mujeres trabajadoras, que en la región ya supera al de los hombres, la brecha de ingresos por sexo todavía es alta (las mujeres ganan en promedio 64,3% de los ingresos masculinos). En los noventa se observó sin embargo un progreso: la brecha disminuyó 4,3%.

11.- La política enfrenta en este marco múltiples desafíos para promover empleos de calidad, que contribuyan a la igualdad de oportunidades y a la equidad en la región:

→ Los vínculos que se establecen en tres dimensiones deben ser cuidadosamente asumidos:

- La economía del cuidado y el trabajo remunerado
- La economía formal e informal
- La calidad del empleo y la protección social

→ Las vinculaciones entre las diversas dimensiones de la desigualdad exigen abordajes integrales

→ Las desventajas adicionales que enfrentan en el mercado de trabajo las mujeres en situación de pobreza deben ser reconocidas y asumidas en la definición de las políticas.

DISCUSSION NOTES:

- Arising from J. Durston's presentation, Rosario Bello questions the difference between capital social and organization. She suggests that perhaps capital social is the answer to organization, especially in the case of low-income communities. She gives as an example the basic need of running water. She speaks of a "serie de redes", which she argues do not offer a solution to poverty. A piece of her critique: "Creo en la capital social pero no sé si abordarlo de ese punto de vista."
- Next, one participant suggests that the presentations which dealt with issues of family were well focused by their preoccupation for poverty. He reminds the audience that when two parents work, the children are better off.
- In reference to O. de Oliveira's presentation, one woman stresses the importance of the necessity of bringing into practice strategies for different types of families, and thinks this is one of O. de Oliveira's key contributions. She asserts that it is also important to keep in mind how rapidly family dynamics can change. Also, in defense of Progresá, whose policies O. de Oliveira critiqued in her presentation, she notes that Progresá "no es una política para las familias". Its goal is to aid the most vulnerable groups of society, of which children are one. So, she suggests, Progresá uses families as a vehicle through which to reach and help children, but not as an end in itself.
- Another participant argues that there are two very important types of especially vulnerable families in Mexico that researchers and policy makers rarely take into account. The first type is that of elderly people living alone, which he says Progresá didn't used to take into account as a "family", but now is beginning to recognize as such. The second type is elderly people raising their grandchildren. He says this phenomenon can be seen more and more in Mexico, largely due to adults who migrate to the U.S. in search of work and leave their children with grandparents. This family is especially vulnerable because they have high costs in health care and medications for the elderly adults as well as expenditures such as school, health care, etc. for the children. This participant stresses that "es muy importante ahora la cooperación de los abuelos hacia las parejas con niños jóvenes que ahora están trabajando más en el mercado que generaciones anteriores". For this reason researchers and policy makers need to pay more attention to this type of family.
- E. Jelin concludes the discussion agreeing with some of the comments that social programs should start to think more clearly, and not only about families, but about other contexts as well. Perhaps children should be thought of as separate from the family. She asserts the importance of seeking methodological alternatives to what has already been done.
- Finally, J. Durston asks why it is that the rich receive more social support than the poor.

Additional Contributors

Margareth Florez
Mario Luis Fuentes
Jaime Joseph
Claudia Lozano
Guillermo Wormald

MARGARETH FLOREZ, “Colombia - Fortalecimiento institucional del distrito de Bogotá CO-0251: Terminos de referencia, fortalecimiento de localidades y participacion ciudadana”

I. ANTECEDENTES

El Distrito de Bogotá, por intermedio del gobierno de Colombia, solicitó al Banco la preparación de un préstamo para su fortalecimiento institucional. Esta operación tiene como objetivo contribuir con el fortalecimiento institucional del Distrito a través del mejoramiento de la gestión distrital, el fortalecimiento de las localidades y la consolidación de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Con el logro de este objetivo se tendrá un uso más transparente y eficiente de los recursos y una sustantiva mejora en la provisión de los servicios municipales.

El costo total de la operación se estima en US\$ 30 millones, de los cuales US\$ 18 millones corresponden a un préstamo del Banco al Distrito de Bogotá con garantía de la Nación. El programa consta de tres componentes: (i) fortalecimiento de la gestión distrital, (ii) fortalecimiento de las localidades y participación ciudadana y (iii) fortalecimiento de servicios al ciudadano.

