

Gerencia social en América Latina

Isabel Licha
Editora

Banco Interamericano de Desarrollo

© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

Página en blanco a propósito

Banco Interamericano de Desarrollo

Gerencia social en América Latina

Enfoques y experiencias innovadoras

Isabel Licha
Editora

Washington, D.C.
2002

Producido por la Sección de Publicaciones del BID. Las opiniones expresadas en este libro pertenecen al autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Seminario Latinoamericano sobre Gerencia Social Innovadora: enfoques y experiencias
(1st : 1999 : Asunción, Paraguay)

Gerencia social en América Latina : enfoques y experiencias innovadoras / Isabel Licha,
editora.

"Trabajos presentados en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Gerencia Social
Innovadora: enfoques y experiencias, llevado a cabo en la ciudad de Asunción los días 18
y 19 de octubre de 1999."—Presentación.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1-931003-25-4

1. Human services—Management—Congresses. 2. Social service—Latin America—
Congresses. 3. Community development—Latin America—Congresses. 4. Social capital
(Sociology)—Latin America--Congresses. 5. Latin America—Social policy—Congresses.
I. Licha, Isabel. II. Inter-American Development Bank. III. Title.

361.61 S61--dc21

Gerencia social en América Latina
enfoques y experiencias innovadoras

©Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
1-877-782-7432

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub
ISBN 1-931003-25-4

Indice

Prefacio	ix
<i>Nohra Rey de Marulanda</i>	

Presentación	xi
<i>Isabel Licha</i>	

PARTE I

Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social	3
<i>Rebeca Grynspan M.</i>	

De dónde venimos	3
La década perdida	7
La irrupción de un nuevo paradigma	11
Conclusión	17

Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria	25
<i>José Weinstein</i>	

La comunidad en mutación	26
Microscopía de la comunidad	28
Los móviles cambiantes de la participación	30
Importancia de los puentes	33
Una batalla cultural	34
Rebobinando: desafíos para la GSI	36

PARTE II

Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad	43
<i>Ricardo Agudelo Sedano</i>	

<i>Darío Restrepo Botero</i>	
Relación entre actores estatales, ONG y comunidades	45

Escenarios de la planificación participativa	53
Temas de la planificación participativa	57
Conflictos de la planificación participativa	58
Dificultades de la planificación participativa	63
Logros y recomendaciones	65
El debate actual sobre desarrollo participativo	69
<i>Isabel Licha</i>	
El enfoque del desarrollo participativo: breve repaso	69
Cambios paradigmáticos frente a las orientaciones pragmáticas en el enfoque de desarrollo participativo	74
Innovación en metodologías participativas	76
Principales ámbitos de experimentación	78
Conclusiones	80
Gerencia educativa como ámbito de la gerencia social	85
<i>Daniel Eduardo D'Eramo</i>	
La validez de una “analogía” resistida	85
Postulados para enmarcar la reflexión	87
Gerencia educativa como concepto “nudo”	88
Organización y gestión escolar	90
Breve caracterización de un PEI	90
Formación y papel docente	93
Síntesis final y declaración de principios	98
La experiencia de la Red Global de Trueque en Argentina como diálogo multiactoral y construcción de ciudadanía	101
<i>Heloisa Helena Primavera</i>	
Una respuesta a la lenta agonía del Estado de bienestar	102
El azar y la necesidad: la hora clave de los zapallos de Bernal	107
Una declaración de principios: la Red Global de Trueque	112
Los actos que dan sentido a las palabras	114
Siempre más de un futuro posible: ¿con quiénes?	120

PARTE III

Articulación de programas orientados al desarrollo del capital social desde la Secretaría de Desarrollo Social en Argentina127

Roberto Candiano

Modos de intervención del área	130
Algunas reflexiones	132
Acciones realizadas	133
Recomendaciones y propuestas	134

Cooperativas productivas regionales y alternativas de reproducción del capital social en el agro mexicano141

Enrique Contreras Suárez

María Elena Jarquín Sánchez

Las transformaciones liberales en el sector agropecuario	143
Las cooperativas productoras de leche	145
La cooperación y la producción de café	148
La cooperación entre los productores de maíz	151
Conclusiones	155

La experiencia del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil161

Mabel Denis

El papel del Estado y la sociedad civil	161
Conceptualización de la pobreza	162
La construcción de nuevas identidades	163
Programa de fortalecimiento de la sociedad civil	164
La organización del programa	167

Programa de apoyo a la gestión social en Brasil170

Leopoldo Alves Junior

Vera Lucía Amorim Jatobá

Euridice Nóbrega Vidigal

La propuesta	170
Los resultados	171
Red de Articulación Social	173
Creación de asociaciones con la Red de Articulación Social	174

Programa de Capacitación Solidaria176*Célia Marisa de Avila*

El Programa de Capacitación Solidaria176

Capacitación profesional de jóvenes177

Cursos de capacitación para supervisores sociales180

Evolución y contenido del Programa

de Capacitación Solidaria 1996–1999181

Captación de recursos y socios183

Programa de Urbanización Integrada185*Mónica Arouche Ornellas Mota**Eloísa Carvalho de Araujo*

La transformación deseada185

El barrio186

Conceptos187

Metodología189

Propuestas de cambios190

Estudios por realizar191

**Instrumentación de una estrategia intersectorial para la aplicación
de la agenda social de atención primaria y para la promoción
de la salud en Chile192***Ricardo Fábrega L.*

El contexto nacional192

Instrumentación de la agenda social195

Instrumentación de la estrategia de promoción de la salud201

Comentarios finales204

El primer nivel de atención social: Buenos Aires Presente205*Gustavo Gamallo*

Los servicios sociales y el primer nivel de atención205

Objetivo general206

Unidades y servicios207

Población beneficiaria208

Conclusiones210

Manzaneras del Plan Vida: ¿participación comunitaria?

<i>Sergio Raúl Ilari</i>	211
Características generales del Plan Vida	211
Población destinataria	214
Características de la trabajadora vecinal	215
La participación de los beneficiarios en el programa	216
Una visión de conjunto	218
Efectividad del programa y grado de satisfacción de los beneficiarios	219
Algunas propuestas para la transformación del programa	224

Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Programa piloto:**Desarrollo Productivo Local en áreas pobres**230*Gloria Fanta de la Vega*

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social	231
Características de la intervención del FOSIS	232
El concepto de desarrollo económico local	235
Programa piloto de Desarrollo Productivo Local	236

Programas de educación periurbana y rural: desafío**de la universidad boliviana en la lucha contra la pobreza**239*María Lily Maric*

El contrato	239
Misión social de la universidad	240
Iniciativas de desarrollo comunitario	241
Conocimiento y participación comunitaria	243
Resultados	244
Conclusiones	246

Experiencias recientes en México en evaluación**de los programas sociales contra la pobreza**247*José G. Vergara Barragán*

La importancia de evaluar los programas sociales	247
La experiencia reciente del Ramo 26. Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza	249
Apuntes finales	260
Anexo metodológico	261

Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales en Chile	273
<i>Gladys Rubio</i>	
Objetivo del programa	274
Selección de las intervenciones públicas a ser evaluadas	275
Metodología	275
Avances logrados en el proceso de evaluación	277
Resultados de la evaluación de los programas en el período 1997–1999	278
Desafíos del programa	279
 Programa Comunidad Activa: una estrategia de inducción al desarrollo local integrado y sostenible (DLIS)	
<i>Elisabete Ferrarezi</i>	280
Qué es el desarrollo local integrado y sostenible	282
El Programa Comunidad Activa: gestión y componentes	285
Principales componentes de la estrategia operativa de Comunidad Activa	287
Consideraciones finales	289
 Los autores	291

Prefacio

Me complace presentar esta obra que compila el conjunto de trabajos discutidos en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Gerencia Social Innovadora organizado por el programa de capacitación del Instituto Interamericano de Desarrollo Social-INDES en Paraguay.

Este evento, que tuvo lugar en la ciudad de Asunción los días 18 y 19 de octubre de 1999, reunió a numerosos egresados latinoamericanos del programa del INDES en Washington, que a través de sus cursos y seminarios de capacitación se ha convertido en un foro de intercambio, difusión y discusión sobre el carácter innovador-transformador de la gerencia social.

El encuentro de egresados latinoamericanos junto con docentes del Instituto y conferencistas invitados permitió poner al día aspectos fundamentales relacionados con el debate reciente sobre la gerencia social en la región desde la perspectiva de los gerentes sociales y docentes en este campo.

Esperamos con este trabajo continuar y renovar el compromiso de impulsar la gerencia social en la región como un ámbito de innovación cuya tarea mayor es la de desarrollar políticas, programas y proyectos sociales eficientes y equitativos.

Nohra Rey de Marulanda

Directora

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social

Página en blanco a propósito

Presentación

Isabel Licha

Este libro reúne un conjunto de trabajos presentados en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Gerencia Social Innovadora (GSI): enfoques y experiencias, llevado a cabo en la ciudad de Asunción los días 18 y 19 de octubre de 1999, evento de cierre del programa de capacitación del Instituto Interamericano de Desarrollo Social-INDES en Paraguay y marco para un primer encuentro de los egresados latinoamericanos del programa en Washington.

El propósito del seminario fue generar un debate académico en torno a algunos aspectos teóricos de la gerencia social innovadora, así como identificar y analizar experiencias de gran impacto sobre democratización del Estado y de la sociedad en América Latina.

Los principales ejes temáticos del seminario fueron los siguientes:

a) Perspectivas teóricas sobre la gerencia social innovadora.

Con base en el hecho de que durante la última década los gobiernos locales fueron los principales promotores de un conjunto de iniciativas innovadoras que contrastaban con las acciones tradicionales del Estado en el área social, se buscó analizar estos nuevos enfoques así como sus implicaciones políticas y técnicas. En este marco se dieron a conocer experiencias e iniciativas que apuntaban principalmente a destacar los cambios habidos en las formas de gestión de los programas sociales, tal como éstos se reflejan en las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad (por ejemplo: participación de ONG, comunidades y sector privado en la provisión y gestión de los servicios sociales). Los temas de la participación ciudadana, la construcción de ciudadanía, el capital social, las redes, el diseño, la gestión y la evaluación participativa de las políticas sociales ocuparon un lugar preponderante en los debates.

b) Experiencias recientes de gerencia social innovadora.

El enfoque de la gerencia social innovadora se abordó a través de un conjunto de experiencias inscritas en por lo menos una de las áreas siguientes:

- el enfoque integral e interdisciplinario en el diseño y análisis de las políticas sociales, lo que permitió centrar el debate en el tema de la articulación necesaria entre las políticas económicas y sociales y el enfoque intersectorial de las políticas sociales;
- la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales con base en los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y sustentabilidad;
- la innovación en las políticas contra la pobreza y en las políticas sociales universales;
- el capital social y la participación ciudadana; y
- los cambios en los modelos de entrega de los servicios sociales y su impacto sobre la equidad.

Estas fueron las áreas alrededor de las cuales giraron las contribuciones de los participantes en el seminario, las cuales permitieron estructurar el programa de discusión en las mesas de trabajo.

El seminario se inició con dos conferencias de introducción al tema de la gerencia social innovadora: “Los nuevos o viejos retos de la política social”, de Rebeca Grynspan, y “Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria”, de José Weinstein, marco general en el cual se inscribe el conjunto de los trabajos que aquí se incluyen. Seguidamente, se organizó un panel de expertos para debatir el papel del Estado, de las comunidades y de las empresas en el desarrollo social desde una perspectiva latinoamericana. Las experiencias sobre la GSI en la región fueron presentadas en cinco mesas simultáneas, organizadas según las temáticas antes mencionadas. Para ello se contó con un coordinador por mesa, quien cumplió con la función de presentar el tema a debatir desde una perspectiva general, ordenar la discusión de los trabajos inscritos en la mesa y elaborar una síntesis para la plenaria de cierre del seminario.

Los trabajos dieron sustento a un conjunto de ideas-fuerza en torno a las cuales se centró el análisis y la discusión, tanto en las mesas de trabajo como en las sesiones plenarias. Ellas se sintetizan en las siguientes formulaciones:

- Las nuevas políticas sociales están comprometidas con la equidad, la eficiencia y la competitividad sistémica. Esta idea se apoya en dos principios básicos: el primero señala que la definición y la gestión de las políticas sociales son responsabilidades del Estado y de la sociedad; el segundo se refiere al hecho de que las políticas sociales deben estar arti-

culadas con las políticas económicas para alcanzar las metas del desarrollo social sustentable.

- La Gerencia Social Innovadora (GSI) debe entenderse como la conceptualización y gestión de las políticas sociales, planteamiento opuesto al de los enfoques eficientistas, paternalistas y burocráticos que han prevalecido hasta ahora. El carácter innovador de la gerencia social radica esencialmente en los procesos participativos por parte de una ciudadanía activa que, con dicho enfoque, se busca promover de manera auténtica, continua y amplia.

En este libro que hoy presentamos, un primer conjunto de trabajos se refiere a los aspectos conceptuales y analíticos del paradigma de la gerencia social innovadora, entendida como un enfoque rearticulador de la relaciones Estado/sociedad civil, que tiene por objeto la construcción de la ciudadanía y el desarrollo comunitario a través de la acumulación de capital social.

Aquí se incluyen el artículo de Ricardo Agudelo y Darío Restrepo, centrado en el análisis de la nuevas relaciones Estado/sociedad que impulsa el enfoque de la gerencia social, las cuales se expresan en los procesos de toma de decisiones y de la planificación del desarrollo principalmente a través de la participación ciudadana, la concertación y el reconocimiento de los distintos actores entre sí y sus respectivas capacidades. El artículo de Isabel Licha aborda el debate sobre desarrollo participativo, considerando los avances que actualmente se discuten en términos teóricos e instrumentales, y la manera en que la gerencia social está llamada a asumir un carácter genuinamente participativo. Por su parte, Daniel D'Eramo propone entender la gerencia educativa como un campo de ejercitación de la gerencia social, cuyo fin primordial es generar un proceso pedagógico que construya la ciudadanía, lo que hace del educador un gerente social. Heloisa Primavera, en su presentación, ayuda a comprender la experiencia innovadora de la gerencia social al describir el proceso participativo a través del cual una idea como la de “moneda social” contribuye a transformar las relaciones sociales y a construir ciudadanía.

En un segundo conjunto de trabajos se agrupan las contribuciones que sobre el enfoque de la gerencia social están basadas en la experiencia personal de los autores, quienes se expresan desde su condición de gerentes sociales. Otros trabajos son de carácter esencialmente descriptivos y corresponden a programas novedosos que contribuyen a reconocer los elementos innovadores con que se conciben hoy las políticas sociales.

A este segundo grupo pertenece el artículo de Roberto Candiano, coordinador del programa para el desarrollo del capital social de la Secretaría de

Desarrollo Social de Argentina, quien —por la naturaleza de sus impactos significativos en el desarrollo social integrado— reflexiona sobre la necesidad de mejorar la claridad conceptual e instrumental de los programas sociales sobre el capital social. María Elena Jarquín y Enrique Contreras, académicos de la UNAM, analizan el tema del capital social a partir de la experiencia concreta de las cooperativas de productores de alimentos de primera necesidad en México, y aseveran que las respuestas dadas por estas organizaciones a los cambios institucionales provocados por las políticas de ajuste son insuficientes para enfrentar las nuevas restricciones, de ahí que resulte necesario pensar en políticas que generen condiciones para el desarrollo y la expansión de una comunidad cívica a fin de mancomunar los esfuerzos de las cooperativas estudiadas. Mabel Denis, por su lado, hace una interesante síntesis de las enseñanzas que se derivan del programa de fortalecimiento de la sociedad civil llevado a cabo por la Secretaría de Acción Social de Argentina. La autora, a medida que describe el programa analiza las nuevas relaciones que surgieron entre el Estado y la sociedad civil, la política social y la pobreza durante la década de los años noventa en Argentina. Con su análisis, complementando los artículos anteriores, la autora muestra la importancia estratégica de la gerencia social concebida como una gerencia de redes, con un anclaje fundamental en el nivel de los gobiernos locales.

Referidos a Brasil se presentan tres trabajos. El de Leopoldo Alves, Vera Jatobá y Euridice Vidigal aborda la experiencia del programa de apoyo a la gestión social en Brasil, cuyo objetivo fundamental es generar una nueva cultura gerencial entre los responsables de los programas y proyectos sociales en el nivel federal. En el artículo de Celia de Avila se describe el programa innovador de capacitación solidaria en Brasil, que desarrolla un primer componente de capacitación para jóvenes de los estratos socioeconómicos más deprimidos y un segundo componente de capacitación para los supervisores sociales. Esta experiencia se inscribe en el programa Comunidad Solidaria, creado por decreto presidencial en 1995. Mónica Arouche y Eloisa Carvalho describen la experiencia del programa de urbanización integrada del barrio Jardim Catalina, en Río de Janeiro, el cual permitió crear un modelo de barrio adaptado al deseo de la comunidad.

Por su parte, el trabajo de Ricardo Fábrega analiza la estrategia de promoción de la salud que desarrolló el Ministerio de Salud de Chile en 1997–1999, cuando el autor se desempeñaba como jefe de la división de atención primaria. Sus principales conclusiones se refieren a que los resultados positivos alcanzados con esta experiencia responden a la importancia de desarrollar capacidades para establecer relaciones adecuadas entre los actores y los municipios.

Gustavo Gamallo examina el caso del programa Buenos Aires Presente, creado por la Secretaría de Promoción Social del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en mayo de 1999, con el objetivo de reforzar los dispositivos de primer nivel de atención social de dicha secretaría, y que ha significado en la práctica una transformación profunda de la institución para abordar una nueva dinámica acorde con el compromiso del Estado con los ciudadanos socialmente marginados. En el artículo de Sergio Ilari se analiza el programa de asistencia alimentaria conocido como Plan Vida, que se desarrolló en la provincia de Buenos Aires e involucró la participación de 35 mil trabajadoras vecinales o “manzaneras”.

El artículo de Gloria Fanta describe el programa chileno de desarrollo productivo local en áreas pobres, promovido por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) desde 1996 y cuyo objetivo es el fomento del desarrollo productivo local para el mejoramiento de la productividad y rentabilidad de las microempresas de las localidades pobres.

María Lily Maric presenta el programa de la Universidad Mayor de San Andrés de extensión educativa a las áreas periurbana y rural, con el fin de formar capital humano y mejorar la calidad de vida de la población pobre del departamento de La Paz, en Bolivia, y muestra los resultados satisfactorios del programa de formación de comuneros así como el enorme potencial de desarrollo comunitario que encierra dicha experiencia.

En el tema de la evaluación de programas y proyectos sociales se incluye el trabajo de José Vergara, quien aborda la reciente experiencia mexicana de evaluación de los programas para erradicar la pobreza. Igualmente, se presenta el trabajo de Gladys Rubio quien analiza el programa de evaluación de proyectos gubernamentales iniciado en Chile en 1997.

Por último, Elisabete Ferrarezi analiza una iniciativa de carácter participativo para promover el desarrollo social a nivel local que enfoca el desarrollo en términos sistemáticos e integrales.

Esperamos que los trabajos reunidos en este libro permitan percibir el seminario realizado en Asunción como el momento a partir del cual se dio inicio a un ciclo sostenido de foros, debates y estudios sobre el carácter innovador de la gerencia social, en el que los docentes y egresados de los cursos de gerencia social del INDES participaron activamente. Sobre esta base se espera contribuir, de manera colectiva, al desarrollo de la gerencia social como un campo de teorización y aprendizaje multidisciplinario permanente, que promueva prácticas innovadoras guiadas por un ethos social comprometido con el desarrollo con equidad, y a la vez potenciador de perspectivas transformadoras sobre el quehacer social en la región latinoamericana.

Página en blanco a propósito

Parte I

Página en blanco a propósito

Los nuevos [¿viejos?] retos de la política social

Rebeca Grynspan M.

Cada estilo de desarrollo implica una concepción de la cuestión social en general y de la política social en particular. Puesto que los modelos constituyen simplificaciones estilizadas de diversas etapas de desarrollo y no dan cuenta de todas las variaciones que pueden encontrarse en cada país a consecuencia de las soluciones políticas a los conflictos sociales que allí se dieron (Franco, 1996), conviene presentar brevemente los principales rasgos del estilo de desarrollo precedente como medio para entender las nuevas visiones y advertir sobre los retos, nuevos y viejos, que debe enfrentar la política social en la región durante los próximos años.

De dónde venimos

Para entender de dónde venimos debemos revisar los principales rasgos de la etapa en estudio (estilo de crecimiento hacia dentro o sustitución de importaciones industriales que caracterizó a la mayoría de los países latinoamericanos hasta la década de los años setenta), evitando la discusión estéril que resulta de considerar estos aspectos como la razón de todos los males que vivimos o la panacea a la que algunos todavía quieren volver.

En efecto, en ese período durante el cual se produjo un importante crecimiento económico, el Estado abandonó su estilo clásico liberal y asumió las funciones de regulador, interventor, planificador y empresario con el fin de dirigir ese nuevo modelo cuyo motor era el mercado interno y su producto básico los bienes manufacturados.