El segundo componente – fortalecimiento de las localidades – se inscribe dentro del tema general de la descentralización del Distrito, el cual, hasta el momento, ha carecido de un modelo conceptual explícito que permita definir con precisión sus objetivos y alcance. Por esta razón, no es fácil determinar si el esquema institucional existente es adecuado o no y, por supuesto, es menos fácil aún definir estrategias de fortalecimiento institucional, ya que las metas o puntos de llegada esperados no son claros.

Aunque el Distrito ha logrado avances importantes en materia de desconcentración de algunas actividades (antes desarrolladas en forma directa por el nivel central) y ha impulsado la participación ciudadana, existe consenso sobre que los resultados obtenidos no han sido los deseables y posibles. Por esta razón, desde hace algunos años se ha venido trabajando en el mejoramiento del proceso, pero siempre partiendo de lo que hay, sin entrar a analizar sus bases conceptuales. Consecuentemente, el esquema institucional vigente se ha tomado “como un dato” y las acciones propuestas invariablemente se han dirigido al fortalecimiento de la Secretaría de Gobierno, las estructuras administrativas de las Localidades y los instrumentos de participación ciudadana.

Los resultados obtenidos con este enfoque no han sido totalmente satisfactorios, ya que generalmente han llevado a acciones puntuales en cada una de estas instancias, sin que el sistema en su conjunto (gobierno central – localidades – comunidad) haya mejorado de manera significativa.

Por todo lo anterior, aprovechando el marco general del Programa de fortalecimiento institucional del Distrito, se considera deseable examinar el problema integralmente,

identificando los temas y acciones que de manera prioritaria deberían desarrollarse, para así contribuir efectivamente al mejoramiento de la administración distrital.

II. OBJETIVO

En el marco de la discusión anterior, el objetivo de la presente consultoría es conceptualizar y diseñar el componente de “fortalecimiento de las localidades y participación ciudadana”, analizando la conveniencia de distinguir sub-componentes y, en caso afirmativo, definiéndolos.

III. PRODUCTOS

Como resultado del trabajo se esperan los siguientes productos:

1. Análisis general de la descentralización del Distrito capital, incluyendo antecedentes, situación actual y perspectivas, puntualizando los aspectos que se consideren más relevantes para explicar el estado actual del proceso, así como aquellos que deberán abordarse dentro del Programa para garantizar el mejoramiento efectivo de la situación existente;
2. Como resultado del análisis anterior, definición de los sub-componentes que se consideren adecuados para organizar el tratamiento del tema (fortalecimiento de las localidades y participación ciudadana) teniendo en cuenta que él se encuentra inmerso en el problema general del fortalecimiento de la administración distrital;
3. Definir los estudios y demás actividades que sería necesario adelantar para desarrollar los sub-componentes identificados, contemplando en todo caso los siguientes elementos principales:
 - a) Conceptualización del modelo de descentralización en el Distrito Capital;
 - b) Roles, dentro de éste modelo, de la autoridad central encargada de la orientación, supervisión y control del proceso de descentralización, las Localidades y la comunidad;
 - c) Estrategias de fortalecimiento institucional de la autoridad central, las Localidades y la comunidad, teniendo en cuenta los diagnósticos ya existentes y los desarrollos conceptuales implícitos en los literales a) y b) anteriores;

Elaboración de un Plan Operativo global para el componente 2, desagregado por sub-componentes, con identificación de tipos de actividades principales (Consultorías internacionales o nacionales, desarrollos propios por parte del gobierno distrital, talleres de discusión, capacitación e inversiones básicas requeridas), costo y cronograma tentativos.

MARIO LUIS FUENTES, “Decentralización y políticas de desarrollo social: El caso del Sistema Nacional DIF”

Tras la crisis de legitimidad del Estado de bienestar y la crisis de los modelos económicos fundados en la intervención del Estado, se registraron una serie de cambios en las administraciones estatales de la mayoría de los países del mundo; estos cambios se desarrollaron básicamente sobre tres ejes, los cuales definieron el nuevo papel que el gobierno y la sociedad tendrían en la economía y en la política.

1. El primer eje consistió en el impulso a los procesos de democratización. La democracia se entendió como el sistema de gobierno donde las personas disponen de la certeza institucional y jurídica sobre el respeto voto y a los resultados electorales. Los sistemas políticos competitivos, abiertos y plurales se convirtieron en una síntesis que condensó las aspiraciones democráticas de múltiples partidos y organizaciones sociales.
2. El segundo eje pasó por la apertura de las economías, especialmente de aquellas que habían cifrado su desarrollo en el amparo del Estado. La apertura económica respondió a las nuevas tendencias que se presentaron desde fines de los setenta en el mundo y que pueden resumirse en la globalización de los capitales y las comunicaciones; en la regionalización de economías y en la interdependencia política y cultura].
3. El tercer eje consistió en la transformación de los sistemas institucionales, este cambio significaba en lo fundamental: desregular el desempeño de los sectores económicos, establecer criterios de racionalidad en las políticas públicas, descentralizar las funciones del gobierno, dar mayores capacidades financieras, de planeación y decisión a los gobiernos locales y facilitar el desempeño de los privados en las actividades productivas.

Estos ejes que pueden expresarse en el concepto Reforma del Estado, manifiestan una mutación en el papel del Estado y de la sociedad ante los retos del desarrollo; en lo sucesivo, el mundo de lo privado se convertiría en la fuente del avance económico. La sociedad internacional se enfrentaba a nuevas tendencias y en cada país debieron tomarse decisiones para enfrentar el cambio. La expresión local del cambio en varios países, en especial en los más pobres, fue difícil, porque debían crearse nuevas formas de producción y de organización social en poco tiempo.

El llamado cambio estructural supuso costos sociales para los países menos desarrollados porque a la crisis de financiamiento de los años ochenta cuya expresión más ostensible era el peso de la deuda externa, se sumaban varias necesidades, entre estas: transformar la economía; responder a los retos impuestos por la revolución informática; incorporarse a la economía de la calidad; asumir la competencia por los mercados; y ubicarse, en los circuitos de la ciencia y la tecnología, como bases de la velocidad del cambio.

JAIME JOSEPH, “Concertación en espacios locales: ligando democracia y descentralización para el desarrollo”

Fragmentación de actores y escenarios : armando rompecabezas

- El propósito central de esta presentación es ubicar la pobreza, los enfoques y políticas de lucha contra la pobreza dentro del contexto más amplio y más histórico de la **fragmentación** de los actores principales en los procesos de democratización y descentralización, y presentar enfoque para la integración de los fragmentado.
- En segundo lugar se quiere hacer una breve reseña de las transformaciones de los escenarios y actores en la metrópolis, las megaciudades, tomando el caso de Lima en los últimos 50 años.
- El finalmente se quiere analizar las experiencias de concertación para el desarrollo integral en escenarios locales: los distritos y el Cono Norte de Lima Metropolitana.

Una fragmentación histórica

- La República Peruana nace fragmentada, mas no descentralizada: un país dividido geográfica, racial, cultural, económica y políticamente. La democracia peruana nunca fue integradora y menos fue un instrumento de desarrollo. Es un sistema político ‘moderno’ sobrepuesto a una sociedad ‘no-moderna’. Nuestro análisis de la pobreza y las políticas sociales, y sobretodo las acciones que podemos sugerir, deben tomar en consideración estas realidades históricas de “una nación aún en construcción”.
- La fragmentación histórica del Perú se acentúa en nuestras ciudades, en particular en la megaciudad de Lima, que de escenarios de integración se convierten en simples ‘aglomerados urbanos’ que separan más que integran.
- Nuestro enfoque al tema de la pobreza debe considerar a los efectos causados en la población objetivo, los ‘beneficiarios’, no sólo a través de los indicadores cuantitativos sino principalmente sus efectos en las personas, en su relación con su comunidad u organización, su visión del desarrollo, y su aprecio por la política y su voluntad de participar.