A través de los aranceles y los incentivos fiscales se promovió la creación y expansión de nuevas industrias y se hizo un esfuerzo (aunque sin duda con menor énfasis) por diversificar y modernizar la producción agrícola, sobre todo en aquellos países agroexportadores y dependientes de pocos productos (café, banano, ganado, caña, etc.).

En el ámbito social, el Estado —en respuesta a las presiones derivadas de la creciente organización sindical, facilitada por la concentración obrera y por la importancia creciente de la industria— asumió en unos casos y profundizó en otros el papel de benefactor, con énfasis en la protección al trabajador asalariado. Esto implica una clara relación de la política social con el desarrollo del mercado de trabajo y la “creación” de la clase media como forma de asegurar la capacidad de compra de los bienes manufacturados producidos localmente a costos elevados.

La política social se caracterizó entonces por un crecimiento del gasto público social, medio a través del cual se buscó aumentar la cobertura de los programas de educación, salud, vivienda y previsión social, así como los beneficios otorgados a la población, de modo que el Estado asumió un papel más importante en el financiamiento, la gestión y la producción directa de estos servicios y programas, actuando, además, a través de políticas de empleo (salarios mínimos, condiciones laborales, sindicalización, negociación colectiva y formación profesional), de políticas de subsidios a los precios de bienes y servicios básicos —que, se suponía, eran consumidos por los sectores de menores ingresos—, e incluso, hacia el final del período, con políticas de apoyo a la organización vecinal y comunitaria urbana (promoción social) y a la organización campesina (sindicalización y reforma agraria).

Cabe reconocer que este estilo de desarrollo, que surge al finalizar la segunda guerra mundial, fue exitoso en la construcción de nuevas estructuras económicas, en elevar el nivel de vida de la clase media, en la formación de nuevos estratos sociales y en la industrialización y urbanización de la región (Ibarra, 1985). En cuanto al mejoramiento general del nivel de vida de la población, su éxito se manifiesta si se analizan los índices de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Estimaciones realizadas para finales de los años ochenta muestran que de 22 países analizados, dos terceras partes de ellos (14 en total) habían alcanzado un nivel de desarrollo humano intermedio, tres se ubicaban en la escala de desarrollo humano alto (Uruguay, Barbados y Trinidad y Tobago) y sólo cinco se mantenían en una situación de bajo desarrollo humano (Honduras, Bolivia, Guatemala, El Salvador y Haití). Dos décadas antes, para los años sesenta, de esos 22 países ninguno había alcanzado el estándar de desarrollo humano alto, 13 registraban un desarrollo humano bajo (59%) y el resto registraba un grado de desarrollo humano intermedio, lo que revela que los países lograron importantes

cambios en la calidad de vida de su población a pesar del disímil grado de desarrollo de su política social¹.

No obstante, a pesar de este amplio mejoramiento en la calidad de vida promedio de los habitantes de la región, el problema de la desigualdad mantenía su vigencia. A finales de ese período, tanto la desigualdad relativa—esto es, la forma en que se distribuyen los ingresos y los activos entre los diferentes estratos de la sociedad— como la desigualdad absoluta o pobreza—es decir, la que afecta a los grupos con ingresos y activos insuficientes para satisfacer sus necesidades más elementales— mantenían niveles desafortunadamente elevados en relación con el crecimiento económico alcanzado.

En efecto, América Latina se caracteriza por ser una de las regiones del mundo con la distribución del ingreso más desigual. Un estudio conjunto del Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (1984), con información correspondiente a las décadas de los años sesenta y setenta, calculó para la región un coeficiente de Gini de 0,52 contra un coeficiente de 0,39 para el resto de los países estudiados. Simultáneamente, reveló que el 20% más pobre de la región captaba 3,1% del ingreso total, menos de la mitad de lo que captaban sus similares en el resto de los países (6,5%). Como veremos más adelante, esta situación continúa manteniéndose. La persistencia de la desigualdad la explican algunos autores como resultado de un estilo de desarrollo que se tornó excluyente y concentrador pues dependía en último término de la capacidad de consumo de las clases media y alta.

En el cuadro 1 se muestra en cifras esta situación. Si bien la pobreza se redujo de manera sistemática a partir de los años cincuenta, en 1970 se estimaba que 45% de la población (120 millones de personas) seguía en situación de pobreza y que 24% (64 millones) estaba en los umbrales de la indigencia o pobreza extrema. En 1980, si bien la pobreza se había reducido en términos relativos en cuatro puntos (41%), la población pobre era de 136 millones de personas (CEPAL, 1994). Para ese entonces se registra una leve mejoría en la población en situación de extrema pobreza, que se reduce en términos relativos a 19% (62 millones).

Obviamente esta evolución global de la región oculta las particularidades de los países específicos, con niveles disímiles de pobreza y con evolucio-

¹ El índice de desarrollo humano que se utiliza en esta comparación temporal incorpora tanto avances económicos (PIB per cápita en PPA), como avances en la esfera social. En esta última dimensión se incorpora un indicador de resultado en el área de la salud (esperanza de vida al nacer) y dos en el área educativa (alfabetización y escolaridad media); cf. PNUD, 1994.

CUADRO 1 AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INSUFICIENCIA DE INGRESOS, 1970-1994
(en millones de personas y como porcentaje de población)

Indicador	1970	1980	1986	1990	1994
Población pobre					
En millones	119,8	135,9	170,2	197,2	209,3
% del total	45	41	43	46	47
Población indigente					
En millones	63,7	62,4	81,4	91,9	98,3
% del total	24	19	21	22	22
De la población pobre					
% en indigencia	53	46	48	47	47
% en zona urbana	37	46	55	61	65
% de familias pobres					
Nacional	40	35	37	41	39
Urbano	26	25	30	36	34
Rural	62	54	53	56	55

Fuente: CEPAL, 1994 para la información comprendida entre 1970 y 1986; CEPAL, 1996 para la información correspondiente a 1990 y 1994. Las cifras de 1990 difieren entre ambas fuentes.

nes también particulares. Piñera (1979) y Fields (1980), entre otros, han documentado distintas experiencias en países de la región que durante este período lograron reducir la incidencia de la pobreza y mejorar la distribución del ingreso en el marco de un proceso de crecimiento económico. Londoño (1996), por su parte, estima la evolución probable para la región como un todo. Aunque encuentra una reducción sistemática de la incidencia de la pobreza hasta finales de los años setenta, esta reducción es insuficiente para evitar el crecimiento en el número de personas.

A finales de ese período, si se comparan los niveles relativos de pobreza por países hacia 1980, se pueden identificar cuatro grupos de países. Por un lado, aquellos en los cuales la pobreza se sitúa por debajo de 15% de las familias; en esa situación se encuentran Uruguay y Argentina. En el segundo grupo, con una incidencia intermedia de pobreza (entre 15% y 30%) se encuentra sólo Costa Rica. Esto significa que los países que registran un alto gasto social son a su vez los que presentan menores niveles relativos de pobreza. En situación de pobreza alta, con porcentajes entre 31% y 45%, se ubican la mayoría de los países con estimaciones disponibles. Por último, países como Guatemala, Honduras, Paraguay y Perú, muestran una incidencia muy alta de la pobreza con porcentajes por encima de 45% de las familias.

La pobreza, al igual que la desigualdad, constituye uno de los principa-

les retos que sigue enfrentando la política social y a los cuales no se ha logrado dar una respuesta satisfactoria. Esta situación de exclusión más o menos generalizada, junto con las dificultades crecientes que empezó a mostrar el estilo de desarrollo hacia adentro, condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó en unos casos el surgimiento de gobiernos totalitarios y en otros la aparición de conflictos armados internos, haciendo evidente que la no atención de la desigualdad, tanto absoluta como relativa, es incompatible con la democracia.

Por otra parte, las debilidades del funcionamiento de las economías fueron encubiertas con la aplicación de políticas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, lo que condujo a grandes desequilibrios macroeconómicos y, en no pocos casos, a fenómenos de hiperinflación con altísimos costos sociales. Se recurrió también a un excesivo endeudamiento externo, facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional, lo que conduciría más tarde a la crisis de la deuda que alcanzó su momento culminante con la cesación de pagos por parte de México en 1982.

La década perdida

La década de los ochenta fue identificada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como “la década perdida”, aunque en lo económico no lo fue para todos los países y en no pocos casos este fue un período en el que se logró el restablecimiento de la democracia. Buscando resolver los desequilibrios macroeconómicos y restablecer el crecimiento, los países se vieron enfrentados a la necesidad de reestructurar sus economías dando mayor protagonismo al mercado y reduciendo las atribuciones del Estado. Para ello se buscó aumentar las exportaciones para dinamizar la economía a través del mercado internacional, lo que suponía que el sector privado elevara su competitividad y que el Estado modernizara sus instituciones.

Para concretar estas reformas, los países aplicaron políticas de estabilización y ajuste que en muchos casos tuvieron elevados costos sociales dependiendo de cuánto protagonismo se le adjudicó al sector privado, de la gradualidad en la aplicación de las medidas, del establecimiento de programas compensatorios para la transición y la distribución más equitativa del costo del ajuste, y de la presencia o no de políticas equivocadas, producto tanto de esfuerzos populistas como de ajustes que incluso excedieron lo necesario. Como señala el PNUD (1996), “con frecuencia las políticas de ajuste equilibraron los presupuestos pero desequilibraron la vida de la gente”.

La magnitud y distribución de estos costos fueron muy disímiles pero en general se tradujeron en un incremento de la pobreza que alcanzó incluso a los grupos sociales de ingreso medio (Infante, 1993) debido, por un lado, a la contracción de la actividad económica que amplió el desempleo, redujo las remuneraciones reales, hizo más precarias las relaciones laborales y expandió el empleo informal y, por otro lado, a la contracción del gasto público y del gasto social que redujo los bienes y servicios sociales a disposición de la población, particularmente de los grupos de mediano ingreso, obligándolos a buscar la provisión de estos servicios en el mercado.

El aumento de la pobreza que se produjo en ese período —y que incluso en muchos países se prolongó hasta finales de los años ochenta— está asociado directamente con la contracción de la mayoría de las economías. En efecto, de 10 países de la región estudiados por Altimir (1994), sólo tres mostraban en 1990 un ingreso nacional real per cápita superior al obtenido antes de la crisis de comienzo de los años ochenta. Las estimaciones de la CEPAL así como las de Londoño muestran que la pobreza aumentó significativamente tanto en extensión como en intensidad. Para 1990, según la CEPAL, la pobreza afectaba a 46% de la población, 5% más que en 1980 e incluso ligeramente por encima de los niveles de 1970, lo que quiere decir que 197 millones de personas se encontraban por debajo de los umbrales de la pobreza, esto es, cerca de 61 millones de personas más que diez años atrás².

Por otra parte, la pobreza extrema también había pasado de 19% a 22%, pero creciendo a un ritmo menor que la pobreza total, aumento que equivalía a casi 30 millones de personas adicionales en situación de pobreza extrema diez años más tarde. Esto significa que casi la mitad del incremento de la pobreza se concentró en la extrema pobreza o la indigencia. Y se siguió concentrando el aumento de la pobreza en las zonas urbanas de forma tal que, para 1990, 61% de los pobres y 88% de los nuevos pobres se aglutinaron especialmente en las grandes ciudades donde los pobres residen en condiciones crecientes de segregación social.

Este hecho estuvo acompañado por otros cambios fundamentales. En muchos países la pobreza se tornó más heterogénea. Los pobres tienen hoy inserciones más variadas en la fuerza de trabajo y, en los países con tradición de política social, se han visto parcial y desigualmente beneficiados por la acción del Estado. Algunos han logrado acceso a beneficios de la seguridad social, otros a beneficios de vivienda, de educación o de salud. Algunos han

² Las estimaciones de Londoño parten de líneas de pobreza diferentes y, aunque corroboran las tendencias, muestran incidencias menores y por ende un menor contingente poblacional afectado.

logrado movilidad social, otros internalizaron expectativas de movilidad social para sus hijos.

La heterogeneidad se incrementa como resultado de la crisis económica y las políticas de estabilización y ajuste. En muchos países aumentó rápidamente el sector informal urbano y a los “pobres crónicos” (que persisten y también se empobrecen) se sumaron los estratos medios y medios bajos “empobrecidos”, los llamados “nuevos pobres”. Asimismo, hubo modificaciones en el tamaño y la composición de las familias pobres y aunque ellas continúan siendo más numerosas que las no pobres, se observa un menor número de hijos por mujer, mayor inestabilidad en las relaciones de pareja, así como una importancia creciente de la familia nuclear y de la monoparental con la mujer a cargo del hogar.

Estas tendencias asumen rasgos diferentes de un país a otro. En varios países han surgido hipótesis que plantean la “feminización” de la pobreza en el ámbito urbano y, más recientemente, la “infantilización” de la pobreza también en ese ámbito, donde se observa cada vez más niños y jóvenes en situación de riesgo social y en conflicto con la ley producto de la creciente presencia de niños en y de la calle. En paralelo con estos cambios, persiste la pobreza en grupos étnicos específicos como los indígenas y otros grupos vulnerables como los desplazados por conflictos bélicos o, más recientemente, por razones económicas.

Pero no sólo observamos cambios en el ámbito del hogar, también ha habido cambios en el contexto comunitario en el cual viven los pobres: deterioro de los barrios, de su infraestructura y del medio ambiente, así como un aumento de la violencia y la inseguridad ciudadana, al tiempo que se han multiplicado organizaciones sociales de carácter territorial y de instituciones que los respaldan: profesionales y técnicos, organismos no gubernamentales, organizaciones religiosas ligadas a distintas iglesias, etc., que por variados motivos proveen programas sociales de pequeña escala con métodos de trabajo innovadores.

Las nuevas características de esta pobreza marcada por la diversidad de situaciones hacen pensar en políticas más diferenciadas (menos homogéneas) pero más integrales que en el pasado. La descentralización del aparato estatal y la multiplicación de entidades intermedias que operan entre el Estado y la comunidad obligan a redefinir las relaciones entre lo público y lo privado y hacen más viables los procesos de participación social, abriendo nuevas oportunidades de gestión de las políticas públicas.

Por otra parte, el aumento de la pobreza, junto con el deterioro de los ingresos y del empleo de la clase media, profundizaron la desigualdad del

ingreso en la región. Altimir (1994) señala que de los 10 países estudiados sólo en dos no se produce un aumento de la desigualdad, al tiempo que se observa el exceso de desigualdad de la región con respecto a la desigualdad esperada de acuerdo con su desarrollo económico y su relación con otras regiones del mundo.

En el ámbito de la política social, la reestructuración económica estuvo acompañada de reformas o intentos de reforma en el campo social con un objetivo fundamentalmente fiscal —reducción del déficit fiscal por la vía de la reducción del gasto público—, tornándola subsidiaria de las demandas de la política económica. Los principales elementos de esta propuesta son:

- focalizar el gasto social, abandonando las políticas redistributivas tradicionales como los subsidios generales a los precios, o las políticas de provisión universal de servicios restringiéndolas a paquetes de servicios mínimos y bien especificados (educación primaria, paquetes de salud básica, etc.);
- desarrollar redes sociales o redes compensatorias de apoyo a los segmentos más postergados;
- traspasar partes importantes de la responsabilidad de instrumentación de la política social a entes descentralizados del Estado, municipalidades o al sector privado;
- incorporar mecanismos de mercado a la gestión pública; y
- redefinir el papel del Estado en el ámbito social, limitándolo a las tareas que no puede dejar de hacer.

La propuesta se plantea de modo genérico y en un lenguaje que admite diversidad de contenido e interpretación, sin embargo, es indudable que la “focalización”, la “descentralización” y la “privatización” son los elementos necesarios para profundizar las reformas instrumentadas en los años ochenta y continuar el ajuste en lo económico (privatización), pero con sentido social (prioridad a los pobres-focalización) y sentido democrático (descentralización y más participación). Pero lo cierto es que sus resultados dejan mucho que desear: en numerosos casos la aplicación de esta “fórmula mágica” ha perpetuado y profundizado la desigualdad. De un lado, porque la realidad de la pobreza es diversa y la lucha contra las causas estructurales que la producen no es una consideración en el esquema propuesto, además de que restringir la política social a unos programas focalizados deja fuera otros objetivos de la política social (como la atención de otros sectores vulnerables) y la convierte en algo marginal y desarticulado de la dinámica del desarrollo. La viabilidad de las políticas es resultado de la interacción de variados factores y procesos entre los cuales son centrales

tanto los políticos como las capacidades institucionales existentes en los países.

La mitad de la década de 1990 sorprende con estos resultados, lo que obliga nuevamente a la reflexión: al igual que aprendimos que la disciplina fiscal y monetaria no son un lujo sino una necesidad, y que no asumirla termina produciendo enormes costos sociales, así la estabilización macroeconómica y el crecimiento no han producido, a través del “goteo”, la distribución de los beneficios del crecimiento a un ritmo adecuado si se quiere mantener la paz social. La principal fuente de transmisión de los beneficios del crecimiento es sin lugar a dudas la generación de empleo bien remunerado; si esos puestos de trabajo no se están creando, la esperanza en el “goteo” puede resultar tan ilusoria como el deseo de muchos de volver a esquemas proteccionistas que hoy en día no serían del todo defendibles.

Obviamente, las soluciones puestas en práctica en estas dos décadas, a pesar de algunos resultados positivos en lo que se refiere a los equilibrios macroeconómicos y a la reducción de las tasas de inflación, han sido insuficientes para proveer una elevada tasa de crecimiento sostenible y estable, la generación de suficiente empleo productivo y una mejoría social tanto en los niveles de pobreza y desigualdad como en la cobertura y calidad de los servicios.

La irrupción de un nuevo paradigma

Estas mejoras no podrán ser alcanzadas si no se promueven cambios radicales en cuanto a la incorporación del conocimiento, la innovación tecnológica y la productividad, así como agresivos programas (no paquetes mínimos) para la formación de capital humano y social. No se trata de crecer a costa de mano de obra barata (exportar pobreza) o de la sobreexplotación de los recursos naturales, sino de incorporar progreso técnico (CEPAL, 1991) y conocimiento para permitir la creación de puestos de trabajo de alta productividad y remuneración. Ello exige contar con una mano de obra saludable, educada y flexible para adaptarse a distintas ocupaciones. Sin embargo, paradójicamente, al mismo tiempo que estas demandas exigen mayores recursos destinados a estas tareas, la competencia internacional presiona para un Estado austero que reduzca su carga fiscal sobre las empresas y su participación en el desarrollo.

A los retos no resueltos de la política social, la pobreza y la desigualdad, se suma el nuevo reto de la competitividad sistémica. Ambos desafíos

demandan del Estado recursos adicionales, en momentos cuando la presión opera en dirección contraria. Sin duda esto por sí solo exige de la política social la responsabilidad de utilizar de la manera más eficiente los recursos a su disposición. Lo cual no significa minimizar la inversión social o caer en la tentación de utilizar los criterios de eficiencia privada para evaluar el funcionamiento del sector público social. Las imperfecciones en los mercados, la presencia de externalidades y de bienes meritorios, la necesidad de proveer los bienes públicos, así como el impacto que produce la distribución del ingreso en la valoración de la convivencia democrática muestran las dificultades de medir costos y beneficios de los bienes y servicios sociales.

Por ello, como señala Garnier (1992), “la eficiencia en el sector público debe buscar un equilibrio dinámico y difícil de cuantificar plenamente entre tres variables: el costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio, la calidad del mismo, y la cobertura con que se llegue a la población. La valoración adicional del beneficio o utilidad social que dicho esfuerzo produzca no deberá enfrentar la prueba del mercado sino la prueba del sistema político en todos sus niveles: cuanto más participación ciudadana, mejor será la definición de prioridades y el control de su ejecución”.

Así, la nueva política social debe buscar mejorar la equidad, la eficiencia social y la competitividad sistémica. Para ello propongo que nos guiemos por cinco principios que deben orientar esta tarea:

- El desarrollo humano y la lucha contra la pobreza no son una responsabilidad exclusiva del Estado. Así como el Estado no es un ente exógeno a la estructura social, también la sociedad civil es un actor protagónico en la lucha contra la pobreza y en la búsqueda del desarrollo social: organizaciones empresariales y de los trabajadores, comunales y no gubernamentales, campesinas, indígenas y cooperativas, entre otras, deben tener posibilidades concretas de contribuir en esa perspectiva desde sus singulares ámbitos de actividad. Es necesario superar la falsa dicotomía entre el mercado y el Estado y entre el gobierno y la sociedad civil. No se trata de que el Estado se retire de la tarea de otorgar subsidios y hacer transferencias a los pobres sino de que su acción en favor del desarrollo humano y contra la pobreza se complemente y articule con el resto de la sociedad.

Igualmente, en el ámbito concreto de la lucha contra la pobreza, para obtener éxito es fundamental la acción de los propios afectados y no sólo del Estado o del resto de la sociedad civil. A pesar de lo que puedan evocar términos como beneficiario, grupo meta u objetivo, el pobre no es un receptor inerte, es una persona activa, un agente que actúa y

reacciona contribuyendo a modificar su inserción o inhibiendo los cambios. Este aspecto debe ser atendido de manera innovadora por la totalidad de los programas que, en aras de aumentar su impacto, busquen también plasmar los derechos y las responsabilidades de la población meta.