La megaciudad: cambios en los actores y en los escenarios

- De 1950 – 1975 Lima fue la expresión de un proceso de modernización:
 - La migración fue expresión de **ruptura** con la sociedad tradicional, dividida en castas y estamentos. Se hicieron **ciudadanos civiles**
 - Los nuevos limeños fueron **integrados** –aunque fuera en condiciones desventajosas– en este nuevo mundo: empleo estable, un terreno donde vivir, con derechos y beneficios sociales. Llegaron a ser **ciudadanos sociales**.
 - Los pobres de la ciudad, a través de sus organizaciones sociales y en relación con los partidos políticos participaron en la lucha contra la dictadura militar y los cambios sociales y políticos que anunciaban el ‘ajuste estructurales’. Participaban en un proceso que prometía ser de cambio radical. Se acercaban a la **ciudadanía política**.

Era un pueblo en ascenso

- 1975 –la *segunda fase* del gobierno militar y el inicio de la transición democrática– marca un punto de inflexión en nuestro escenario y en los actores.
 - Los ajustes: Debilitan el tejido social con despidos masivos, la reducción de salarios y de los beneficios sociales, la informalización y terciarización de la economía.
 - La apertura democrática –la Asamblea Constituyente y las elecciones generales– pusieron en evidencia cuán grande fue la brecha entre sociedad y estado y cuán débil era la relación entre la izquierda –ahora en la legalidad– y la población. El proyecto político de cambio se absorbió en casas menores.
 - La creciente y masiva pobreza –un fenómeno particularmente grave en las zonas marginales de la megaciudad, los Conos de Lima– reduce las expectativas y horizontes de desarrollo.
 - Más de 10 años de guerra sucia sembró miedo y desconfianza entre los mismos vecinos debilitando el tejido social.
 - Y los 10 años de dictadura fuji–montesinista, que debilitó el Estado en su capacidad de hacer política y orientar el desarrollo del país, aumentó la capacidad del gobierno de manipular y humillar al pueblo y sus organizaciones a través del manejo de crecientes recursos dedicados a la lucha contra la pobreza.
- Nuestra investigación sobre ‘cultura política en los sectores urbano populares ha permitido captar algunos de los cambios producidos en los actores principales.
 - Una *autoestima* elevada pero **defensiva** –no se dejan maltratar– y no propositiva
 - Una *racionalidad moderna*, capaz de fijar metas y lograrlas, pero metas reducidas en el tiempo y espacio.
 - La *confianza* reducida a grupos primarios –“No confío ni en mi sombra– que no es base de un proceso de integración, democratización y desarrollo sostenible
 - La *reciprocidad societal* –la disposición a invertir en la sociedad confiados en que la sociedad retribuirá al ciudadano– se reduce a la simple cooperación o la toma y daca y el trueque: ‘Hoy por mí mañana por ti’.
 - La *visión del desarrollo* está limitado al corto plazo, a lo inmediato. Se ha debilitado la posibilidad de soñar. No se consideran actores válidos en los escenarios macro de desarrollo. Los actores son otro: la mano invisible, el Estado la inversión extranjera.
 - La *visión de la política* es negativa y su interés es, a lo sumo, por los resultados de las decisiones políticas. No hay voluntad de participar en la política o en los partidos.

Todo ello nos deja a un pueblo no en ascenso sino **un pueblo en derrota**. Es un hecho histórico que ningún pueblo en derrota ha sido actor consciente en cambios históricos. Nuestro enfoque a la lucha contra la pobreza deben ayudar a vulnerar realidad subjetiva.

La importancia de los escenarios sub nacionales –los espacios geopolíticos locales.

- La fragmentación de la megaciudad nos induce a tomar los Conos de Lima como escenarios donde se puede articular la lucha contra la pobreza con procesos de democratización y desarrollo.