Dentro de esta nueva institucionalidad de la política social, los conceptos de desconcentración y descentralización han ocupado un lugar de primer orden. La idea es acercarse a los usuarios y responder a sus demandas particulares pero no por la vía de políticas homogéneas que no toman en cuenta las especificidades locales y la heterogeneidad de situaciones. La descentralización puede generar mayor consenso social, derivado de una mayor participación y un mayor control de las burocracias que tienden a esconderse bajo la maraña del centralismo y evitar por ese medio la rendición de cuentas. Al trabajar en unidades territoriales más pequeñas y atendiendo un número manejable de clientes, se facilita la medición de los costos y beneficios así como la experimentación de formas de gestión novedosas que luego pueden transferirse a otras zonas. Obviamente, los tamaños relativos de los países imponen límites a estos procesos.

El peligro de una descentralización mal manejada es que puede aumentar la desigualdad y las brechas territoriales. Ello es así cuando el financiamiento también se delega a las unidades locales. Ejemplo clásico es la descentralización de la educación en Estados Unidos, tanto en la gestión como en la obtención de recursos con escasas regulaciones generales, donde se considera que reside la razón principal de la desigualdad educacional del país (Owen, 1974). En el ámbito político, la descentralización puede consolidar formas de dominación oligárquica que ya existían y erosionar por esa vía la democracia y los valores sobre el Estado-nación. A este respecto cabe señalar que según la forma en que la descentralización se lleve a cabo, el resultado será más democrático o más clientelar y menos participativo.

- El desarrollo social y la erradicación de la pobreza están estrechamente relacionados con las posibilidades de una plena inserción socioeconómica, condicionada a su vez por la productividad, la competitividad y la capacidad de generación de empleo de la economía nacional.

Para que el combate a la pobreza y el desarrollo humano sean efectivos, la política económica debe promover el crecimiento sostenido, pero no cualquier crecimiento económico, sino un crecimiento incluyente que valore los recursos humanos de que dispone cada país y que

permita a todos los ciudadanos participar y beneficiarse del proceso. Un estilo de crecimiento a “saltos” o uno excluyente y empobrecedor son incompatibles con una estrategia que busque el desarrollo social y el combate a la pobreza. Como sostiene el PNUD (1996): “Un desarrollo que perpetúe las desigualdades actuales no es sostenible ni vale la pena sostenerlo”.

Por otra parte, cuando se pierde la estabilidad macroeconómica, la política económica debe restablecer los equilibrios con el menor impacto sobre los grupos más pobres. Pero eso sólo es posible si existe un sólido compromiso, del Estado y la sociedad civil, por compartir los costos del ajuste de manera equitativa y solidaria. Ello significa que la política social tiene un papel integrador y debe ser complementaria de la política económica.

- El Estado seguirá siendo el principal financiador de los programas sociales, particularmente de los referidos a los principales servicios sociales y los dirigidos a los grupos más desprotegidos, pero aumentar la equidad demanda un financiamiento “sano” y una adecuada estructura tributaria.

En este aspecto se ha planteado también la necesidad de una participación más activa de los propios usuarios, promoviendo esquemas como el “cofinanciamiento” en aquellos servicios en los cuales es posible la discriminación de precios, esto es, la separación de los demandantes. Si bien ello puede tener efectos positivos al aumentar el compromiso de la comunidad con el programa —por aquello de que “lo que no cuesta no es valorizado”— y racionalizar la demanda, así como incrementar los recursos disponibles para los grupos más pobres con el establecimiento de tarifas diferenciales, el “cofinanciamiento” y la recuperación de costos vía tarifas presenta al mismo tiempo el peligro de la marginación de los pobres, quienes no están en posibilidades de asumir responsabilidades financieras y para quienes la elasticidad precio de la demanda es muy alta, razones por las cuales estos mecanismos no pueden generalizarse y sólo pueden aplicarse en un número reducido de programas.

También se ha propuesto que, donde sea posible, se introduzcan subsidios a la demanda por la vía de transferir poder de compra al usuario. El mecanismo de cupones en educación, el sistema de capitalización en salud o el pago contra servicios son ejemplos de ello. Sin embargo, cuando esto surge como una política generalizada plantea problemas de estimación de los montos, tiende a crear presiones de costos artificiales y

para que funcione requiere de dos pre-requisitos: por una parte, que exista competencia entre los oferentes, lo que a menudo no es el caso, y por otra, que el usuario esté informado, lo que tampoco sucede en la práctica pues, en general, cuanto más pobre menos informado.

La manera de avanzar en una asignación más próxima a las necesidades de la población descansará sobre una activa participación de los usuarios en la definición de las prioridades y en el establecimiento de sistemas de seguimiento y evaluación que permitan modificar los programas, detectando los que pierden pertinencia e identificando las nuevas necesidades.

Esto lleva nuevamente a plantear que la asignación de montos significativos a la formación de capital humano y a la inclusión de los pobres en la corriente principal del desarrollo, si bien es una condición necesaria, no es suficiente. Se requiere, además, de instituciones estatales eficientes que promuevan el seguimiento de los programas, así como la innovación y la cultura de la evaluación.

- La estrategia de desarrollo humano y la lucha contra la pobreza se construyen y reconstruyen permanentemente. Las características de la pobreza son cambiantes y una vez que se alcanzan nuevas etapas del desarrollo social aparecen inmediatamente nuevos desafíos por atender. Para velar por el uso equitativo y óptimo de los recursos es prioritario que el Estado mejore sus mecanismos de gerencia, de evaluación, de seguimiento y de control de los programas sociales que ejecuta o financia. De allí que los programas deban desarrollar sistemas de información confiables, fortalecer la capacitación gerencial y los sistemas de evaluación, institucionalizar el monitoreo de la situación social y la medición del acceso efectivo de la población a los programas ejecutados de tal forma que permita identificar los cambios y el impacto redistributivo del gasto social.
- La lucha contra la pobreza no es la única responsabilidad de la política social. Las políticas para el alivio de la pobreza deben ocurrir en el marco de una relación complementaria entre políticas sociales universales y selectivas. La política social no puede ser focalizada en su totalidad pues implica abandonar otros objetivos ineludibles que atañen también a otros sectores de la población.

Además, las políticas focalizadas pueden reducir la eficiencia e incluso la equidad en los casos en que no exista una base institucional adecuada, o cuando los instrumentos y mecanismos de selección se tornen muy onerosos vis à vis el beneficio otorgado por el programa, o en

el caso de que se introduzcan criterios de selección perversos en contra de los grupos más pobres, como también ocurre.

Cuando la calidad de un servicio social se deteriora, los primeros que lo rechazan son los que tienen dinero para comprar el servicio en el mercado; si el servicio público se sigue deteriorando, los únicos que al final se quedan como usuarios son los que no tienen ni poder de compra ni voz para demandar un servicio de calidad, lo que sólo conduce a que el deterioro del servicio aumente.

Por lo tanto, una consecuencia no deseada de las políticas muy focalizadas es que conducen a la reducción real de los recursos disponibles cuando al excluir de los beneficios a los grupos medios se deteriora la base social que respalda el programa y, sin el apoyo político necesario, se terminan perdiendo recursos reales (Sojo, 1990).

Debemos superar el falso dilema entre programas selectivos y programas universales, pues son complementarios y no excluyentes. Sólo son contradictorios cuando la propuesta de la focalización a ultranza se plantea en contra de cualquier programa universal que no tenga como objetivo mejorar la política social sino restringir el gasto social. Así pues, se debe enfrentar el doble reto de ampliar la cobertura de los programas y lograr un impacto efectivo, esto es, un cambio real en las condiciones de vida de la población.

Aun circunscribiéndonos al campo del combate de la pobreza, es necesario enfatizar que esto sólo se logra si se enfrentan sus causas y no sus consecuencias, y eso requiere de un esfuerzo a largo plazo. En el ámbito de la política social, eludir este aspecto conduce básicamente a desarrollar programas asistenciales.

El asistencialismo es un paliativo y sus incentivos fomentan la dependencia, ahogan la iniciativa y la creatividad, e inhiben los esfuerzos propios de los afectados por aumentar sus ingresos; además, con frecuencia acarrea nocivos efectos secundarios, como la estigmatización. Por el contrario, la política social orientada hacia la ampliación y la creación de igualdad de oportunidades busca incidir sobre las causas de la pobreza, concebida ésta como la privación de capacidades adecuadas para la plena inserción social de las personas.

Esa perspectiva está presente tanto en las políticas universales, cuya amplia cobertura de bienes con altas externalidades reduce la pobreza y abre posibilidades para su superación, como en las políticas selectivas que las complementan. Es equivocado suponer que porque un programa sea universal, el acceso de los grupos pobres está garantizado en

igualdad de oportunidades con respecto al resto de la sociedad. De lo que se trata es de incluir a los pobres en las políticas universales básicas de educación y salud. Así, por ejemplo, para lograr el acceso y la permanencia en la escuela de los hijos de hogares pobres, no basta con una educación de buena calidad, se requiere además de apoyos para compensar las limitaciones que el clima familiar le impone a la capacidad de aprender: programas de nutrición y de atención a la salud, becas para compensar el costo privado de acceder a la escuela (útiles, uniformes, transporte, e incluso el costo de oportunidad por ingresos laborales no percibidos).

Por eso el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza son un esfuerzo a largo plazo. La erradicación de las causas generadoras y reproductoras de la pobreza requieren de tiempo para que madure la inversión en capital humano y para que los pobres accedan efectivamente al poder, a través de distintas formas participativas. Esto precisa de un esfuerzo estatal continuo y prolongado y no sólo de esfuerzos aislados por enfrentar situaciones de empobrecimiento o deterioro coyuntural. Las políticas sociales deben convertirse en verdaderas políticas de Estado.

Conclusión

Un balance de la evolución social de las últimas décadas muestra resultados ambiguos. Junto a un mejoramiento sostenido en el desarrollo humano que en la mayoría de los países ha permitido llegar a un nivel aceptable de desarrollo humano (logrando varios de ellos alcanzar una situación de elevado desarrollo humano), persiste aún casi la mitad de la población con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, así como la desigualdad en la distribución de los ingresos, que es elevada y continúa aumentando.

Aunque durante la primera mitad de los años noventa —asociada con el crecimiento económico— la pobreza dio muestras de retroceder, este resultado no sólo no es generalizado sino que ocurre con relación a los niveles de pobreza alcanzados en los años ochenta, pero no necesariamente con respecto a los niveles existentes antes de la crisis. Quiere esto decir que el crecimiento económico, si bien permite reducir la pobreza “residual o coyuntural”, no resuelve el problema de la pobreza “dura” asociada directamente con las causas estructurales generadoras de pobreza y sobre las cuales a la políti-

ca social le corresponde una amplia, aunque no exclusiva, responsabilidad.

Como señala Altimir (1994), si bien la recuperación económica y la reducción de la inflación están aliviando las situaciones de pobreza, el crecimiento a mediano plazo sin un mejoramiento de la distribución del ingreso requerirá demasiados años. El panorama se torna más sombrío porque, como señala el autor, “hay bases para suponer que la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de política pública de estas economías pueden implicar mayores desigualdades de ingreso”. A una conclusión similar llega Londoño (1996) quien, para el decenio 1995-2005, suponiendo que el producto per cápita de la región crezca 1,9% anual y no se produzcan cambios en los niveles de desigualdad, la pobreza continuará creciendo en términos absolutos a un ritmo anual de un millón de personas.

Esto nos lleva al segundo gran desafío. Sin mejoramientos claros en los niveles de desigualdad, todo el peso de la reducción de la pobreza recaería en el crecimiento. En este escenario, sería necesario un crecimiento alto y sostenido para obtener resultados significativos en la reducción de la pobreza y, aunque esto ocurriera, poco se podría avanzar en la reducción de la parte “dura” de la pobreza. Pero el problema de la desigualdad relativa no sólo es pertinente por su impacto en la erradicación de la pobreza y en las aspiraciones de integración social y sostenibilidad democrática, sino también porque atenta contra las propias posibilidades de seguir creciendo de manera sostenida. Como indican Birdsall, Ross Levine y Sabot (1994), “la evidencia sugiere que, en América Latina, la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí un obstáculo para el crecimiento. Inversamente, el bajo nivel de desigualdad que existe en Asia oriental puede haber constituido un significativo estímulo para el crecimiento económico”.

Como se señaló, el balance distributivo de la última década muestra resultados desalentadores pues persisten y tienden a aumentar los elevados niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso, incluso en países que han logrado elevadas tasas de crecimiento. Según la CEPAL (1997b), en este resultado ha influido la capacidad del 10% más rico para sostener o acrecentar su participación en períodos de crisis, en tanto que la participación del 40% de los hogares más pobres se ha mantenido igual o se ha deteriorado. Por lo tanto, las expectativas de que la recuperación de los niveles de producción o el inicio de un nuevo período de crecimiento contrarresten el deterioro de la distribución del ingreso que se produjo en los años ochenta no han sido confirmadas por los hechos. Con la excepción de Uruguay, ningún otro país logró reducir los niveles de desigualdad entre 1985 y 1995 a

pesar de crecer a tasas elevadas y por períodos más o menos prolongados. La persistencia de altas tasas de desempleo, la insuficiente generación de nuevos puestos de trabajo con niveles de productividad y remuneraciones por encima de los niveles mínimos para superar la pobreza, el rezago de los salarios con respecto al incremento de la productividad y el aumento de las disparidades de ingresos entre los ocupados con distintos niveles de calificación en favor de los más calificados y ubicados en sectores más dinámicos, son las razones de corto plazo que se esgrimen para explicar estos resultados (CEPAL, 1997b).

Analizando los factores explicativos de la desigualdad en la región, la CEPAL (1997a) concluye que “este rasgo coexiste con una también elevada concentración del capital educativo y el patrimonio físico y financiero, a lo cual se suma el contraste entre hogares pobres de gran tamaño y con baja proporción de personas ocupadas y hogares de altos ingresos de reducido tamaño y con alta proporción de ocupados”. Londoño (1996) concluye que, en este escenario, la explicación de la persistencia de la elevada desigualdad en el continente radica no sólo en la desigualdad de las rentas de la tierra sino en la evolución que ha seguido otro activo relevante: el capital humano. Aplicando un ejercicio econométrico, Londoño encuentra que mientras los tres primeros factores contribuyen a una reducción del coeficiente de Gini, el efecto de la dispersión del capital humano podría haber significado un aumento de 5 puntos en este coeficiente, dispersión producto de una expansión insuficiente y excluyente de los servicios educativos, que se ha traducido también en una insuficiencia global de educación que repercute de manera directa sobre las posibilidades de crecimiento sostenido. Para este autor, la región muestra un promedio de dos años menos en la educación de su fuerza de trabajo que la que debería esperarse de acuerdo con su nivel de ingreso per cápita.

Igualmente la CEPAL, en su informe sobre el Panorama Social (1997a) establece que “pese a la importante expansión educacional registrada en la región, en los últimos 15 años se mantuvieron las acentuadas desigualdades en las posibilidades de los jóvenes de diferentes estratos sociales de lograr un nivel de educación que les permita alcanzar un cierto nivel mínimo de bienestar. Actualmente, sólo alrededor de 20% de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar el ciclo secundario; en cambio, ese porcentaje supera 60% entre los hijos de padres que han cursado al menos diez años de estudio”.

La preocupación por la transmisión intergeneracional de la pobreza o de las oportunidades de bienestar debe llevar a propuestas que logren pro-

mover un salto cualitativo de los sectores más vulnerables, tanto en lo que se refiere a su acceso a las oportunidades educativas como a la calidad de la educación. El simple aumento en los años de estudio promedio de la población en general, y de la de estos sectores en particular, no es suficiente para cerrar la brecha de la desigualdad educativa que se ha mantenido invariable en Latinoamérica a pesar del aumento de la cobertura educativa experimentada en los últimos 10 o 15 años (CEPAL, 1997b). Lo anterior se ve agravado por el hecho de que el número de años de estudio no es la única fuente de desigualdades en la formación del capital educacional. Igual de importante y preocupante es la calidad de la educación a la que tienen acceso los jóvenes y la creciente brecha en la calidad educativa si se comparan las escuelas públicas con las privadas.

El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo y la postergación de políticas sociales que expandan las posibilidades de ampliar el capital humano ya no sólo es una grave falta ética sino un error económico que priva a la sociedad de recursos flexibles y calificados para la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos, elemento imprescindible para la competitividad de nuestros países en el mediano plazo (Franco, 1996). Como concluyen Birdsall, Ross Levine y Sabot (1994): “la inversión en educación constituye, por lo tanto, un factor clave del crecimiento sostenido, no sólo porque contribuye directamente a través de los efectos relacionados con la productividad, sino porque reduce la desigualdad de los ingresos”.

La lucha contra la pobreza, la disminución de la desigualdad y el mejoramiento de las oportunidades educativas para las mayorías siguen siendo los retos viejos y nuevos que enfrentan las sociedades latinoamericanas. Ya sabemos cómo crecer con exclusión, es hora entonces de que aprendamos a hacerlo con desarrollo social. Debemos apostar a una estrategia de desarrollo que combine el crecimiento económico con el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental; un modelo que articule la acción del mercado, el Estado y la sociedad civil. Para lograrlo requerimos de tres elementos: a) un motor de crecimiento de calidad; b) una política social incluyente, y c) una institucionalidad permanente y responsable.

- Un motor de crecimiento de calidad, que permita la creación de empleo de alta productividad y por tanto de remuneraciones y salarios reales elevados. Es necesaria una inversión privada que se dirija a la producción de bienes de alto valor agregado, que valore los recursos humanos y ambientales y que pueda pagar salarios consistentes con una alta calidad de vida. Estas inversiones sólo serán posibles si contamos con

una población sana y educada que incorpore la tecnología y el conocimiento a la producción creando un círculo virtuoso entre producción y generación de empleo de calidad. Es este círculo virtuoso el que permite desde el sector productivo una demanda por inversión en educación y capital humano, ya no sólo como una demanda social sino económica, lo que internaliza la variable social en la lógica del crecimiento económico.

La pregunta que siempre surge en este punto es: ¿qué es primero, la inversión en educación o la inversión productiva que demanda esa mano de obra? ¿Educamos antes de que el aparato productivo requiera de mano de obra tan calificada? La respuesta es sí. El tipo de inversión que atraigan nuestros países dependerá de la calidad de los recursos humanos que hayamos formado y del tipo de sociedad que hayamos construido.

- Una política social incluyente, porque un motor de crecimiento de calidad es requisito necesario pero no suficiente. Igual podría ocurrir que a los empleos de calidad creados sólo tengan acceso los sectores medio y alto, que los hijos de los sectores vulnerables no logren romper los determinantes de la pobreza del hogar en que nacieron. Necesitamos de una política social que invierta en las personas, que amplíe sus capacidades y cierre las brechas existentes en el acceso a las oportunidades, el conocimiento y la información. Una política social basada en el reconocimiento de derechos y no en la distribución de dádivas. Una política social diseñada no para excluir a la clase media sino para incluir a los pobres en el acceso a los servicios de calidad de los que goza el resto de la población. Una política social que no se conforme con ofrecer a los pobres paquetes básicos o mínimos, que sin duda ayudan pero que los siguen manteniendo en la marginalidad. Una política social que aspira no a la sobrevivencia sino al desarrollo de las potencialidades humanas y a una cultura de derechos.
- Una institucionalidad democrática, permanente y responsable: requerimos de instituciones permanentes, con visión de largo plazo y basadas en una activa participación ciudadana. Aun si contáramos con un motor de crecimiento de calidad y con una política social incluyente, el factor que seguirá siendo clave para completar el modelo es el de las instituciones que logren dar sustento a los dos factores anteriores. Esta institucionalidad requiere de la acción conjunta del mercado, el Estado y la sociedad civil organizada. El Estado debe recuperar su papel estratégico y concertador; el mercado debe entenderse como una institución en proceso de desarrollo y en permanente cambio, que en la medida en que

funcione mejor podrá proveer los bienes de manera más eficiente y a menor costo; y la sociedad civil debe proyectarse no sólo como una ejecutora de proyectos (visión de ONG) sino fundamentalmente como la principal responsable, por un lado, de ejercer el control ciudadano sobre el gobierno y el sector privado, y por otro, de proveer una visión de largo plazo como elemento indispensable de todo proyecto de sociedad. Esta función difícilmente podrán cumplirla los gobiernos cuya vida está sujeta a procesos electorales continuos y, en un marco democrático, al cambio. Los gobiernos tienden a pagar costos políticos muy altos en el corto plazo por impulsar reformas cuyos beneficios sólo se ven en el largo plazo. Por eso le corresponde a la sociedad civil promover un sentido de más largo aliento y establecer prioridades que trasciendan los ciclos electorales a los que está sometida la democracia.

Bibliografía

- Aedo, C. y Larrañaga, O. 1993. *Sistemas de entrega de los servicios sociales: una visión general*. Serie Documentos de Trabajo N° 161. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Altimir, Oscar. 1994. "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL* N° 52: 7–32.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo. 1996. *Informe de progreso económico y social en América Latina, 1996*. Washington, DC: BID.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo/PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1993. *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy; Ross Levine, David y Sabot, Richard. 1994. "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- CEPAL. 1991. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 1994. *Panorama social de América Latina 1994*. Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 1996. *Panorama social de América Latina 1996*. Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 1997a. *Panorama social de América Latina 1997*. Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- CEPAL. 1997b. "La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social". Documento presentado en la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, São Paulo, Brasil.
- Cohen, E. y Franco, R. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Fields, G. 1980. *Poverty, Inequality and Development*. New York: Cambridge University Press.
- Franco, Rolando. 1996. "Paradigmas de la política social en América Latina", *Revista Espacios* N° 8: 50–67.
- Garnier, Leonardo. 1992. "La política social en tiempos de ajuste". San José, Costa Rica. Documento mimeografiado.
- Grynspan, Rebeca. 1996. "La pobreza en América Latina y estrategias para superarla", FLACSO, *Revista Espacios* N° 8: 4–18.
- Ibarra, D. 1985. "Crisis, ajuste y política económica en América Latina", *Revista de la CEPAL* N° 26.
- Infante, Ricardo (ed.). 1993. *Deuda social: desafío de la equidad*. Chile: PREALC, Oficina Internacional del Trabajo.
- Londoño, Juan Luis. 1996. *Poverty, Inequality, and Human Capital. Development in Latin America, 1950–2025*. Washington, DC: World Bank.
- Mesa-Lago, C. 1985. *Desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 43. Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Minujin, Alberto [s.a]. "Estrujados. La clase media en América Latina". Documento mimeografiado.
- Minujin, Alberto y Bustelo, Eduardo. 1996. "La política social esquivada", FLACSO, *Revista Espacios* N° 8: 19–49.
- Owen, John. 1974. *School Inequality and the Welfare State*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Piñera, S. 1979. "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?". Santiago, Chile. Comisión Económica para América Latina. Documento mimeografiado.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996. *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid, España: Mundi Prensa Libros, S. A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1994. *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Raczynski, Dagmar. 1994. *Estrategias para combatir la pobreza en Chile: Programas, instituciones y recursos*. Serie Documentos de Trabajo N° 191. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Raczynski, Dagmar (compiladora). 1995. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. Washington, DC: CIE-PLAN/BID.
- República de Costa Rica. 1996. *Plan nacional de combate a la pobreza: Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades*. San José, Costa Rica. Consejo Social/Segunda Vicepresidencia de la República.
- Sojo, Ana. 1990. "La política social selectiva de la región revisitada". Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- Trejos, J. D. 1995. "Costa Rica: la respuesta estatal frente a la pobreza", en: Raczynski, D. (compiladora).
- Trejos, J. D.; Garnier, L.; Hidalgo, R. y Monge, G. 1993. *Sistema de entrega de los servicios sociales: Una agenda para la reforma en Costa Rica*. Serie Documentos de Trabajo N° 153. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNICEF. 1997. *Estado mundial de la infancia 1997*. Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- World Bank. 1993. *Poverty and Income Distribution in Latin America. The Story of the 1980s*. Washington, DC: World Bank.

Notas sobre gerencia social innovadora y participación comunitaria

José Weinstein

Durante los años noventa el tema de la participación comunitaria se ha vuelto predominante en América Latina. La afirmación de que los pobres deben participar en la superación de su pobreza si se desea avanzar frente a este problema, forma parte del decálogo de los gobiernos, de los organismos internacionales y de la intelectualidad preocupada por el tema. Las ventajas de la participación, en términos de eficiencia, pertinencia y sostenibilidad de las acciones emprendidas han dejado de ser controversiales. Sin embargo, ese consenso discursivo no se ha plasmado en la realidad y no es evidente que se haya avanzado de manera efectiva en términos de una mayor y mejor participación popular en el desarrollo.

El débil avance se debe, muchas veces, a la falta de voluntad política de quienes impulsan las acciones “supuestamente” participativas, manipulándolas porque temen por sus consecuencias políticas o empleando un discurso en el que no creen. Otras veces es la manera misma de “hacer las cosas” por parte de los actores gubernamentales lo que inhibe la participación, al incorporar en el quehacer, voluntaria o involuntariamente, el “paternalismo”, el “eficientismo economicista” o la burocracia pura (Kliksberg, 1998). La gerencia social innovadora (GSI) ha intentado revertir estas situaciones empleando un enfoque orientado a la participación auténtica, sistemática y masiva de los pobres en los programas sociales.

En este capítulo quisiera complementar esta mirada sobre el difícil despegue de la participación comunitaria. Al respecto sugiero que para explicar los escasos avances reales de la participación comunitaria no basta con analizar exclusivamente la responsabilidad de sus promotores externos, sean públicos o privados. La realidad y las posibilidades de movilización de los sectores populares, así como los grandes procesos de cambio que afectan al Estado y la sociedad, subyacen y van más allá de lo que haga o deje de hacer un programa determinado, y no pueden ser olvidados. En

síntesis, es limitado el componente de participación sobre el cual puede incidir la GSI.

Hacer explícitas las complejidades actuales de la participación comunitaria no tiene como objeto desalentar a quienes emprenden esta trascendental tarea, sino simplemente advertir sobre los obstáculos que pueden encontrarse en el camino. Al respecto creo que la respuesta a estos interrogantes escapan a la GSI: los gerentes deben ser capaces de entender estos procesos mayores y navegar en ellos. Se requiere llegar a un punto en el que se acepten las complejidades de la realidad contemporánea y los límites de su transformación, al mismo tiempo que se valoriza y se tratan de llevar al máximo los posibles cambios. La actitud que debe estimularse es la de un difícil equilibrio entre la lucidez y el compromiso.

La comunidad en mutación

Aun cuando el término comunidad se aplica en la vida diaria a los grupos colectivos más diversos —desde las comunidades terapéuticas hasta la Comunidad Europea—, los que trabajamos en política social damos por sentado que al hablar de “comunidad” estamos refiriéndonos a algo unívoco y de comprensión compartida, esto es: el tejido social que existiría entre los grupos pobres o populares, cuyos individuos, lejos de constituir un mero agrupamiento poblacional, compartirían entre sí un conjunto de valores y creencias, y desarrollarían prácticas y acciones en forma asociada. El colectivo resultante de esta comunión de intereses y modos de ser individuales o familiares constituiría la comunidad, la que tendría una identidad reconocible tanto para los que son parte de ella como para quienes le son ajenos. Sería el “nosotros” del que los miembros de colectivos populares se sentirían parte.

Un ejemplo paradigmático de comunidad son las colectividades rurales y aisladas, en las que los sujetos y sus familias habitan el mismo territorio, hablan la misma lengua, comparten ideales y ritos, desarrollan labores productivas semejantes, se relacionan entre sí para satisfacer muchas de sus necesidades —desde la recreación hasta la creación de pareja—, tienen una estructura de poder común y sostienen un vínculo similar con su entorno extra-comunitario. En ellas, los límites de la comunidad son nítidos y la inclusión del individuo suele ser total.

Muchas veces, cuando en los debates mencionamos el término comunidad, como marco de referencia tenemos la imagen monolítica y tradicional que brinda la literatura clásica española: “¿Quién mató al comendador?

¡Fuenteovejuna, señor!”, como ejemplo de fusión de todo un grupo en un mismo sentimiento y dispuesto a asumir colectivamente las consecuencias de todos los actos de sus miembros. Verídica o no, esta referencia tiene la ventaja de la claridad y propicia un modelo a través del cual podemos comunicarnos todos los que creemos en la participación comunitaria.

Sin embargo, la sociedad actual brinda escaso sustento real a esta imagen tradicional de comunidad. No sólo porque la urbanización creciente va mermando la población rural y hace que la pobreza sea crecientemente urbana sino porque incluso, dentro de la primera, el aislamiento es cada vez menor y existen múltiples formas de comunicación y contacto con la “aldea global” o, por lo menos, con la “aldea nacional” (cf. Weinstein, 1998). Dicho de una manera positiva, está ocurriendo un proceso de tránsito desde “la comunidad” hacia “las comunidades”. La imagen de un colectivo único al que los sujetos pertenecen se está desvaneciendo. Coexisten así multiplicidad de comunidades, desde las formadas por creencias comunes en lo religioso o político, hasta otras estructuradas en torno a nuevas complicidades. Las comunidades emergentes son de muy diversa escala, organización y orientación, sin excluir aquellas que no tienen como punto de unión la coexistencia dentro de un mismo territorio, como ocurre con grupos relevantes del mundo popular que viven en una condición nómada moderna al interior de las ciudades, como los niños de la calle, representativos de esta pobreza moderna deslocalizada y en movimiento. Al otro extremo del espectro social, la deslocalización también resulta de la formación de “comunidades virtuales” en las que los sujetos se contactan y comunican periódicamente a través de Internet.

Algunas tienen un carácter transitorio, como las que se forjan en torno a la cambiante condición etaria de los individuos, mientras otras están institucionalizadas y prometen una larga vida que trasciende la de sus cambiantes miembros. También, mientras ciertas comunidades están constituidas sólo por vecinos, otras incluyen una diversidad de sujetos de diferente origen, no sólo en lo espacial sino también en lo socioeconómico, como ocurre en muchos grupos de mujeres.

Puede pensarse que estas comunidades siempre han existido y que sólo son una expresión más reducida de una gran comunidad, que lo que ocurre es similar al caso de las “muñecas rusas”, pero actualmente es difícil encontrar esa eventual unidad mayor, la matriushka que agrupe a las distintas comunidades que coexisten muchas veces en el mismo territorio.

Una consecuencia de que los vínculos entre los miembros de una colectividad ya no son totales sino que abarcan solamente algunas dimensiones de sus vidas, es que los sentimientos de pertenencia de los individuos se difu-

minan. Lejos de la mítica fusión con una comunidad, las identidades se multiplican y el individuo se siente parte al mismo tiempo de grupos que no siempre tienen entre sí relación ni espacial, ni social, ni valórico-cultural. La multiplicación de las comunidades se acompaña, entonces, de una división intrapersonal de adhesiones y pertenencias, al punto que muchas veces a la persona le es difícil especificar de cuál “nosotros” se siente parte.

Esta fragmentación de la comunidad ha sido interpretada de distinto modo. Hay quienes la consideran como un resultado más del debilitamiento de la sociedad civil, poniendo énfasis en la pérdida de capacidad de acción colectiva que conlleva esta atomización y viendo en esto una ramificación más del individualismo imperante (Salazar, 1998). Otros han saludado la riqueza de los nuevos modos de nuclearización, en los que realmente podrían satisfacerse más las motivaciones personales y desplegarse la libertad de los individuos (Brunner, 1997). Con todo, pesimistas y optimistas suelen coincidir al constatar el cambio hacia las comunidades en plural.

Microscopía de la comunidad

Esta visión de la participación como un proceso que no avanza debido a la falta de voluntad política o a la incapacidad de los agentes externos, suele pasar por alto otro elemento esencial: la complejidad de los vínculos que tienen entre sí los miembros de los grupos populares que estarían supuestamente llamados a participar en conjunto.

Sin pretender ser exhaustivos, interesa mostrar que hay, al menos, cuatro tipos de relaciones que suelen establecerse entre los individuos que conforman una colectividad, los cuales probablemente también han estado presentes, aunque sea minoritariamente, en nuestras míticas comunidades rurales y aisladas.

Un primer tipo de relación está fundado en los vínculos de cooperación. Los sujetos, individualmente o como grupos familiares, se asocian entre sí para satisfacer, parcial o totalmente, sus necesidades. Esta acción cooperativa puede establecerse en distintas facetas de la vida en común, desde la crianza de los hijos hasta la venta de la producción o el logro de la instalación de un retén policial. Igualmente esta acción cooperativa puede estar orientada tanto hacia la autoayuda (resolver al interior de la colectividad ciertas necesidades compartidas) como a la reivindicación de derechos frente al Estado o a particulares (demandar en común que algún “otro” externo resuelva necesidades compartidas), cuando no a ambas dimensiones a la vez.

Por cierto que la cooperación no exige que todos los miembros de la comunidad requieran exactamente lo mismo (la necesidad puede ser más o menos aguda para los diferentes miembros del grupo), al igual que pueden existir diferentes matices en la manera como unos y otros se comprometen en la acción (en una situación extrema se ubican los “polizones” analizados por Olson [1986], que se benefician de la acción colectiva sin colaborar con su desarrollo). Lo relevante es la presencia de este comportamiento de colaboración activa entre quienes forman parte de una colectividad.

Un segundo tipo de relación está caracterizado por la prescindencia. Los individuos y sus grupos más próximos satisfacen sus necesidades sin tener que recurrir a los otros miembros de la comunidad. Esto suele ser predominante en la compraventa de bienes de los ciudadanos consumidores en el mercado y también está presente en la provisión (“individualizada”) de muchos servicios sociales por parte del Estado. Así, es frecuente que muchos pobladores de barriadas populares satisfagan su necesidad de cuidado de niños enviándolos a la casa-cuna o al jardín de infancia, o que puedan dispensarse de sus necesidades de alimentos comprándolos en el negocio de la esquina, sin requerir para ello de una conducta de colaboración activa de parte del resto de la colectividad. Como máximo se requiere impedir un comportamiento de no-colaboración por parte de los otros miembros, que obstaculice el que los sujetos y sus familias puedan lograr la satisfacción independiente de sus necesidades.

Un tercer tipo de relación alude de manera directa a la competencia. Dadas ciertas condiciones, los individuos y las familias entran en conflicto para satisfacer necesidades similares. A diferencia de la prescindencia, se actúa bajo el código de que si un sujeto-familia satisface su demanda, ello no es inhibitorio sino perjudicial para que otro lo realice. El bien a alcanzar, a diferencia de los bienes públicos, no es “compartible” por un conjunto de individuos. El caso típico es la fila de búsqueda de empleo fuera de una empresa constructora, donde los demandantes saben que están en una situación de competencia en la que sólo algunos serán seleccionados, en desmedro de los que seguirán desempleados. Lo mismo ocurre con muchas asignaciones de subsidios individuales o familiares que sólo se otorgan a algunos individuos o familias pobres en desmedro de los demás. Si bien la competencia está alejada de la cooperación, suele desarrollarse como una competencia regulada y dotada de legitimidad, lo que no implica relaciones de conflicto directo entre los sujetos.

Un último tipo de relación se constituye basado en el conflicto. Este es el anverso de la cooperación: los individuos mantienen una disputa persis-

tente, con diferencias que no pueden obviar y que los llevan al enfrentamiento. Los conflictos pueden originarse en causas muy diversas y tener distinta intensidad. A diferencia de la competencia, no están necesariamente referidos al acceso privativo a un bien o servicio, tienden a no estar regulados formalmente (aun cuando siempre existen códigos culturales de conducta que deben ser respetados) y pueden ser exclusivamente negativos (que nadie gane algo al “triunfar” sobre su adversario). Ejemplos característicos son las disputas entre pandillas juveniles por controlar territorios dentro de la comunidad, o bien la animosidad persistente entre grupos de pobladores debido a sus diferentes estilos de vida, sus orígenes, o sus creencias políticas o religiosas.

Lejos de una visión idílica, para la cual dentro de la comunidad sólo existe solidaridad actual o potencial entre sus habitantes, en la realidad se tienen diversidad de relaciones, que van desde la cooperación hasta el conflicto, pasando por la prescindencia y la competencia. Estas relaciones no son todas proclives a la participación; por el contrario, varias son determinantes para que ésta no se realice o consolide. En consecuencia, promover la participación es también reemplazar o complementar los vínculos de prescindencia o competencia existentes entre los propios pobres, introduciendo elementos de cooperación. Asimismo, ello implica inhibir o encauzar las múltiples confrontaciones que atraviesan y erosionan las comunidades populares, buscando que se solucionen mediante métodos pacíficos y aprendiendo a convivir en la diferencia. En resumen, el desarrollo comunitario incluye la promoción de conductas asociativas y de cooperación pero no se agota con ella.

Conviene prevenir, además, respecto del dinamismo y de los efectos inesperados que pueden producirse en esta constelación de relaciones que mantienen los miembros de una colectividad, pues existen relaciones caracterizadas por la cooperación que pueden derivar en la no-cooperación o en alguna de sus variantes. Igualmente puede acontecer que cierta competencia entre grupos de la colectividad, por buenas que sean las intenciones que la guíen, erosione el tejido de los vínculos generales de colaboración existente; en estos casos debe darse especial atención a los concursos competitivos de proyectos alentados por los fondos sociales.

Los móviles cambiantes de la participación

Otra forma de analizar el tema de las comunidades en plural es la variedad de motivaciones que impulsan a la acción colectiva. Es decir: si antes en la

comunidad unitaria los móviles de la participación eran comunes y relativamente simples, en la actualidad dichos móviles se han multiplicado y diferenciado entre las comunidades que forman los sectores populares.

Como se ha afirmado, coexisten en nuestra región necesidades del siglo XIX y del siglo XXI. Junto al clásico “pan, techo y abrigo” se han desarrollado necesidades referidas a la educación y a la cultura, se ha introducido una creciente conciencia sobre la preservación del medio ambiente, se demandan relaciones más auténticas e igualitarias, y no faltan quienes manifiestan sus deseos de expresión y desarrollo personal. Dentro de esta amalgama pre y pos moderna, no parece cumplirse la visión gradualista en la satisfacción de las necesidades que Maslow nos legara, y los individuos —para bien o para mal— van articulando sus propias prioridades, con una clara influencia de parte del mercado y los medios de comunicación. El ejemplo elocuente de este acercamiento individualizado es la opción de individuos y familias pobres de usar sus menguados ingresos en el entretenimiento o en el (aparente) “consumo suntuario”, por encima de las “prioridades” de alimentación, salud o educación, hecho habitualmente calificado de “irracional” por parte de los analistas externos.

Una constatación que no conviene olvidar es que las épocas han ido estableciendo nuevos umbrales de satisfacción de necesidades. El caso de la educación sirve para esclarecer esta situación: si hace unos años el desafío era saber leer y escribir, hoy “ser alfabeto” tiene otra connotación. Implica tener mayores conocimientos de matemáticas y lenguaje, saber de ciencias exactas y manejar las nuevas tecnologías; en fin, debe poseerse un equipamiento cultural suficiente para poder circular activamente por la economía, la política o la cultura de la sociedad actual. Por ello en el ámbito escolar se ha sugerido que se debería garantizar como mínimo social para todos los habitantes de la región —al que todo ciudadano debe tener derecho— no la finalización de la enseñanza básica completa sino la de la educación media (Weinstein, 1998).

De igual manera se observa una creciente demanda por calidad en la satisfacción de las necesidades individuales o familiares. Las personas y grupos de sectores populares han ido sofisticando su percepción de los bienes y servicios a los que deben tener acceso, y frecuentemente no basta con que se les satisfagan en términos cuantitativos sino que exigen ciertos estándares de calidad. Así, no quieren ni aceptan cualquier empleo, ni están satisfechos con la sola atención médica, sino que desean que la provisión de esos servicios tenga niveles de excelencia aceptables: un “buen” trabajo o una “buena” consulta y tratamiento médico. Al respecto vale la pena consultar los interesantes trabajos de Viola Espínola (1989) referidos a la percepción que tienen los

sectores populares sobre la calidad en la educación, donde se demuestra cómo operan mediante códigos y símbolos bastante alejados de los que conciernen a los procesos de enseñanza-aprendizaje (por ejemplo, uniformes elegantes, tenencia de computadores, oferta de inglés, etc.). En este sentido, ellos son “consumidores desinformados”, y por ende, fácilmente manipulables.

Sobre esta situación operan múltiples factores, entre los cuales sobresalen: primero, la existencia de un “efecto bola de nieve”, en el cual el logro de cierto bien o servicio incide en que el sujeto o el grupo presione por logros nuevos y más complejos. En el caso de la educación este efecto es evidente: los que egresan de educación básica presionan por educación media y, con el tiempo, los egresados de ese nivel golpean las puertas de las universidades. Y justamente porque la incorporación es exitosa, se tienen nuevas y mayores demandas que van de la mano con los crecientes umbrales de satisfacción de las necesidades. Segundo, la existencia de un “efecto espejo” en el que, producto de la mayor exposición de los sectores populares a nuevos estándares —vía medios de comunicación de masas— se tiene una exigencia de mayor calidad. La afirmación de que actualmente las aspiraciones se distribuyen de manera más homogénea que nunca mientras que las oportunidades reales se siguen distribuyendo de manera muy desigual es una realidad. Por cierto, ambos efectos no son del todo separables y se influyen mutuamente.

Pero también entre los móviles de la participación se han incorporado nuevas áreas, o bien se han destacado otras ya existentes que han pasado de ser individuales a ser colectivas. Muchas de estas búsquedas de acción colectiva responden a demandas expresivas y de formación de identidad grupal. Con todo, es difícil definir qué se persigue con la participación. No se trata sólo de que los diferentes individuos pueden unirse por razones diversas, sino de que la acción colectiva misma puede ser polifacética y responder a múltiples necesidades.