- En estos espacios los factores que dividen la sociedad y hacen casi imposible una democracia estables son menos marcados: la brecha entre ricos y pobres, razas y historias diferentes, los valores culturales y tradiciones.
- La *planificación participativa* en los distritos invita a los participantes a soñar un futuro, pretende crear lazos iniciales de confianza y reglas de juego respetadas. Empieza a modificar la relación.
- La política empieza a ser entendida principalmente como proceso de construir sentidos comunes, intereses comunes y el *bien común*; la manera en que la sociedad moderna y compleja de la ciudad pueda proyectar su desarrollo sin conculcar los derechos de los ciudadanos.
- Permite comprender el potencial económico de los miles de micro empresas, relacionando insumo – producto – consumo en términos reales dentro del espacio geopolítico, –el autocentrado.
- Permite que los escenarios descentralizados de Lima sean parte del renaciente proceso de descentralización al nivel nacional. Crea identidad local y nacional

CLAUDIA LOZANO, “El pasado es una nación extraña: Violencia y vida cotidiana en Buenos Aires”

Mi decisión de escribir sobre la violencia barrial y doméstica está relacionada con el malestar y el rechazo que experimenté cuando hice las primeras entrevistas en Cuartel V, Buenos Aires, Argentina. Las entrevistas fueron recolectadas a participantes de un grupo de autoayuda promovido a través de un Programa de Atención a Grupos Vulnerables encarado por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y financiado por el BID. Se trataba de mujeres entre 24 y 50 años de edad que habían experimentado violencia física y simbólica a lo largo de sus vidas y que en sus reflexiones mostraban signos de aceptación de su condición de mujeres a través de haber soportado la violencia. Ellas contestaban resignadas que se trataba de una cuestión de mando, escapaban de sus casas y decían que se trataba de una cuestión de control, resistían a través de su fuerza física y de complicidades morales, finalmente una joven a través de la violación relataba la complicidad existente entre transgresión, impunidad y justicia por mano propia. Intenté a través de un análisis de las narrativas y de los registros de observación participantes ensayar una explicación respecto de la emergencia de interacciones violentas. La explicación está basada en la noción de interfaces (Long, 1999). En este caso me interesa especificar como la violencia genera un tipo específico de interfaces y las identidades que de ellas dependen (género, clase, etc.).

Dada mi escasa familiaridad con el estudio de los hogares y de los barrios de la región del Gran Buenos Aires, me detuve especialmente en describir las relaciones entre liderazgo barrial, el liderazgo político y la administración estatal y los marcos de significado (episteme) que ellos usan. Para ello tuve en cuenta aspectos centrales de la economía política como las relaciones laborales y las relaciones clientelares. Mostré que la violencia entendida como una fuerza física capaz de ocasionar dolor y muerte (Riches, Girard) es un aspecto central de la sociabilidad, que en el caso del Gran Buenos Aires y de Cuartel V, constantemente tensiona una economía moral basada en la mutualidad y en la competencia. Esta economía intersticial está asociada al saqueo en los barrios y en la constitución de mafias empresariales en las cabeceras municipales y provinciales. Luego mostré que los vecinos de Cuartel V saben y conocen todo ello y que no son inmunes, sino que participan activamente generando interfaces caracterizadas por la complicidad, la resistencia y la contestación. La contestación, la resistencia y la complicidad se relacionan a un conjunto de factores (trabajo, las relaciones familiares, la educación, etc.), asociados a través de nociones de mutualidad y de intercambios de servicios entre los miembros de los hogares y entre los hogares entre sí (la cuadra, la sociedad de fomento, etc.) y entre los hogares y la región (el mercado).

En segundo lugar me detuve en los modelos de estructuras familiares caracterizados por la monogamia y la coresidencia discontinua en la cual la familia nuclear coexiste, con unidades familiares matrifocales constituidas por madres criando a sus hijos y por familias compuestas y extendidas. Mostré que tanto el desempleo masculino como el empleo femenino pueden ser potencialmente factores que producen violencia doméstica, pero que la violencia doméstica no está relacionada al desempleo. Por el contrario, la emergencia de interacciones (interfaces) caracterizadas por la violencia, se relaciona a la forma en la cual la fuerza física de ambos miembros de la pareja se convierte en un atributo de: la jerarquías domésticas, la capacidad de control de

alguno sobre el otro; o en un atributo socializado en términos de relaciones de mutualidad y de igualdad. Mostré que el desempleo produce dislocación pero que puede ser procesado en términos no violentos, aunque sí produce dolor físico y sentimientos de impotencia y de rabia, pero que se procesan en términos de una historia de respeto mutuo. Es decir, el desempleo disloca y tensiona tanto los atributos básicos sobre los cuales se procesan los modelos de femineidad, de masculinidad y de relaciones familiares (episteme), sentimientos) pero no genera necesariamente violencia. Mi hipótesis es que la resolución de esta interface en términos violentos se deriva sólo en parte del malestar económico, pero que esencialmente depende, de otro conjuntos de factores y de su constelación específica en términos de mutualidad (historia previa, lazos familiares, barriales, hijos, trabajo, propiedad, Estado, etc.). Esto es un aspecto que debe ser profundizado con estudios de caso específicos (ver punto 4 del artículo).

En tercer lugar, hice un breve resumen sobre los contextos concretos en los cuales aparece la fuerza física asociada a la capacidad de producir dolor, enfermedad (física y psicológica) y muerte, la criminalidad barrial y el hogar. En estos contextos la violencia es usada para producir interfaces que relacionan a las personas en términos de la transgresión, del control violento y de la ruptura de límites (propiedad, cuerpo, etc.).

Luego contrasté estos dos contextos con otros dos, en los cuales la fuerza física emerge de forma elaborada a través de la práctica deportiva, el fútbol, y de la estética, los bailes y la música. En estos contextos las interfaces se caracterizan por la mutualidad y por la competencia y es allí donde se generan múltiples prácticas y significados respecto de las identidades masculinas y femeninas, de clase, raciales, nacionales que son elaboradas en términos de estrategias y de teorías a través de las cuales se enfrentan los contrincantes en el juego deportivo y estético y en una multiplicidad de sentimientos, sensaciones y de significados socialmente productivos. Estos contextos (interfaces) no excluyen ni la política, ni los negocio, ni la violencia, sino que todos ellos forman parte de la industria cultural masiva socializada.

En el cuarto punto, describí tres historias de vida de mujeres golpeadas (dos) y de una mujer (violada), de los cuales solo presentaré dos en este resumen.

GUILLERMO WORMALD, “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad a la pobreza urbana en Chile.”

- Las reflexiones que expondré a continuación se desprenden de un estudio que estamos realizando -junto con Ruben Kaztman y Bryan Roberts, apoyado por la Fundación Ford- orientado a analizar de un modo comparado el impacto que han tenido los cambios en el modelo de desarrollo reciente sobre la situación de vulnerabilidad y las posibilidades de integración social que enfrentan los pobres en el ámbito urbano. Con este fin estamos analizando, a partir de los datos de las encuestas continuas de hogares (CASEN) y de un conjunto de entrevistas en profundidad (58 en el caso de Chile) en cuatro ciudades capitales (Santiago, Montevideo, Mexico, Buenos Aires) la situación de integración/exclusión social que enfrentan estos sectores en la década de los 90s.
- En el marco del presente taller, quisiera compartir algunos resultados que emergen de nuestra investigación a partir de dos premisas fundamentales: Por una parte, la necesidad de ampliar el enfoque actual sobre el problema de la pobreza para potenciar sus posibles soluciones; y por la otra, la necesidad de considerar y relacionar aspectos macro sociales que dicen relación con los cambios en las oportunidades de integración al trabajo, protección y bienestar social que brindan el mercado, el Estado y la sociedad; junto con aspectos micro sociales, relacionados con los recursos que tienen o carecen los hogares pobres, así como también con sus posibilidades de movilizarlos para mejorar su condición de integración social y reducir su vulnerabilidad a la pobreza.
- **En relación con la necesidad de ampliar el enfoque sobre la pobreza**, en los últimos años se han producido al menos dos grandes cambios con respecto a la forma de mirar la pobreza urbana. Por una parte, se ha desarrollado una renovada preocupación por entender mejor las causas de este fenómeno y, por la otra, las formas y niveles de integración de los pobres en la sociedad.
- Paralelamente, se ha puesto énfasis en la necesidad de estudiar las consecuencias que tiene la dinámica de funcionamiento de las economías abiertas y globalizadas sobre los diferentes segmentos sociales, especialmente sobre las dificultades que experimentaban los pobres urbanos para incorporarse a los patrones de integración emergentes (de ahí la reciente proliferación de términos como exclusión, fragmentación, etc).
- Esto ha planteado la necesidad de complementar la tradicional distinción entre pobres y no pobres con una mirada que tome en cuenta hasta dónde el nuevo patrón de desarrollo tiende a debilitar o a fortalecer los vínculos que tienen los grupos pobres con las principales instituciones de la sociedad y con los patrones normativos vigentes.
- Ello abre un renovado interés por a) el grado de aislamiento social de los pobres urbanos debido a la constatación, por un lado, del papel central que juega dicho aislamiento en los mecanismos de reproducción de la pobreza y, por otro, b) por el hecho que algunas instituciones que durante un período relativamente largo proveyeron canales de integración están perdiendo su eficacia. Me refiero básicamente al mercado de trabajo,