Las problemáticas “barras bravas” en el fútbol es uno de estos casos. Como es sabido, de ser un sentimiento de adhesión que se manifestaba de forma individual y sólo se compartía masivamente en el partido dominical, la fidelidad a un club de fútbol se ha transformado para muchos jóvenes populares en “militancia activa” en una barra. Su compromiso se expresa en su identidad o en su oposición, a veces violenta, hacia otras barras rivales. Así, estos agrupamientos juveniles suelen activarse antes y después de los partidos, mantienen múltiples actividades de convivencia a nivel territorial, y desarrollan constantes iniciativas de ayuda mutua. No es de extrañar entonces que ciertos educadores populares consideren que trabajar con estas

barras podría ser una eficaz estrategia de prevención de las “conductas-problema” entre los jóvenes populares, y serviría para mejorar su capital educativo y cultural.

Importancia de los puentes

La participación comunitaria habitualmente se ha dirigido hacia el desarrollo interno de la colectividad. Es así como se ha promovido el enriquecimiento de los lazos que se establecen entre los propios vecinos, buscando que ellos sean lo más activos y solidarios posible. Incluso hay quienes han ido más lejos, dando a la autonomía un valor en sí mismo y confiando en que la propia comunidad, si está bien orientada, puede prácticamente autosustentarse y brindar el máximo de bienestar a sus miembros.

Sin embargo, la realidad exige complementar esta búsqueda de desarrollo intra-comunidad con un fuerte desarrollo extra-comunidad, potencian-do las relaciones que la colectividad tiene con actores que están fuera de ella y que, sin embargo, son cruciales para alcanzar una mejor calidad de vida y una integración más plena a la sociedad.

En esta perspectiva de incidir en las conexiones entre la comunidad y su entorno merecen destacarse dos elementos. Por una parte, aparecen como cruciales los “puentes”, esto es, los factores que pueden facilitar esta relación. Estos “puentes” pueden ser de distintos tipos: desde caminos e infraestructura física que permiten que las comunidades salgan de su aislamiento y tengan un contacto fluido y fácil con el exterior, hasta personas que traen hacia la comunidad nuevos conocimientos y contactos¹, pasando por tecnologías de información que facilitan a individuos y grupos de la colectividad una virtual salida al mundo. Por otra parte, debe actuarse sobre los términos del intercambio, proponiendo que el mayor contacto e interacción que los “puentes” permiten redunde en un efectivo mejoramiento de las condiciones comunitarias de vida. La capacitación de los líderes y grupos comunitarios, así como su asociación, pueden resultar decisivos en esta dirección de potenciar las nuevas relaciones para sus intereses y no ser absorbidos, cooptados, o explotados por ellas.

¹ Un buen ejemplo en esta dirección es el programa “Servicio país” en Chile, en el que jóvenes profesionales recién egresados y de alta calificación técnica se incorporan, por uno o dos años, a trabajar en municipios pobres que requieren de sus servicios. Así, además de enriquecer su formación, se logra una mejor distribución de las capacidades profesionales en el país.

Esta acción sobre lo extra-comunitario puede visualizarse con claridad en el caso de los microempresarios o de los pequeños productores agrícolas. En la medida en que ellos disponen de nuevos puentes reales, personales o electrónicos, pueden acceder a nuevos mercados, sea para vender sus mercancías, sea para abastecerse de los insumos, las maquinarias y las tecnologías requeridas por sus procesos productivos. Para hacer un buen uso de estas nuevas oportunidades de negocios ellos deben tener la información y la preparación adecuadas, así como la capacidad para incorporar los modos de organización que les resulten más rentables y entre los cuales probablemente estarán la compra en común y al por mayor de insumos y asistencia técnica, o el establecimiento de puntos de comercialización compartidos.

Quisiera insistir en cuanto al tema de la búsqueda de la “autonomía” y sus perjuicios. No se trata solamente de una visión inviable, puesto que la sociedad avanza en el sentido de la mayor interconexión y globalización entre individuos y comunidades. Se trata también de una visión perjudicial, que puede llevar a que las comunidades populares queden aún más rezagadas y no puedan participar de las nuevas oportunidades que surgen del desarrollo económico y social². No parece prudente, en este sentido, confundir el apoyo a la participación y el respeto a la autodeterminación o a la cultura local con la promoción del aislamiento. El desafío de cómo participar de una sociedad global y cambiante, aprovechando al máximo las oportunidades existentes y sin perder las características de la cultura local, no se resolverá por la vía del encierro sino influyendo sobre el tipo de apertura por instaurar.

Una batalla cultural

Es importante destacar que esta relación entre las comunidades pobres y la sociedad en su conjunto no está dirigida solamente al objetivo inmediato de mejorar las condiciones de vida de los grupos populares. Es también de una

² Un ejemplo importante es el del currículo escolar. En efecto, posiciones autonomistas han promovido que cada escuela prepare su propio currículo de estudios, de manera de lograr capturar las especificidades locales, así como promover una participación más plena del profesorado. Sin embargo, esta posición no considera que el currículo debe contener los conocimientos vigentes y que éstos se encuentran en un acelerado proceso de cambio a nivel mundial, lo que requiere un grupo de excelencia dentro del sistema escolar que se dedique a actualizarlos permanentemente, grupo que, en nuestros países, es difícil forjar a nivel nacional. Por ello es posible que los programas de estudio locales, generados en las escuelas mismas, sean muy participativos pero resulten anticuados e inequitativos, haciendo que los alumnos pobres tengan aprendizajes aún más pobres (Cox, 1999).

acción destinada a cambiar la cultura de la sociedad, haciendo que se valore de otro modo el conjunto de grupos que habitan en ella. La promoción de una “cultura democrática” es una acción educativa de largo aliento y debe ser considerada como una base clave para la construcción y perdurabilidad efectiva del régimen político democrático y sus instituciones. De hecho, mucho del imaginario de inseguridad que atraviesan nuestras sociedades se funda en lo que el PNUD (1998) ha llamado el “miedo al otro”, el que se manifiesta respecto de los sectores populares, en general, y de los pueblos originarios, en particular. En este sentido urge modificar la percepción negativa que predomina en la así llamada opinión pública con respecto a los grupos populares. Más precisamente, esto implica el renacimiento de dos figuras culturales dominantes que no contribuyen a la integración social, que son las del miserable y del antisocial.

El miserable es el incapaz por naturaleza. Su ejemplo más palpable es el mendigo. La imagen es nítida: el pobre es visto como un sujeto inferior, que no tiene capacidades mínimas de supervivencia autónoma. No está dotado del equipamiento cultural ni de las competencias básicas para participar por sí mismo de la vida en sociedad. Depende de otros para subsistir y está cautivo de la satisfacción de sus necesidades más básicas: alimentarse, dormir, abrigarse. Nada puede esperarse de él en términos de su contribución a otros ni a la sociedad en su conjunto.

El antisocial, en cambio, es un disruptor. Su personificación es el delincuente, sea ladrón o asesino, que arremete contra los bienes y/o las personas. El pobre es percibido como un sujeto capaz de infligir daños a otros, que no ha logrado interiorizar las normas y valores básicos de la vida en sociedad. Pone por delante sus necesidades inmediatas y está dispuesto a cualquier cosa para lograrlas por lo cual también es, como el miserable, esclavo de sus impulsos básicos. En la medida en que no participa del consenso social imperante, su modo imprevisible de participar de la sociedad es quebrantando sus leyes y códigos oficiales de conducta.

Las reacciones que se desarrollan respecto de estas dos figuras culturales son clásicas y han tendido a coexistir en nuestra historia (ver al respecto el acucioso ensayo histórico de Geremek, 1986). El miserable convoca a la piedad porque no puede ser aceptada pasivamente la degradación y el sufrimiento de estos seres incapaces, de modo que se les socorre en sus necesidades inmediatas, aduciendo motivos humanitarios. El antisocial llama al miedo y, por ende, al control y a la represión. No puede ser aceptada la amenaza de estos peligrosos pobres, de manera que se les reprime de diferentes modos, asegurando que estén bajo control para que no puedan infligir los

daños que son la natural consecuencia de sus actos y de su modo de ser.

Lejos de ser una referencia lejana o una anécdota histórica, estas dos figuras culturales continúan vigentes en nuestras sociedades. Por cierto, ellas han sido actualizadas y están personificadas por nuevos ejemplos. Así los ancianos, los enfermos terminales y los lactantes pobres suelen convocar sentimientos de piedad, y alientan acciones de ayuda de parte de grupos sociales diversos, aun cuando éstas sean mayoritariamente paternalistas, mientras los jóvenes varones pobres de las ciudades suelen ser foco del temor ciudadano y de las iniciativas represivas, que a veces grupos exaltados de ciudadanos toman en sus manos directamente, llegando incluso al exterminio físico.

Rebobinando: desafíos para la GSI

Debe insistirse en que al fomentar la participación comunitaria la GSI debería integrar estos elementos nuevos y complejos de la situación actual de los sectores populares en la región. La constatación del paso de la comunidad a las comunidades no debería serle ajena, así como tampoco la aceptación de la existencia de una constelación de relaciones entre los miembros de una colectividad popular o de una diversidad creciente en los móviles de la participación. De igual modo, la GSI tendría que incluir la dimensión comunicacional como parte de su quehacer, combatiendo las imágenes culturales negativas y degradantes de los sectores populares, que conspiran contra una mayor integración social.

Por último, quisiera detenerme en dos aspectos de muy distinto nivel que considero relevantes para el tipo de gerencia social a impulsar. El primero tiene que ver con la orientación que debería asumir la GSI frente al tema de la participación de la comunidad y de ciertos apoyos desde lo público que están más allá de la política social. En efecto, como ya se ha planteado, no se trata de apelar al valor instrumental de la participación para el éxito de programas específicos, sino que debe reivindicarse el valor de la participación popular en sí mismo, como ya es aceptado bajo conceptos como el de “capital social”, de amplia aprobación a pesar de (o precisamente por) su ambigüedad (Lechner, 1999). Contar con esta participación y desarrollar prácticas que cohesionen a las comunidades es un activo del que los individuos y grupos pobres podrán sacar provecho en el presente y el futuro. Por ello, promover dicha participación es un deber ineludible de las políticas sociales, y debería constituir un punto de unión entre ellas.

Esta acción podrá desarrollarse de manera exitosa si se superan dos

aproximaciones en boga, a saber: la de la manipulación y la del silencio. La primera se ha caracterizado por la utilización de la participación en aras de proyectos o movimientos políticos particulares y excluyentes, buscando más una adhesión popular al gobierno o al caudillo de turno que la auténtica expresión de los intereses de las comunidades. La segunda, generada como reacción tecnocrática a dicha manipulación política, ha consistido en cierta neutralidad e indiferencia frente al tema. La participación pasa a ser una eventualidad que depende exclusivamente de la disposición de los ciudadanos y que si se despliega, bien, y si no, bien también. No hay una voluntad política explícita de promover, como política de Estado, un compromiso por la participación.

Una acción pública dinámica respecto de la participación no puede olvidar dos campos de acción. Por una parte, el fomento de la educación para la participación. El sistema escolar debe desempeñar un papel estratégico en la formación de nuevas generaciones que dispongan de competencias y conocimientos para la vida ciudadana. Esta auténtica educación cívica no sólo debe promoverse mediante la inclusión de los contenidos pertinentes en los planes de estudio, sino que debe atravesar el “currículo oculto” de la escuela plasmándose en cómo enseñan los docentes o cómo se posibilita la participación de los estudiantes y la comunidad en la gestión escolar. Por otra parte, la promoción de una institucionalidad que aliente la incorporación de los ciudadanos en la resolución de los asuntos públicos, y que facilite su propia organización, es también una materia esencial. El proceso de descentralización en curso en muchos de los países de la región ya ha incluido medidas en esta dirección, y puede incluir muchas más, haciendo del municipio un actor esencial en el desarrollo local. Ambas acciones apoyarán este impulso político-cultural en favor de una mayor participación comunitaria, en la que para el Estado se trata más de ayudar a construir el nido que pretender empollar los huevos (Güell, 1999).

Un segundo aspecto se vincula con la metodología de trabajo de la GSI para promover la participación de las comunidades. En el entendido de que ésta es una materia en permanente revisión, parece oportuno destacar la necesidad de aprender a combinar aspectos de la acción participativa que muchas veces se ven como opuestos irreconciliables. Así, es frecuente que se diferencie claramente entre procesos y eventos. Hay quienes trabajan en una modalidad de largo plazo, siguiendo una temporalidad regular —cuando no plana—, con una incorporación demandante de los participantes y que buscan cambios sustanciales en las personas y en las comunidades. Otros, en cambio, alientan la realización de eventos de corta duración, en los cuales se

moviliza a la comunidad tras cierta acción, efímera pero masiva e intensa, y se logra una amplia repercusión pública. “Permanentólogos” y “eventólogos” habitualmente no trabajan en conjunto; por el contrario, suelen manifestar mutua desconfianza respecto de los resultados del quehacer del otro. Sin embargo, parecería que hay mucho que ganar de una asociación entre ambos tipos de perspectivas, promoviendo una sinergia entre procesos y eventos en la cual los procesos sean tensionados por los eventos al mismo tiempo que los eventos son fortalecidos en su impacto por los procesos. Un ejemplo claro de esta articulación es la de los carnavales en Brasil: si bien la fiesta y el momento fuerte del desfile son muy reducidos en el tiempo, la motivación que producen permite sostener durante todo el año la labor de las escuelas de samba.

La misma complementariedad podría reivindicarse para las dimensiones instrumental y expresiva en la participación de las comunidades. Como ya se señaló, ellas, en plural, se movilizan por muy diversas razones y siguiendo diferentes modos de organización. Hay veces en las que en los programas y las acciones se opera apuntando a elementos de logro en la calidad material de vida, sin considerar la relevancia del enriquecimiento subjetivo de la vida comunitaria, enriquecimiento del que son parte muchos ritos y acciones colectivas que se desarrollan espontáneamente entre los grupos populares (por ejemplo: fiestas, ceremonias religiosas, actividades recreativas). Nuevamente aquí una perspectiva de sinergia puede resultar beneficiosa, visualizando cómo lo directa e inmediatamente “útil” se combina con aquellas acciones colectivas que, sin pretender utilidad, fortalecen los vínculos entre los individuos y las familias populares.

En este mismo sentido, conviene reiterar que parece conveniente articular el desarrollo intra-comunitario respecto del desarrollo de las vinculaciones de la comunidad con su entorno, donde se encuentran oportunidades y actores que resultan clave para superar la pobreza. La generación de puentes de todo tipo y la promoción de un beneficioso tránsito por ellos son un requisito para el despliegue pleno de las potencialidades de las comunidades populares en la era de la globalización.

Bibliografía

- Brunner, J. J. 1997. "Ciudadanía y participación. Notas para una discusión". Documento fotocopiado.
- Cox, C. 1999. "La reforma del curriculum", en J. García-Huidobro (ed.) *La reforma educacional chilena*. España: Editorial Popular.
- Espínola, Viola. 1989. "Los resultados del modelo económico de la enseñanza básica. La demanda tiene la palabra", en J. García-Huidobro (ed.) *Escuela, calidad e igualdad*. Santiago, Chile: CIDE.
- Geremek, B. 1986. *La potence ou la pitié*. Paris: Gallimard.
- Güell, P. 1999. "Los cambios sociales en Chile y el nuevo contexto y sentido de la participación". Ponencia presentada en el Seminario Participación. Santiago, Chile. Secretaría General de Gobierno.
- Kliksberg, B. 1998. "Seis tesis no convencionales sobre participación". Documento fotocopiado.
- Lechner, N. 1999. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social". Documento fotocopiado.
- Olson, M. 1986. *Logique de l'action collective*. Paris: PUF.
- PNUD. 1998. Informe sobre desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización. Santiago, Chile.
- Salazar, G. 1998. "De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable", *Revista Proposiciones* N° 28.
- Weinstein, J. 1998. "A la búsqueda del tesoro perdido. Educación y juventud popular en América Latina", *Boletín Principal de Educación*. UNESCO.
- Weinstein, J. 1997. "Desintegración y violencia urbana", en B. Kliksberg (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable*. México: FCE-PNUD.

Página en blanco a propósito

Parte II

Página en blanco a propósito

Función de las formas innovadoras de gerencia social en las relaciones entre el Estado y la sociedad

Ricardo Agudelo Sedano

Darío Restrepo Botero

Este trabajo es un avance de la investigación que está llevando a cabo la Fundación para la Participación Comunitaria (PARCOMUN) de Colombia con el objetivo de recopilar y sistematizar algunas experiencias relativas a la gestión de los asuntos públicos en Colombia en torno a las relaciones entre el Estado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades.

Más que un conjunto de conocimientos y prácticas de la administración pública, la gerencia social es un enfoque sobre la manera de formar y gestionar las políticas públicas. Es una concepción que subyace el proyecto político de apertura del Estado a la participación de los actores que componen la sociedad, con sus tensiones, complejidades y turbulencias. Claro está que las formas organizativas y de gestión de las políticas y los programas sociales son un medio para posibilitar la concepción planteada y garantizar el despliegue del potencial de la ciudadanía.

Con la instrumentación de las reformas políticas y administrativas de las últimas décadas, las relaciones entre el Estado y la sociedad han entrado en una nueva era de alianzas y tensiones en la que cada uno configura su propio papel y utiliza al otro para sus propósitos, algunos de ellos comunes.

El análisis de las experiencias que constituyen la base de la investigación deja entrever esta caracterización. Como principios orientadores de estas nuevas relaciones pueden inferirse el reconocimiento de capacidades entre actores, la concertación, la participación estratégica y la planificación del desarrollo, así como los instrumentos y escenarios que permiten convertir las demandas comunitarias en ofertas institucionales.

En la gestión de los asuntos públicos el Estado central pretende dedicarse a la definición de políticas, a su orientación y financiamiento, en tanto

que a los estados locales, comunidades y ONG, se les atribuyen responsabilidades en la ejecución, el control y la supervisión de las decisiones nacionales, donde las medidas descentralizadoras de tipo político, administrativo y fiscal han desempeñado un papel importante.

Por otra parte, la calificación de las comunidades y sus líderes ha conducido a que en muchos casos sus demandas pasen de expresar su petición de ser tenidos en cuenta para la toma de decisiones hacia algo más estratégico, como por ejemplo participar activamente en la definición de políticas públicas mediante la apropiación de espacios institucionalizados de participación.

Entre los actores que llevan a cabo las labores que facilitan la concertación entre el Estado y la sociedad están las ONG, que han desplegado su capacidad profesional, vocacional y mística para fomentar la calidad de las relaciones entre el Estado y las comunidades, apoyando sus funciones de manera eficaz y flexible. Esas organizaciones proporcionan información, asesoría, difusión y capacitación en materias tales como la planificación del desarrollo, la elaboración de proyectos, el control social de la gestión pública, los mecanismos de participación ciudadana y la defensa de los derechos humanos. De igual manera, cumplen la doble función de legitimar las acciones del Estado ante las comunidades y de facilitar el diálogo y la concertación entre las comunidades y el Estado en relación con las demandas comunitarias y las ofertas estatales.

Al analizar las distintas experiencias, pueden extraerse elementos innovadores de gerencia social de los asuntos públicos:

- la participación ciudadana ha pasado de ser una buena idea a ser considerada como un derecho fundamental. Cada vez son mayores las expectativas y la intensidad de la concertación en la formación y ejecución de políticas públicas, y con ello se potencia el liderazgo social y la capacidad de negociación de las comunidades ante las políticas públicas; asimismo, las movilizaciones y protestas sociales se han traducido en acuerdos, recurso a instancias y decisiones de política;
- la exigencia de responsabilidad ante las acciones de las autoridades conduce a un creciente grado de transparencia y apropiación de lo público;
- la participación en la elaboración de planes y programas de desarrollo permite el aprendizaje de la priorización y la distribución equitativa de recursos hacia los sectores marginados;
- asimismo, es muy importante reconocer la creciente ampliación de las redes de organizaciones sociales y comunitarias, redes de ONG y dentro del Estado mismo, así como redes de concertación entre el Estado y las organizaciones sociales y comunitarias.

A partir de la sistematización de las experiencias de concertación en torno a la planificación del desarrollo, este documento trata de identificar las características de las relaciones entre el Estado, las ONG y las comunidades, en las que se evidencia la crisis en las formas tradicionales de gestión pública e irrumpen formas innovadoras de gerencia social.

Partiendo de cinco fuentes de investigación, se sistematizaron los temas sobre: relación entre los actores estatales, ONG y comunidades; escenarios donde coinciden el Estado, las comunidades y las ONG para la concertación de la planificación; temas fundamentales que permiten el diálogo entre Estado-ONG-comunidad; conflictos generados en la relación entre el Estado, las ONG y las comunidades; balance de logros y resultados; y recomendaciones para el sistema de relaciones Estado-ONG-comunidad.

Relación entre actores estatales, ONG y comunidades

La dimensión de las relaciones entre actores estatales, ONG y comunidades se desglosan a continuación atendiendo a las correspondencias existentes entre ellos: primero, las relaciones entre el Estado y las ONG; segundo, las relaciones entre el Estado y las comunidades; tercero, las relaciones entre las ONG y las comunidades; cuarto, las relaciones entre las ONG y el Estado; quinto, las relaciones entre comunidad y ONG, y por último, las relaciones entre comunidad y Estado.

Desde el Estado hacia las ONG

El Estado tiene interés en relacionarse con las ONG fundamentalmente por cuatro razones:

- La primera proviene de las características mismas de la reforma política y administrativa del Estado dada la tendencia a recurrir de manera creciente a grupos profesionales especializados para la ejecución de sus políticas, y las ONG forman parte de ellos. El Estado redefine su papel para ser financiador, orientador y regulador de las políticas; desea dirigir, planear y cofinanciar, pero no ser un Estado ejecutor. Este papel expresa la tendencia general a la reducción de su tamaño físico en lo que concierne tanto al conjunto de las instituciones como al número de funcionarios. Por otra parte, el Estado constata ciertas virtudes en las ONG, entre ellas su composición profesional, su vinculación con problemáticas territoriales y sociales específicas, la alta vocación y mística

de su trabajo así como su capacidad para desempeñar funciones de manera rápida, flexible y a bajo costo.

- La segunda razón es la búsqueda de apoyo social para las políticas y procesos estatales. El Estado se vincula con las ONG para que divulguen información, organicen a los beneficiarios de las políticas, difundan las propuestas públicas en la sociedad y aporten conocimientos pedagógicos y metodológicos para instrumentar las políticas públicas. Tal acercamiento del Estado a las ONG puede comprobarse en todos los niveles territoriales de gobierno —nacional, departamental y municipal— e incluso en las empresas estatales especializadas.
- La tercera razón reside en que las ONG sirven al Estado a la hora de difundir las políticas nacionales en las entidades territoriales. Es decir, las ONG son un mecanismo de difusión de las propuestas del nivel central en departamentos y municipios. A partir de estas prácticas, las ONG han ganado espacios de reconocimiento estatal a todos los niveles territoriales, puesto que han facilitado la ambientación, la legitimidad y la ejecución de las políticas estatales.

Este logro de las ONG lo registró en 1994 una encuesta realizada por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional de Colombia (DANE) entre los alcaldes salientes y entrantes. En ella, los alcaldes confirmaron la creciente importancia para las administraciones municipales de las universidades —que por lo general son fundaciones— y de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), reconociendo el valor de su ayuda en materia normativa, presupuestaria, de políticas públicas, de reformas administrativas y de promoción de la participación social en la ejecución de programas públicos.

A pesar de este reconocimiento, las relaciones entre el Estado y las ONG todavía son precarias pues la vinculación por lo general es breve (de tres a seis meses) y para tareas absolutamente específicas que no generan relaciones laborales ni compromisos de continuidad por lo tanto, aun cuando existe una necesidad creciente de recurrir a las ONG, no se dispone de un vínculo estratégico formal, de carácter permanente, que garantice la estabilidad temática, económica, institucional y financiera de las ONG. Por este motivo es muy elevada la desaparición de las ONG que dependen de los contratos del Estado, al igual que la dependencia también se expresa en materia de temas, metodologías y objetivos de la participación social fijados por el Estado.

Poco a poco se ha reconocido la capacidad de las ONG como catalizador en los procesos de diálogo entre el sector público y el comunitario, debi-

do a que ellas logran muchas veces romper los celos existentes entre el Estado y las comunidades, facilitando los procesos de concertación. Por este motivo, algunas esferas estatales empiezan a solicitar el apoyo de las ONG y a reconocerlo como un ingrediente necesario en la calidad de la concertación para la obtención de logros de la política pública.

Este factor es muy importante, ya que tiende a superar el carácter instrumental que el Estado persigue en las ONG y en las comunidades para obtener resultados empíricos en la ejecución de proyectos.

Desde el Estado hacia las comunidades

La causa fundamental de este acercamiento es la búsqueda de legitimación del Estado en el sentido más amplio. El mensaje que se quiere hacer llegar a la población es que el Estado no es más un aparato monopólico en la definición del bien común, ni totalitario ni cerrado en su sistema político-decisorio, ni impositivo de las prácticas burocráticas hacia la sociedad. El Estado participativo, comunitario o social son algunas de las acepciones empleadas para describir la participación directa de la población en las políticas públicas.

La oferta de participación del Estado a las comunidades se materializa en la identificación de problemas sociales y, eventualmente, en su priorización según el grado de impacto social y en la ejecución de proyectos pequeños y de escasa complejidad técnica.

En segundo lugar, el Estado, cada vez más, ofrece a la población una función de control social. En general, la expresión de esta oferta es normativa antes que operativa. Prácticamente toda nueva propuesta de ley, decreto reglamentario o programa de los diferentes ministerios y de la presidencia de la república incluye disposiciones para el control social de los presupuestos, mandatarios, funcionarios y para la ejecución de los programas.

Entre los programas que más invocaron la participación social en Colombia entre 1994 y 1998 se encontraban los de la Red de Solidaridad Social. La convocatoria a la participación social a través de las mesas de solidaridad departamentales y municipales se hizo de manera indiferenciada y masiva. Con la presencia de la sociedad civil se tomó la decisión de asignar los recursos de la red a municipios, programas y beneficiarios específicos.

Se reconocen tres grandes innovaciones positivas de la Red de Solidaridad Social en materia de control social. Primero, las asambleas de beneficiarios de cada uno de los programas ejecutados a nivel municipal. En ellas, las comunidades se informaban acerca de los asuntos relativos a los bienes y servicios recibidos, discutiendo problemas y proponiendo su solu-

ción. Segundo, las mesas de solidaridad que se convirtieron no sólo en escenarios de la toma de decisiones sobre la adjudicación de recursos en términos espaciales y poblacionales, sino también de rendición de cuentas por parte de los funcionarios a las comunidades. Asimismo, las asambleas de beneficiarios se constituyeron en lugar para la denuncia de irregularidades y la designación de los responsables de su tramitación. Tercero, la contratación de un sistema de seguimiento universitario, el programa Reunirse, liderado por la Universidad de los Andes con la participación de siete universidades regionales. Reunirse ejerce un control social académico proactivo, en la medida en que detecta problemas estructurales y operativos del programa y sugiere recomendaciones para superarlos.

Desde las ONG hacia las comunidades

Las relaciones entre las ONG y las comunidades están determinadas por el origen de los recursos que marcan dicha relación. Habitualmente los recursos son aportados por instituciones internacionales de desarrollo, instituciones nacionales o territoriales del Estado o grandes fundaciones del sector privado y estatal. Los recursos casi nunca proceden directamente de las propias comunidades. Por el contrario, las comunidades piden apoyo a las ONG para la elaboración de propuestas, la gestión de recursos y la ejecución de proyectos, y su contribución se plasma en el tiempo invertido en las reuniones y actividades de los proyectos, la información aportada, la capacidad de convocatoria y la infraestructura de las organizaciones.

Uno de los papeles más reconocidos por las comunidades a las ONG es el de facilitar la mediación con la administración pública y sus funcionarios, por las siguientes razones:

- las ONG desempeñan su papel mediador entre la oferta estatal y las demandas comunitarias por el hecho de no ser ni actores comunitarios ni funcionarios públicos;
- se reconoce en las ONG la capacidad técnica, la especialización en ciertos temas, la inserción en territorios, la legitimidad ante grupos de población y la destreza en metodologías de trabajo comunitario, todo lo cual constituye un perfil que les permite acceder a la contratación de la oferta estatal y al reconocimiento de su capacidad de intermediación entre comunidades y Estado;
- la legitimidad de la intermediación se ve facilitada por el amparo de la ONG en una oferta estatal o en la instrumentación de un principio normativo, como por ejemplo el principio constitucional del derecho a la

- participación de los ciudadanos para la implantación de políticas estatales y el control social de los actos del gobierno y la administración;
- la legitimidad de la ONG se mantiene siempre y cuando sea capaz de dinamizar procesos comunitarios y movilizar a los funcionarios públicos en la realización del proyecto. Es una labor diferente a la de consultoría profesional;
 - las ONG se han especializado como capacitadoras, formadoras de líderes comunitarios, pedagogas y educadoras en los asuntos públicos. Su labor no termina en la ejecución de proyectos específicos, sino que se reconoce su aporte como formadoras de capacidades de las comunidades y en buena medida también de los funcionarios que formulan y controlan la ejecución de los proyectos.

A pesar de estas características, que facilitan el trabajo de intermediación realizado por las ONG entre las comunidades y el Estado, este liderazgo genera un problema. En muchas ocasiones, las ONG reemplazan a las organizaciones socio-comunitarias organizadas. El grupo de profesionales que presta servicios a la comunidad a través de contratos públicos tiende frecuentemente a suplantar a las comunidades en su negociación con el Estado y a hablar en su nombre. Por esta razón, en el movimiento popular, sindical y en las organizaciones sociales y comunitarias de base existe cierta desconfianza hacia las ONG por temor a ser sustituidas en la intermediación con el Estado.

Desde las ONG hacia el Estado

Las ONG se granjean el reconocimiento creciente del Estado. El punto de partida es el apoyo que le prestan en la instrumentación de políticas estatales. Sobre esta base, las ONG logran ganar un espacio de diálogo en la consulta relativa a los propios fines y medios de la acción estatal. El nivel superior es aquel en el que se forja una alianza entre ONG, funcionarios estatales y organizaciones sociales para convertir las demandas sociales en política estatal.

El interés de las ONG en el Estado reside fundamentalmente en dar curso a la oferta estatal. Supervisan la oferta institucional de los ministerios, los programas de las instituciones y los diferentes niveles de gobierno para formular propuestas acordes con las prioridades programáticas estatales.

La legitimidad política de las ONG ante el Estado proviene precisamente del hecho de que contribuyen al cambio de actitud del conjunto de la población en el sentido de aconsejar el abandono de las estrategias contestatarias a cambio de la competencia por los proyectos y el perfeccionamiento

de las ofertas institucionales de participación social en las políticas públicas.

Por otra parte, en los últimos años se han concertado alianzas entre ONG, funcionarios públicos y organizaciones sociales destinadas a motivar en el seno del Estado la asunción de políticas, cambios normativos, leyes y programas a favor del conjunto de la población. Por ejemplo, en el campo de los derechos humanos, la normativa de la participación social, las veedurías sociales, la lucha contra la pobreza, la redacción de documentos programáticos, entre otros, estas alianzas han posibilitado conquistas dentro de los procesos políticos, el arsenal normativo y la orientación programática de las políticas públicas. Un ejemplo importante a resaltar es la corporación Viva la Ciudadanía, una red de ONG que se asoció con organizaciones sociales de cara al proceso constituyente para formular propuestas que se tramitaron en la Asamblea Constituyente y posteriormente promocionaron las conquistas democráticas de la Constitución Nacional. Otro ejemplo es el de la política estatal de género, permeada por la concertación con una red de organizaciones de mujeres. Igualmente, el caso de la política para las comunidades africanas e indígenas, que también consultan a las redes de organizaciones que trabajan con ellas.

Desde las comunidades hacia las ONG

Las comunidades acuden a las ONG con el fin de solicitar la información necesaria para hacer viables reivindicaciones o propuestas comunitarias; son útiles porque conocen las fuentes de financiación, los programas de política social, y porque mantienen relaciones con funcionarios y programas públicos. Además, poseen destrezas para la formulación de proyectos, manejan la información necesaria para capacitar a las comunidades en la oferta normativa, derechos sociales y gestión de recursos, y conocen tecnologías de trabajo comunitario, ejecución y evaluación de proyectos. También las comunidades solicitan su apoyo como intermediarias ante el Estado para la consecución de recursos, la negociación de proyectos y la elaboración de presupuestos. Cuando las ONG administran recursos estatales, la comunidad acude a ellas como a cualquier entidad financiadora de carácter privado o estatal, es decir, para solicitar recursos. Sin embargo, éste es todavía un aspecto marginal del interés de las comunidades en las ONG, ya que ellas no suelen gestionar recursos estatales directamente y a discreción.

En una fase anterior, el motivo de acercamiento de la comunidad a la ONG consistía en una solicitud de apoyo a la organización socio-comunitaria, a la organización de base o a la organización sindical. La ONG partici-

paba en la elaboración de los pliegos, en la movilización social y en la celebración de eventos gracias al apoyo logístico y a la redacción y difusión de las conclusiones.

En esta nueva fase, las comunidades exigen de las ONG su apoyo a procesos sociales específicos, y su utilidad consiste en dotarlas de información, capacitación y destrezas en la gestión de proyectos durante las negociaciones con el Estado. La comunidad espera que la ONG asuma tareas, contribuya al proceso de movilización social y prácticamente se comprometa con el interés de la organización socio-comunitaria ante el Estado.

Sin embargo, en el campo de la violación de los derechos humanos la situación es distinta. La población solicita apoyo legal a las ONG para que documenten denuncias y sirvan como representantes de las organizaciones de base ante las instancias nacionales e internacionales de promoción de los derechos humanos.

Generalmente, las ONG que trabajan en este campo son una prolongación de los movimientos políticos o cuentan con un apoyo internacional importante que les permite disponer de un cuerpo de funcionarios estables con una posición crítica ante las ofertas estatales. En consecuencia, disfrutan de una relación íntima con las comunidades a partir de la defensa de principios éticos generales, y no exclusivamente del apoyo al conjunto de intereses y demandas sociales.

Desde las comunidades hacia el Estado

La comunidad se acerca al Estado para que éste apoye la solución de carencias específicas. Solicita además ser tenida en cuenta en la toma de decisiones y en la priorización de las acciones que le conciernen.

Cuando se generan dinámicas activas de planificación participativa (priorización de acciones, formulación y ejecución de proyectos, seguimiento y control de desempeño), las demandas de los líderes comunitarios ante el Estado trascienden lo específico para adoptar una perspectiva de participación más activa en la definición de políticas públicas.

Por un lado, exigen potenciar la participación en el sentido de transformarla en una actividad institucionalizada, constante y sostenible. Por otro, ciertos líderes se politizan y aspiran a ocupar cargos de representación política o a insertarse de manera permanente en la administración pública.

La práctica de la participación de la sociedad civil en las políticas estatales tiende a trascender los estrechos marcos del alcance de la incidencia social en las políticas ofrecidas por el Estado. Por ejemplo, al iniciarse el man-

dato de gobierno, los Consejos Territoriales de Planeación no limitaron sus acciones a presentar algunas sugerencias para la propuesta de un plan de desarrollo de los alcaldes, gobernadores y del presidente de la república. El Consejo Nacional de Planeación y algunos consejos departamentales y municipales se resistieron a desaparecer y desplegaron una serie de actividades para dar continuidad al ejercicio del seguimiento, la evaluación y las propuestas de la sociedad civil ante los planes de desarrollo en todos sus niveles. Por lo tanto, la oferta estatal en asuntos estratégicos como la planificación participativa y los planes de desarrollo profundiza la demanda de los actores sociales de mayores grados de incidencia y permanencia de las prácticas participativas. Es importante señalar que se produce una canalización de las dinámicas sociales hacia los espacios, la agenda y los tiempos del sistema político y de las rutinas administrativas. Sin embargo, tal situación transforma la movilización social sobre agendas y objetivos estratégicos propios en movilización de líderes comunitarios a favor de los tiempos de la administración pública, los proyectos y las prioridades de la administración estatal.

Por otra parte, la participación se valoriza cuando pasa de la exigencia de resolver necesidades inmediatas a una participación que requiere una mayor sostenibilidad, permanencia y promoción de liderazgo público. Esto depende de que haya líderes dentro del movimiento social que persigan el fortalecimiento de la organización social en términos de movilización, desarrollo de capacidades de la comunidad y de sus organizaciones y calificación permanente del diálogo político con el Estado.

Las comunidades con culturas ancestrales consolidadas, como por ejemplo los negros del Pacífico, los raizales de San Andrés y Providencia y las comunidades indígenas, exigen que los proyectos estatales tengan en cuenta las especificidades culturales del territorio étnico. Para que esto sea posible plantean con mayor énfasis que otras comunidades la exigencia de determinar los contenidos y las formas de administración de las iniciativas estatales en sus territorios. De lo contrario, los programas estatales y de ONG, aunque beneficiosos para las comunidades, generan una reacción instintiva de rechazo. No les falta razón, puesto que las mejores intenciones llegan muchas veces a debilitar la integridad étnico-cultural debido al desconocimiento de las condiciones que se reproducen en estas precarias comunidades.

No sucede lo mismo con otras comunidades de menor arraigo e identidad cultural, étnica y territorial. Nos referimos a las comunidades de formación histórica mucho más joven, con una notable movilidad social presente en la configuración misma de las poblaciones, con escasa identidad cultural y carente de formas de organización tradicionales. Estas comunida-

des aceptan con mayor facilidad las ofertas del Estado y de las ONG, a pesar de que no consulten necesariamente el sentir popular respecto de una prioridad social.

Escenarios de la planificación participativa

El segundo tema corresponde a los escenarios en los que se presenta la concertación entre las comunidades, las ONG y el Estado en torno a la planificación participativa. Dos pueden ser los orígenes de los escenarios: formal o institucional, cuando la iniciativa de su creación proviene de una institución, un programa, una norma o una ley; o informal o espontáneo cuando es generada por una situación social crítica, una reivindicación de grupos sociales o una catástrofe natural.

Para que un escenario de concertación sea legítimo debe garantizar dos condiciones. Por un lado, la concurrencia de los diferentes sectores que pueden incitar a la concertación, es decir, los representantes de los grupos sociales y comunitarios, la administración pública y los sectores de política implicados en los temas a concertar. Por otro lado, la capacidad y voluntad de los diferentes actores para pactar arreglos dentro de este escenario.

La mayoría de las veces los escenarios de concertación en torno a la planificación participativa surgen a partir de una oferta estatal para dar cumplimiento a normas e iniciativas legales. Dicho origen tiene consecuencias específicas, principalmente la determinación de los actores sociales convocados, los temas a tratar, el alcance de la participación e incluso la duración del ejercicio de la concertación fijado de antemano por la ley o los funcionarios del Estado. Por el contrario, cuando el escenario de concertación se origina a partir de una iniciativa social, como por ejemplo una fuerte perturbación del orden público o en casos de violencia, los actores sociales gozan de una mayor injerencia para definir los temas, las personas y el alcance mismo de la concertación con el Estado. Consideremos las diversas consecuencias sociales que acarrea la iniciativa estatal de generar escenarios de concertación:

El desplazamiento de la movilización social autónoma de las comunidades a partir de pliegos de petición ante el Estado por una movilización de los líderes comunitarios hacia la oferta institucional de concertación. Puede que esa oferta no coincida exactamente con las demandas de las comunidades, de ese modo, el origen estatal de la oferta de concertación presiona a los grupos sociales para que copen los espacios ofrecidos y por lo tanto adapten sus agendas a las propuestas en el ámbito estatal.

La incorporación de líderes socio-comunitarios en las dinámicas institucionales hace que la perspectiva de las organizaciones sociales se convierta en una batalla por perfeccionar la oferta estatal, en el sentido de ajustarla o acercarla lo más posible a las demandas autónomas de los grupos sociales y comunitarios.

Mayor efectividad de las demandas, posiciones e intereses sociales sobre las políticas públicas, puesto que poseen un escenario legal y legítimo para canalizarlas y negociarlas con el Estado, aunque generalmente dentro de la restricción de los temas y las agendas de los escenarios de concertación.

El carácter instrumental otorgado a la participación social desde las iniciativas de concertación procedentes del Estado. Es decir, cuando la administración pública convoca a las organizaciones sociales a la planificación participativa, lo hace para lograr sus objetivos específicos: asignar un recurso, un proyecto, promover un control de ejecución, recabar o compartir una información. Una vez alcanzado ese objetivo, el escenario de la concertación tiende a desaparecer. Los escenarios de iniciativa estatal no aspiran a una concertación estratégica y permanente con la sociedad sino a una concertación instrumental para el cumplimiento de objetivos específicos, tanto en su temario como en el tiempo.

La quinta característica de los escenarios de iniciativa estatal es que no pretenden fortalecer con carácter permanente las capacidades de los grupos sociales en cuanto a la organización, la movilización, la capacidad de formulación de sus necesidades en propuestas, el acceso a una oferta amplia de derechos o a otras ofertas de servicios de política pública.

Ahora bien, si la dinámica de participación de las organizaciones sociales y comunitarias y de las ONG logra afectar las características que acabamos de enunciar depende de varias condiciones, entre ellas una bastante aleatoria pero siempre definitiva: la voluntad política de los funcionarios. PARCOMUN acompañó a la alcaldía del municipio de La Mesa en la evaluación del plan de desarrollo y al municipio de Tabio en el comité de participación comunitaria en salud. Los funcionarios de ambas alcaldías y los sectores institucionales que promovieron, mostraron su voluntad de extender la concertación con los sectores sociales más allá de los objetivos expresos del quehacer institucional, por lo tanto, los escenarios de concertación se prolongaron en el tiempo y ampliaron los temas de la agenda estatal hacia propuestas del campo social y otras que surgieron sobre la marcha.