pero también al repliegue de algunas de las funciones del Estado, y al debilitamiento de algunos vínculos de cohesión en la sociedad.

- La pobreza, más que una simple situación de carencia material es una condición de vulnerabilidad social definida por el riesgo que enfrentan algunas personas y sus hogares de permanecer o caer en una situación de carencia material (i.e. bajo la línea de pobreza), de desprotección social y aislamiento relativo de los canales institucionales de integración a la sociedad. (aislamiento del “mainstream” de la sociedad).
- La pobreza, por lo tanto, no es pura carencia. Los pobres representan una realidad heterogénea y entre ellos también existe una capacidad –si bien diferencial- de movilización de recursos y activos para acceder a las oportunidades sociales. De hecho ellos desarrollan estrategias de sobrevivencia y reducción de su vulnerabilidad social que es necesario conocer para contribuir a perfeccionar las políticas orientadas a reducir esta condición.
- Por otra parte, una mirada como la que aquí proponemos no sólo le entrega una mayor riqueza al análisis de la condición de los pobres, sino también a la situación de aquellos que se identifican como “no pobres” -en la medida que se ubican en las cercanías pero por sobre la línea de pobreza- y cuya situación se “invisibiliza” socialmente no obstante que están en una condición altamente vulnerable a la pobreza..
- **En relación con la necesidad de relacionar aspectos macro y micro sociales,** nuestro trabajo pone de relieve que las oportunidades de integración social que brindan el mercado, el estado y la sociedad,(nivel macro) se materializan a nivel de los hogares a partir de la capacidad que tienen las personas para acceder a ella; capacidad que, a su vez, esta fuertemente influida por las habilidades de cada cual y por los recursos y activos que les proporcionan sus hogares.(nivel micro)
- Por lo tanto, las oportunidades no existen en cuanto tales, sino en relación con la capacidad que tienen las personas de visualizarlas y aprovecharlas. Por su parte, los recursos de las personas y de sus hogares se constituyen en activos sólo en la medida que permiten acceder a las oportunidades que les brinda la sociedad.
- De este modo debiésemos avanzar en la comprensión de: a) Cómo han evolucionado o cambiado la estructura de oportunidades de integración que brinda la sociedad en general; b) a que tipo de oportunidades acceden los pobres y; c) Qué tipos de recursos y activos tienen los pobres que les permitan una mejor integración o reducción de su vulnerabilidad social

En lo que sigue de esta exposición, quisiera adelantar algunos resultados preliminares que emergen del estudio de caso de Región Metropolitana de Santiago de Chile durante la década de los 90s y que avanzan en la dirección de estas preguntas. En primer lugar, señalaré algunos cambios que han ocurrido a nivel macro en la oferta de oportunidades de integración que brindan: el mercado, el estado y la sociedad que afectan la vulnerabilidad a la pobreza de los grupos de menores recursos y; en segundo lugar, señalaré algunos

factores a nivel micro (i.e. nivel de los hogares) que contribuyen al aumento o disminución de dicha vulnerabilidad.

¹⁵ See Baumann 1996, for further insight into these processes in a multi-ethnic area of London, also Arce and Long 2000