La fortaleza de las organizaciones sociales y comunitarias que acceden a los escenarios de origen estatal también puede conducir a cambios en las restricciones de la oferta estatal. Esto es posible cuando los escenarios adquie-

ren una autonomía autorreguladora, es decir, cuando ganan cierto grado de soberanía para determinar los temas, tiempos, participantes y responsabilidades de las partes comprometidas en la concertación. Cuando el escenario logra independizarse de la oferta inicial y adquiere la capacidad de autorregularse, el ejercicio de concertación se vuelve más permanente, sostenible y se abre a otros temas y sectores sociales que también pueden convocarse.

En cualquiera de los dos casos anteriores, es decir, cuando los escenarios se ven limitados por la oferta estatal y adquieren vida propia, los sectores sociales ganan en la concertación con el Estado, mejoran el conocimiento de la política pública en cuanto a normas, presupuestos y ofertas programáticas e institucionales, y aprenden a realizar propuestas de carácter público y a traducir las necesidades sociales en proyectos específicos. Los escenarios de concertación abren una brecha institucional por donde se filtran las presiones de las organizaciones sociales que tienden a plasmarse en decisiones de política pública. Por último, la convocatoria a las organizaciones sociales logra en cierta manera afectar la priorización de las acciones del sector público. Sin embargo, la incidencia social en las políticas públicas suele acantonarse a escala local y puntual en pequeños montos de financiación de proyectos específicos. Además, los funcionarios públicos que convocan la concertación social pretenden una transformación de la actitud de las organizaciones sociales ante el Estado. La propia práctica de concertación ejerce una presión sobre el movimiento social para que éste se inscriba y se inserte dentro de los ciclos, los tiempos y las normas de la construcción de la política pública dentro del Estado.

Por otra parte, el acercamiento de la administración a las comunidades atañe a temas específicos y no a una concertación sobre la forma de organización de la administración pública, las principales prioridades programáticas y la distribución general de los recursos. De este modo, las relaciones de carácter patrimonial y la dependencia de los grupos sociales respecto del Estado tienden a mantenerse, puesto que éste fija los límites tolerables de la incidencia social en la agenda estatal.

Todavía existe un abismo entre los procesos de concertación, incluso en los autorregulados por los participantes, y los procesos político-electorales. Por ejemplo, en el municipio de Tabio el comité de participación comunitaria en salud funcionó durante poco más de un año y medio, adquirió una dinámica que rebasó la oferta originaria de los temas y tiempos establecidos e integró sectores sociales que originalmente no estaban convocados. La concertación llegó a compartir la distribución de compromisos de los diferentes actores sociales e institucionales concurrentes en el comité. Ante la perspec-

tiva de las elecciones para la alcaldía, el comité pretendió convertirse en escenario para la formulación de prioridades y propuestas para el próximo plan de gobierno. Las fuerzas políticas partidistas participantes expusieron claramente que el escenario de participación y concertación versaba sobre aspectos específicos y puntuales de política pública pero no podía extenderse a los terrenos de la disputa política de carácter partidista, por lo que el comité de participación comunitaria de salud fue suspendido para dar lugar a las formas tradicionales de campaña electoral.

Lo anterior no descalifica la importancia política de los escenarios autorregulados de concertación entre el Estado y la sociedad. El escenario de concertación actuó como semillero de propuestas de política pública y como escuela de formación de nuevos liderazgos y formas de hacer política. Así, la experiencia generó un impacto sostenible. Lo que no fue sostenible fue el escenario mismo de la concertación, que no logró convertirse en el eje mismo de la elaboración concertada de una propuesta general de gobierno entre las comunidades y la administración pública.

Al confluir varios escenarios de concertación, el impacto social en las políticas públicas pasa de girar alrededor de cuestiones puntuales a otros asuntos más generales. Por ejemplo, en el caso del municipio de Fusagasugá, las comunidades realizaron diagnósticos y propuestas específicas en cada vereda para diferentes sectores de política. Posteriormente, se realizó un encuentro interveredas sobre propuestas sectoriales y territoriales. Tal agregación permitió la superación de propuestas de carácter inmediato hacia alternativas de ordenamiento territorial de la política pública. Aquí también la voluntad política del alcalde fue determinante para incitar a la creación de varios escenarios de concertación y relacionarlos, con el objetivo de aumentar la incidencia social en la política hasta la formulación del plan de desarrollo municipal.

La falta de continuidad de los escenarios de concertación constituye una dificultad reiterada. Los cambios de gobierno municipal, programas nacionales y funcionarios públicos suelen verse acompañados de modificaciones sustanciales en las ofertas estatales de concertación. La consecuencia suele ser el agotamiento de los escenarios previos, el surgimiento de otros nuevos y el derroche de energía de los grupos sociales para ajustarse a las novedades de la oferta pública. Estas rupturas de continuidad son costosas en términos de comprometer dinámicas de concertación difícilmente construidas. Sin embargo, se van fraguando aprendizajes sociales, calificando líderes y apropiándose derechos, lo cual conforma un sustrato intangible que luego resurge para afectar desde la sociedad a las políticas públicas.

Temas de la planificación participativa

Estos temas se refieren fundamentalmente a la oferta normativa y programática de las instituciones, es decir, a los temas de la pobreza, a temas sectoriales de educación, salud, medio ambiente, seguridad, política para jóvenes, mujeres, tercera edad, servicios públicos domiciliarios y a ejercicios de planificación local.

La oferta de participación social en las políticas públicas dibuja un cáliz. En la cima de la copa encontramos la tan popular práctica de la participación en la información. Por iniciativa estatal se reúne a las comunidades para informarlas de los propósitos a llevar a cabo o se practican encuestas sobre necesidades socio-comunitarias. En el segundo escalón de la copa está la participación en la consulta de alternativas de gestión de las políticas. En el tercer escalón del cáliz, al estrecharse éste, encontramos la participación en la concertación de políticas. Nos referimos a los ejercicios de priorización social de necesidades y al establecimiento de prioridades para la acción estatal. En el mango del cáliz se encuentran tres prácticas de participación poco frecuentes: la participación en la decisión de políticas públicas, la planificación participativa y el control estratégico durante todo el ciclo de una política estatal. Esta última va desde la fijación de los temas, personas, metodología y alcance de las decisiones hasta la ejecución, seguimiento, evaluación y control de la política. Luego el cáliz se ensancha de nuevo. Primero, crece el espacio de la participación en el control de las ejecuciones puntuales de los proyectos; después se abre para dar cabida a la participación en la ejecución misma de los proyectos y termina en la administración parcial de las acciones públicas.

Hasta el momento, la experiencia de la concertación en torno a la planificación participativa ni siquiera llega a instrumentar plenamente la oferta normativa que calificamos de restrictiva, normalizada y conductista. Por ejemplo, un estudio demuestra que en el período 1995–1997, de más de 1.100 municipios, los consejos territoriales de planeación sólo se establecieron en alrededor de 300 municipios, y aún fue más escaso el número de los que efectivamente cumplieron con las funciones de seguimiento, control y formulación de propuestas para los planes de desarrollo. Sin embargo, la existencia de esos consejos se decreta en la Constitución Nacional como órgano consultivo de la sociedad civil en los planes de desarrollo. Tampoco se ha garantizado el carácter civil de los consejos, puesto que muchos mandatarios designaron a funcionarios públicos como integrantes de los mismos.

El proceso de participación social en las políticas públicas topa por

tanto con la dificultad de pasar de los proyectos a la planificación y de ésta al presupuesto municipal. La misma dificultad surge al pasar de la concertación sectorial sobre asuntos específicos generalmente ligados a la instrumentación de proyectos puntuales, a la concertación intersectorial y territorial, así como al pasar de la concertación sobre asuntos sociales a la concertación política que afecte los procesos y las instancias representativas.

Conflictos de la planificación participativa

El conflicto más común se genera en torno a la fijación de prioridades de las actividades de los programas estatales a cualquier nivel; también tiene lugar una imposición de criterios para la ejecución de los proyectos además de que las instituciones públicas suelen desconocer las formas tradicionales de organización social y sugieren o imponen formas de organización para-públicas como condición para la participación en la ejecución, vigilancia, administración o control de las políticas por parte de las comunidades.

Un segundo conjunto de conflictos se genera alrededor de la base normativa de la política pública. El esquema de descentralización de las políticas sociales determina desde el nivel central de gobierno las prioridades de política y los escenarios y metodologías de gestión y control. Por lo tanto, es mínima la posibilidad de que las comunidades transformen las prioridades, los modelos de gestión y las formas a través de las cuales participar en las políticas de interés colectivo.

Los dos grupos de temas de conflicto expresan una dificultad de orden cultural, a saber, la imposición burocrática y política a las comunidades de las formas de participación y de los temas en los cuales se participa. Se levanta así una barrera normativa e institucional frente a una incidencia más certera de las organizaciones sociales en la determinación de las políticas sociales.

Otra de las dificultades en las relaciones entre la comunidad y el Estado se crea genera alrededor de las grandes expectativas de la comunidad ante los llamamientos del Estado. En muchas ocasiones el Estado no cumple con el ejercicio de consulta, concertación o pacto que asumiera ante las comunidades. Las razones del incumplimiento del Estado son muchas: falta de voluntad política, cambio en las prioridades de los funcionarios públicos o de la administración municipal, retrasos considerables en la ejecución de los recursos, recortes en dichos recursos.

La contratación es otro tema de conflicto entre el Estado y las comunidades. A menudo podrían contratarse las obras con grupos socio-comunita-

rios beneficiarios de las mismas, pero existen dificultades normativas para la contratación, así como asignaciones de contratos de carácter clientelar.

Las convocatorias del Estado a la comunidad surten efecto principalmente cuando hay dinero de por medio. Esto tiene un lado positivo que es el acceso a recursos por parte de los sectores sociales tradicionalmente marginados, y quizá la posibilidad de incidir en los criterios de asignación de las partidas. Lo negativo reside en que la distribución de estos recursos se convierte en el motivo esencial para la convocatoria a la participación y la concertación de la comunidad con el Estado y fomenta disputas entre los miembros de la comunidad por determinar quiénes serán los beneficiarios de los recursos. Es el efecto paradójico de una participación que se legitima tratando de fortalecer a la sociedad pero que puede convertirse en disolvente de la solidaridad y los tejidos sociales. Asimismo, la convocatoria a la distribución de los recursos recrea relaciones de dependencia de la comunidad respecto del Estado cuando este último ofrece recursos escasos a repartir entre muchos y la comunidad se moviliza de manera desordenada y atropellada para beneficiarse de la piñata pública.

La oferta de paquetes únicos de bienes y servicios para las comunidades es también causa de conflicto, o al menos de desconsuelo. El nivel central de gobierno establece menús uniformes para todos los beneficiarios. Estos poco tienen en cuenta las realidades municipales, las especificidades culturales y los activos de la comunidad derivados de experiencias previas. Es decir, los menús no respaldan un proceso social ya activado, con experiencia y recorrido, para brindar apoyo en términos de recursos, servicios o fomento de las capacidades comunitarias en la formulación de proyectos, el acceso a derechos o la capacidad para dialogar con el Estado. Independientemente del grado de desarrollo comunitario, se ofrecen paquetes de bienes y servicios indiferenciados que muchas veces contrarían la diversidad cultural, étnica y regional de las comunidades.

Los conflictos relativos a la participación se generan también dentro de las instituciones como consecuencia de las características que se señalan a continuación:

- La descentralización es sectorial, es decir, descentraliza un conjunto de recursos y funciones por separado: descentralización de la salud y la educación, del saneamiento básico, de las políticas de vivienda, del transporte, de la cultura, del ocio, etc. De modo que las entidades encaran serias dificultades a la hora de articularse en el ámbito territorial con respecto a una comunidad específica. No logran aunar voluntades, presupuestos, programas y funcionarios para llevar a cabo una acción

integral sobre el territorio y la población, puesto que cada sector social tiene normas, procedimientos, formatos, ciclos metodológicos y criterios propios de gestión. Por lo tanto, no pueden impulsar una concertación integral con las comunidades y autoridades territoriales a la manera de un plan general o un conjunto de proyectos para impulsar el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

- El segundo conflicto resulta de la colisión de competencias, es decir, cada una de las instituciones realiza una oferta concreta de intervención en el territorio con programas, espacios, metodologías, tiempos y requisitos para la participación. Las comunidades se ven francamente confundidas y hallan dificultades en el diálogo con el Estado. Se genera entonces fragmentación y atomización de las relaciones entre las comunidades y las instituciones debido a las características mismas de la organización institucional.
- Lo anterior se acompaña de disputas entre las instituciones estatales por imponer los criterios de organización de sus programas, la oferta estatal y sobre todo los espacios, la finalidad y la metodología de diálogo con las comunidades en los programas de política pública.

Desde otro frente, consideremos los conflictos que surgen en las relaciones entre las ONG y el Estado. En primer lugar, existe una motivación diferente en la promoción de la participación ciudadana y comunitaria. Generalmente las ONG del desarrollo se interesan por la calificación de los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad y por la calidad del proceso participativo. Aspiran con ello a fortalecer la movilización y organización social, el aprendizaje de la formulación de demandas en propuestas concretas y el fortalecimiento del diálogo social con el Estado. Por otro lado, al Estado le interesa más la participación como metodología, como instrumento para mejorar la consecución de objetivos concretos, es decir, que reduzca costos, tiempos y, por último, que logre metas precisas.

El conflicto reside en que, por lo general, para el Estado la participación es un fin, una metodología de instrumentalización de la sociedad para alcanzar los fines de política pública previamente establecidos. Mide la eficiencia de la participación en la consecución de metas específicas y materiales, mientras que para las ONG del desarrollo la participación es un medio con el que califica las relaciones entre el Estado y la sociedad con el fin de hacer al Estado más transparente y participativo. Es un medio también para fortalecer la capacidad de las organizaciones sociales, las comunidades y los ciudadanos en su diálogo con el Estado.

El segundo conflicto entre las ONG del desarrollo y el Estado surge

debido al reconocimiento del carácter empresarial de las fundaciones. El Estado reconoce sin problemas gastos de 30% y 36%, respectivamente, a las empresas consultoras y universidades. A las ONG sin fines de lucro no les reconoce estos porcentajes sino sólo los gastos operativos asociados con la ejecución de las actividades involucradas en los proyectos.

Así, como los programas gubernamentales y los organismos internacionales tienen dificultades a la hora de legitimar parte de los recursos de los contratos asignados a las ONG del desarrollo, el desarrollo institucional de la empresa junto con todo lo que se refiera a divulgación y sistematización de la producción de conocimientos no forma parte de éstos y se considera expresamente innecesario.

Entre las ONG y los municipios y comunidades también surgen diversos conflictos, aunque no en poblados pequeños y precarios donde la escasa presencia de programas estatales los convierte en buenos receptores, sino en municipios medianos y grandes y en comunidades más organizadas con tradición de diálogo con el Estado. El trabajo aquí se facilita cuando las ONG están amparadas por alguna iniciativa oficial de jerarquía superior a la local.

La mayoría de los conflictos aparecen cuando las organizaciones no gubernamentales no respetan a las autoridades locales, trabajan directamente con sectores de política oficial tales como salud, educación, capacitación, vivienda o cualquier otro e ignoran la administración municipal, así como a funcionarios, programas, e iniciativas locales. De esta manera se compromete la capacidad de convocatoria a los funcionarios y a las comunidades receptoras de la política sectorial específica. La alcaldía y sus funcionarios consideran a las ONG como competidoras que desacatan la autoridad y la jerarquía política de la administración municipal.

Por otra parte, el Estado, en cualquiera de sus niveles, suele apreciar a las ONG cuando éstas sirven para ejecutar un contrato de apoyo a una política pública pero difícilmente tolerará las críticas de la ONG, puesto que no reconoce su autoridad para cuestionar o hacer propuestas al margen del contrato, como por ejemplo en lo concerniente a metodologías, contenidos o concepción de la participación social y comunitaria en las políticas públicas. En el fondo, el Estado tiende a considerar a los miembros de las ONG como a funcionarios para-públicos supeditados a los designios del interventor o contratista. Por esta razón las actividades desarrolladas por las ONG con gobiernos anteriores resultan conflictivas, dado el escaso reconocimiento del carácter técnico e independiente del trabajo y la apreciación de que se trata de funcionarios para-estatales relacionados con la fracción burocrática o política a la cual sirvieron.

Cuando la ONG no pertenece a la región donde se desarrolla el trabajo, se plantean dos reacciones contradictorias. En las regiones de fuerte arraigo cultural con gran concentración étnica (indígena, negra o raizal), existe recelo respecto de las ONG que no son de la región. Generalmente se analizan desde la perspectiva de experiencias previas, como entidades que imponen ciertos modelos de desarrollo y no como portavoces de los designios de la comunidad ante el Estado. En otras regiones la reacción es la contraria, se saluda la entrada de una ONG que no sea del lugar porque se supone independiente, sin intereses particulares y con capacidad de autonomía entre los diferentes intereses en conflicto. En estos casos, cumplen una labor de mediación, como catalizadoras y facilitadoras de los procesos de concertación entre entidades públicas, así como de éstas con las comunidades.

El principal tema de conflicto en las relaciones entre las comunidades y las ONG surge cuando tienden a suplantar a las comunidades en su intermediación con el Estado. Negocian en su nombre, formulan proyectos, desconocen a los líderes sociales, captan recursos en nombre de las comunidades y tratan de imponer visiones de desarrollo y metodologías de trabajo.

En términos generales, la mayoría de las ONG creadas en los últimos años son organizaciones profesionales que actúan como facilitadoras de políticas públicas y de la intermediación entre las organizaciones sociales y el Estado. Las nuevas ONG no se definen como agentes de apoyo a las organizaciones sociales, sino que autodeterminan su misión, su perfil y sus propias metodologías. Para algunas comunidades este cambio no se comprende ni se acepta, puesto que siguen pensando que la ONG debe estar al servicio de una comunidad específica, y no ser un actor autónomo e independiente en las relaciones entre el Estado, las organizaciones y las comunidades sociales.

El rasgo independiente y autónomo de las ONG conduce a algunas de ellas a manipular el trabajo comunitario y el tema de la participación, cuestiones que no se abordan para abrir espacios a las organizaciones y comunidades en la definición de políticas públicas, sino para abrirse espacios contractuales y políticos para sí mismas. De modo que no se respetan los procesos comunitarios sino que, al igual que el Estado, pretenden decidir sobre las prioridades de las comunidades. En las sociedades étnicas, el trabajo profesional de las ONG y los líderes profesionales sólo se reconoce en la medida en que se someta a los procesos, ritmos, jerarquía, autoridad y temas del proceso étnico. Ignoran por lo tanto la existencia de un papel específico y autónomo de las ONG.

Por otra parte, las ONG grandes tienden a adjudicarse la representación de todas las ONG en su relación con el Estado e incluso a asumir la repre-

sentación de la sociedad civil en general, copando y monopolizando el diálogo con el Estado.

Dificultades de la planificación participativa

- Cuando no hay recursos es muy difícil garantizar un proceso participativo porque las comunidades no entran en contacto con las iniciativas de política pública si no sienten que van a recibir un beneficio particular, lo que por lo general equivale a percibir un bien o servicio de beneficio económico.
- Suelen producirse interrupciones en los procesos participativos como consecuencia de cambios de los funcionarios públicos, así como cambios en el énfasis de los programas y cambios de las mayorías políticas.
- Un decreto determina la instancia de participación, pero no a las personas que la componen; o establece la instancia de participación y las personas, pero no señala objetivos; o se fija la instancia, las personas y los objetivos, pero no establece una temporalidad en la convocatoria y en la acción; o cumple las cuatro condiciones anteriores, pero no se proporcionan los recursos necesarios, y así sucesivamente.
- Las iniciativas institucionales y normativas se caracterizan por el hecho de que la participación tiene unos tiempos fijados taxativamente sin consultar y sin tomar en cuenta las especificidades y dinámicas de los procesos sociales reales.
- Tras haber logrado acuerdos en un proceso participativo restan una serie de trabas normativas y burocráticas en el momento de cumplir plenamente las decisiones adoptadas y mantener el proceso mismo. Esto obedece a diferentes causas, entre ellas: grandes retrasos y dificultades en los desembolsos, carencia de una cultura de proyectos, diversidad de regulaciones en cada entidad pública, cada una de las cuales posee procedimientos, lenguaje y requisitos propios. A esto se suma la extraordinaria incapacidad de ejecución de las entidades de política social y la falta de continuidad en las mismas.
- Por lo demás, hay falta de coordinación local entre los servicios de apoyo a las comunidades, así como de coordinación entre los espacios de participación.
- No existe un programa público nacional, departamental o municipal de formación para la participación, sino sólo algunos talleres esporádicos.
- Hay ausencia de continuidad en los procesos de participación y en las

relaciones entre la sociedad civil y el Estado. La concertación está limitada por el logro de objetivos específicos en lapsos determinados, generalmente cortos. Por lo tanto, no se mantiene el ejercicio de la participación, que debería ser un diálogo permanente entre el Estado y la sociedad.

- La planificación municipal está sujeta a la reglamentación de todo el proceso de descentralización en virtud de la Ley 60 de 1993, que determina los rubros a los cuales se asignan los recursos, los porcentajes de gastos específicos asociados con dichos rubros, los porcentajes de inversión y de funcionamiento, y establece incluso las condiciones para el desembolso de los recursos. Por lo tanto, no se puede en un municipio disponer a discreción de los recursos y las funciones a partir de un pacto local participativo que establezca prioridades. De ser así, se estaría violando la Constitución y las leyes que la regulan.
- Las ONG y el Estado suelen llegar a las comunidades con una oferta predeterminada de capacitación y servicios, y no siempre con la mentalidad de desatar y fortalecer procesos de organización y movilización social. Este es uno de los aspectos más críticos puesto que no incentiva procesos sociales permanentes y autónomos.
- Se debe reconocer la existencia de una precaria cultura de la participación en las organizaciones sociales, las ONG y el Estado. Cada actor recela del otro y escasean las vías regulares e institucionales, así como los mecanismos permanentes y transparentes de participación social en las políticas públicas, de manera que las vías de hecho, el clientelismo, la presión, el nepotismo y el amiguismo todavía constituyen vías efectivas y predominantes para lograr el diálogo con el Estado y la satisfacción de las reivindicaciones.
- Como resultado de lo anterior, hay desconocimiento práctico y muy extendido por parte de los funcionarios y de las comunidades acerca de los derechos y deberes de la participación.
- El ámbito departamental es débil cuando se necesita apoyar a los municipios y las comunidades en la formulación y el seguimiento de proyectos. Cuando tales actividades están en manos de las UDECO, operan filtros partidistas o meramente procesales para la recepción de los proyectos y su tramitación en las instancias nacionales, especialmente los fondos de cofinanciación.
- Es muy difícil que se genere una participación estratégica y permanente sobre los asuntos predominantes de una política sectorial o de la política territorial de un municipio. El paradigma de la participación es

lograr una planificación participativa en la elaboración del plan de desarrollo que tenga en cuenta el presupuesto municipal y que cree una instancia social para el seguimiento, la evaluación y el control permanente de las acciones públicas que permitan volver a pactar sobre la marcha objetivos prioritarios y acciones específicas.

- Por último, se constata la ausencia del sector privado y gremial en los procesos de participación. La presencia del sector gremial se realiza a través de fundaciones, y éstas hacen lo mismo que las organizaciones no gubernamentales o los funcionarios de la política pública, es decir, capacitar a las organizaciones sociales en la cultura de proyectos y la ejecución de obras. El sector privado no participa en estos escenarios de concertación y de participación poniendo a disposición los recursos privados en el juego de la planificación, sino únicamente aportando en la planificación el saber hacer de los recursos públicos, con tal de que no se comprometan los recursos privados.

Logros y recomendaciones

La idea de la participación ciudadana y comunitaria como derecho ha ido penetrando poco a poco, aumentando las expectativas con respecto a este tema tanto entre las comunidades y ciudadanos como en grupos cada vez mayores de funcionarios públicos en diversas entidades del Estado a todos los niveles.

Así, paulatinamente ha aumentado la rendición de cuentas, es decir, la explicación que las entidades, las alcaldías y las instituciones sectoriales proporcionan sobre sus actos ante los beneficiarios de la política. Esto conduce a grados crecientes de transparencia y de conocimiento del sector social respecto del sector público. Asimismo, se han incrementado los ejercicios de priorización de gastos con participación social y comunitaria, sobre todo para proyectos de menor cuantía.

También es necesario reconocer que la participación ha canalizado un conjunto de recursos hacia sectores marginados y más meritorios de la política pública, y ha aumentado el estrato de profesionales, en el Estado y en el sector privado, que trabajan en la promoción de la participación. De esta forma se ha potenciado el liderazgo social e incrementado la capacidad de negociación de ciertas comunidades ante las autoridades públicas. También son más las personas con conocimiento del sector público, las normas y la oferta de las diferentes instituciones. Los participantes han empezado a

copar estos espacios y se ha socializado así el reclamo por la participación como derecho; por último, se ha producido una creciente e ininterrumpida ampliación del universo normativo.

En los procesos de planificación sectorial y territorial, todos los actores se han ido calificando en lo relativo a una mayor comprensión de la complejidad de las políticas públicas, los aspectos sectoriales concurrentes y la necesidad de acercamiento entre actores que no suelen dialogar: funcionarios, comunidades y poderes políticos.

En ciertas comunidades ha aumentado la cultura del diálogo mediante la disposición a participar en las discusiones públicas y las decisiones concertadas de política. Existe mayor conocimiento sobre el funcionamiento del Estado por parte de las comunidades y mayor comprensión de las relaciones entre los diversos niveles de gobierno por parte tanto de dichos niveles como de las comunidades. También se ha mejorado la concreción de los procesos de movilización social en acuerdos, cumplimiento de instancias y decisiones de políticas y presupuestos de inversión. La inversión a nivel municipal y de entidades de política sectorial ya no se contempla únicamente como un gasto en infraestructura y funcionamiento. También empieza a considerarse meritorio invertir en capacitación para la promoción de la política social, la reducción de la pobreza y la democratización del Estado; en fin, en el conjunto de temas relacionados con la promoción de la participación social.

Si bien no puede afirmarse todavía que para todos los asuntos de política social existan planes de desarrollo local, está mejorando sin embargo la capacidad institucional para formular propuestas específicas de promoción y participación social. Igualmente, es importante reconocer la creciente ampliación de las redes de organizaciones sociales y comunitarias, redes de ONG en el seno del Estado, y redes de concertación entre el Estado y las organizaciones sociales y comunitarias.

Se ha desatado asimismo la presentación de proyectos por parte de las comunidades ante diferentes instancias de los poderes públicos. A través de ellos se dispone de un mejor conocimiento de las demandas sociales, lo cual se completa gracias a instrumentos tales como el sistema de selección de beneficiarios (SISBEN) y los diagnósticos socio-comunitarios.

También se está tomando conciencia de la necesidad del control social y la supervisión de las políticas públicas. La red de universidades para la supervisión de la Red de Solidaridad Social (Reunirse), los consejos territoriales para la planificación, las actividades de seguimiento de las políticas públicas efectuadas por diversas ONG, como por ejemplo la Fundación Foro

por Colombia, Capítulo del Valle del Cauca, son una muestra fehaciente. Muchas veces estos ejercicios de control y seguimiento se realizan a través de la contratación directa con las entidades del Estado. Esto significa que el Estado empieza a considerar pertinente el seguimiento y la supervisión, las críticas, la evaluación y las recomendaciones por parte de agentes externos e independientes.

Por otra parte, se constata el fortalecimiento de las organizaciones socio-comunitarias a partir de los ejercicios positivos de planificación participativa. En particular las juntas de acción comunal, las organizaciones de género, étnicas, de jóvenes, organizaciones campesinas y vecinales fortalecen la organización comunitaria, el conocimiento sobre políticas públicas y la capacidad de expresar en proyectos y propuestas sus necesidades ante las instancias estatales. Es importante constatar también que la oferta de participación permite que aparezcan nuevos sujetos participativos que se agrupan y conforman precisamente con el propósito de invadir la oferta estatal. De esta manera se producen desbordamientos de los espacios, temas y objetivos de la participación por parte de las comunidades que, al acceder a ellos, exceden la oferta original e introducen otros temas, metodologías y objetivos.

Exponemos a continuación las recomendaciones dirigidas al Estado en lo concerniente a la promoción de la participación social:

- instrumentar un programa amplio de formación para la participación dirigido a funcionarios públicos, organizaciones sociales, comunidades y ONG;
- racionalizar la oferta estatal para evitar su carácter disperso, incompleto y muchas veces contradictorio;
- completar la cadena normativa que presenta interrupciones que impiden la plena aplicación legal de los procesos de participación en políticas públicas;
- simplificar la oferta estatal y dotarla de mayor flexibilidad y receptividad ante las formas y los procesos sociales reales. Insistir en los criterios y las condiciones para la participación más que en el uso de modelos normalizados y conductistas, dado que éstos terminan siendo instrumentos que niegan y expulsan la participación en vez de incentivarla;
- llevar a cabo discusiones sobre los objetivos programáticos de la participación en el seno del Estado;
- incentivar la coordinación interinstitucional de la oferta pública en participación a partir del estudio de los problemas sociales, y no de las funciones específicas de cada una de las entidades;
- ampliar el sentido de la participación a todas las fases de la planifica-

ción, formulación, concertación, decisión, administración, ejecución y control de las políticas de interés colectivo;

- pasar de la planificación formalmente descentralizada a la planificación realmente descentralizada que incentive la revelación de preferencias y planes locales de desarrollo;
- simplificar y flexibilizar las metodologías para la elaboración de proyectos, ya que los métodos actuales se convierten en un tecnicismo que crea una barrera para la expresión de las demandas sociales en propuestas concretas de desarrollo y dificultan el diálogo con el Estado;
- revisar la normativa que impide el seguimiento y la evaluación de los planes de desarrollo por parte de la sociedad civil;
- pasar de la participación en la información, consulta y concertación a la participación en las decisiones, la planificación estratégica y el control de todo el ciclo de la política pública; y, por último,
- incentivar la creación de canales permanentes de comunicación entre actores sociales e institucionales para mantener la motivación en los ejercicios de participación.

En relación con las comunidades y ONG del desarrollo, se propone que los ejercicios de capacitación y formulación de proyectos tengan como principal objetivo el fortalecimiento de los tejidos sociales y la organización y movilización social. El propósito de la participación debe ser el mejoramiento de las capacidades comunitarias en el diálogo con el Estado con objeto de acceder a los derechos y fortalecer las redes y organizaciones sociales de carácter democrático.

En segundo lugar, debe evitarse la formulación de proyectos para comunidades sin que exista una relación de conocimiento y concertación con ellas sobre los proyectos que más se ajustan a las necesidades y procesos que éstas vienen emprendiendo.

En tercer lugar, sistematizar las experiencias de participación y de planificación participativa, y no dejar que esas actividades se detengan con la terminación de los proyectos y la consecución de metas específicas.

En cuarto y último lugar, incentivar las redes de ONG, organizaciones sociales y de diálogo entre las organizaciones sociales, las ONG y el Estado con el fin de emprender un debate polémico y un aprendizaje colectivo sobre el sentido, el alcance y las metodologías para implantar la participación social en las políticas de interés colectivo.

El debate actual sobre desarrollo participativo

Isabel Licha

Este trabajo presenta el estado actual del debate sobre desarrollo participativo, identifica los cambios principales que se perfilan a nivel teórico e instrumental en dicho campo y reseña los ámbitos de experimentación más importantes de este enfoque a nivel mundial, con base en la revisión de la literatura internacional más reciente. Incluye el conjunto de trabajos presentados y discutidos en la Conferencia sobre Desarrollo Participativo realizada en Ottawa en agosto de 1999¹ con el auspicio de la Universidad de Ottawa, el Foro para el Desarrollo Participativo, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y otras entidades.

El enfoque del desarrollo participativo: breve repaso

Sobre el enfoque

El desarrollo participativo surgió en los años cincuenta y sesenta bajo el impulso de los gobiernos y de las instituciones de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir a modernizar las sociedades en desarrollo, con grandes segmentos de población rural.

Sin embargo, en las últimas tres décadas los enfoques sobre desarrollo participativo registraron cambios importantes debido a la aparición de nuevos actores. En dicho contexto, cabe destacar el liderazgo asumido por las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la gestión de programas de desarrollo, principalmente a partir de los años ochenta.

Aunque un vasto conjunto de organizaciones de la sociedad civil trabajan de manera amplia o focalizada en programas y proyectos de desarrollo social y comunitario, el desarrollo participativo está cada vez más asociado con los movimientos sociales y las ONG que se movilizan en torno a una visión del desarrollo centrada en las personas. Asimismo, está asociado con

¹ Para consultas sobre las ponencias presentadas en dicha conferencia, ir a: www.pdforum.org/1999.

el auge espectacular de los movimientos sociales y cooperativos que representan a las organizaciones rurales y urbanas de autogestión local, comprometidas con la tarea de asegurar la supervivencia de sus miembros a través de la producción y distribución de bienes y servicios en forma cooperativa.

En esa amplia gama de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se pueden distinguir dos tipos de acción colectiva: la de los movimientos sociales defensivos, que surgen para encarar la crítica situación que confrontan las comunidades pobres, y la de los movimientos sociales que buscan el cambio de prácticas institucionalizadas en la sociedad. Este segundo grupo insiste en formas alternativas de desarrollo y asignación de recursos de inversión, proponiendo opciones que apuntan a la reorientación de la economía en función de las necesidades de la comunidad, mediante acciones equitativas y sostenibles. En términos sociales, estos grupos plantean la instauración de organizaciones de base participativas y creativas, la delegación de poder en los ciudadanos, la generación de ingresos y oportunidades de empleo, y el desarrollo de servicios sociales y de infraestructura financiera a nivel comunitario. En última instancia, estos movimientos buscan crear sociedades solidarias y cooperativas, centradas en las personas, como alternativa al modelo de desarrollo occidental que es fuertemente criticado por fomentar el individualismo, la competitividad y la depredación del ambiente.

Sobre el método

La metodología de trabajo de las organizaciones y los movimientos sociales comprometidos con el desarrollo comunitario es la investigación-acción participativa (IAP), que se utiliza como un instrumento de interconexión para la transformación social que contribuye a humanizar el mundo y a remodelarlo o recrearlo. El método es un instrumento para dar voz a los excluidos mediante la participación, y vencer la cultura del silencio, que es una expresión de las estructuras políticas, económicas y sociales pervertidas, que deben ser transformadas.

Los conceptos de la IAP tienen sus fundamentos en las obras de Paulo Freire, Orlando Fals Borda, Patricia Maguire, Rajesh Tandon y otros intelectuales radicales de finales de los años sesenta, cuando se plantea la necesidad de generar pensamiento propio, conciencia crítica y la delegación de poder a la comunidad.

Los enfoques radicales y reformistas del desarrollo, la educación de adultos como alternativa para otorgar poder y el debate en las ciencias sociales sobre la no-neutralidad de la ciencia, constituyen los orígenes de esta

orientación. En particular, el enfoque toma elementos del análisis de Gramsci sobre los intelectuales orgánicos y la generación de un conocimiento liberador. Además, integra elementos de la teología de la liberación (de Gustavo Gutiérrez), de la pedagogía del oprimido (de Paulo Freire) y de la crítica al paradigma positivista por su incapacidad para promover el cambio social (Stavenhagen y Fals Borda).

La IAP implica un proceso que combina cuatro actividades: la organización, la investigación, la educación, y la acción. En este proceso, el conocimiento es visto como un determinante de la verdadera equidad (Rahman, 1993), desde la perspectiva de hacer ciencia con conciencia (Fals Borda et al., 1991). La investigación participativa conduce a la acción, haciendo posible un proceso a través del cual las comunidades se incorporan activamente en las actividades de investigación y sus resultados, así como en la discusión colectiva de sus implicaciones.

Otra forma de definir la IAP es como un proceso a través del cual los miembros de un grupo o comunidad recaban y analizan información para actuar sobre un problema y resolverlo. Dicha acción se inscribe en una perspectiva de transformación política y social. Su propósito es originar cambios en las relaciones de poder en favor de los grupos tradicionalmente excluidos. El poder se mide por el grado en que los miembros de un grupo incrementan sus opciones para generar acciones concretas, fortalecer la autonomía para realizarlas y desarrollar la capacidad para deliberar sobre las distintas opciones. Los cambios en el poder resultan de una transformación política y social permanente, sistemática e intencional.

Un elemento importante del proceso es el aprendizaje no formal, que es participativo en su naturaleza, catalizado por los miembros de la comunidad y generado mediante actividades estructuradas.

Dos rasgos distinguen el método: la participación del grupo en la actividad de investigación y la vinculación de la investigación con acciones transformadoras. La IAP no es una metodología neutra, busca cambios en las relaciones de poder en favor de los grupos oprimidos, promoviendo su liberación. El proceso de investigación busca promover la identificación, el análisis crítico y la comprensión de los problemas económicos, políticos, sociales y culturales para encarar sus causas fundamentales y transformar la sociedad.

Principales componentes del proceso de IAP

El proceso de IAP tiene cuatro componentes: la organización, la investigación, la acción y la educación. El conocimiento generado por el proceso lo

aplican los educadores, los líderes comunitarios y los facilitadores, en un trabajo conjunto con las organizaciones de base. Es un instrumento de organización comunitaria y de resolución de problemas. En el corto plazo, se apunta a resolver problemas que enfrentan las comunidades. En el largo plazo se busca cambiar las relaciones de poder en la comunidad y en la sociedad como un todo.

Las organizaciones e instituciones que han promovido este enfoque son el Consejo para la Educación de Adultos; la Sociedad para la Investigación Participativa; el Consejo Latinoamericano para la Educación de Adultos; las organizaciones campesinas; las ONG; las organizaciones voluntarias privadas; ciertas universidades; y los gobiernos de izquierda en Tanzania y Nicaragua.

El enfoque de IAP supone que los problemas son definidos y encarados por las comunidades pobres, quienes los analizan y resuelven. El proceso puede crear una mayor conciencia sobre sus recursos para movilizarlos hacia su propio desarrollo porque requiere de su activa participación en el proceso de investigación-acción. El objetivo final del proceso es la transformación social y una mejoría en las condiciones de vida de las personas, siendo los miembros de la comunidad sus beneficiarios directos y primarios.

Perspectiva de desarrollo de la IAP

La IAP constituye una práctica antihegemónica: el conocimiento que produce puede ser considerado como parte de un proceso que busca transformar las estructuras de poder en la sociedad. La IAP se originó como un desafío a los paradigmas de investigación positivista desarrollados por las universidades, con el objetivo de permitir que el conocimiento académico contribuya a la acción comunitaria.

La IAP busca en el largo plazo delegar poder, es decir, promover cambios en las relaciones de poder, a través de acciones políticas orientadas a lograr el cambio social. Al contribuir a la elevación de los niveles de conciencia de los miembros de las organizaciones, a través de la producción de conocimiento, este método permite identificar y analizar las dimensiones de la opresión, examinar las contradicciones estructurales y potenciar la acción colectiva para el cambio social.

La IAP activa se inscribe en una perspectiva de desarrollo autosostenido (autónomo, creativo, de resistencia cultural), a través de la movilización popular como una estrategia de desarrollo per se. Como proceso, pasa por un desbloqueo emocional para superar las historias de represión de las personas y comunidades. Se basa en el crecimiento de la conciencia colectiva

para lograr capacidades creativas, cognitivas e institucionales y alcanzar la equidad de género (Rahman, 1993).

Recursos del método

La IAP tiene por objeto la producción de un tipo de conocimiento que sea: interactivo (versus instrumental); crítico (el conocimiento necesario para deliberar sobre lo justo y lo correcto y que se genera mediante la reflexión/acción), y cognitivo (para recuperar la memoria e identidad colectiva y descubrir los potenciales de la acción colectiva creativa).

Las iniciativas surgen de los investigadores y miembros de las organizaciones comunitarias u otras, para promover la acción conjunta de los sectores pobres. El proceso favorece el debate y el análisis sobre las causas de la situación de pobreza y exclusión que estas comunidades enfrentan y promueve la unión para la acción.

Mediante reuniones periódicas se favorece la toma de conciencia progresiva que induce a actuar y reflexionar sobre su praxis, estimulando así un ritmo progresivo de acción-reflexión-acción. Se propicia además la asistencia a otros y la articulación de las organizaciones para la conformación de redes de organizaciones y movimientos que se refuerzan entre sí. En el proceso se forman los propios líderes, y se desarrollan el conocimiento y las habilidades que sustentan la organización.

Premisas de la IAP

Son dos: la primera corresponde a la perspectiva y los procesos de cambio social; la segunda se refiere a las relaciones entre conocimiento y poder.

Con respecto a la primera premisa, los investigadores participativos ven la sociedad y el cambio social desde una perspectiva estructural radical. Cuestionan la estructura básica de la sociedad y se concentran en las condiciones estructurales globales que generan la dominación de una clase sobre otra y su explotación; de este modo, las soluciones provendrían del desarrollo de procesos mediante los cuales los sujetos se convierten en actores sociales que participan a través de la movilización de las organizaciones de base hacia acciones que buscan transformar la sociedad.

En relación con la segunda premisa, la IAP cuestiona que el conocimiento científico se considere como la única forma legítima de conocimiento y que no se reconozca la validez del conocimiento popular o común. Dicho conocimiento es un rasgo fundamental de la IAP, validado como sen-

tido común y empírico de las personas y las organizaciones de base, y como constituyente de su herencia cultural, con su racionalidad propia. En tal sentido, una premisa de la IAP es que la gente común posee una base muy rica de conocimientos, con capacidad de generar el conocimiento necesario para guiar las acciones en su propio beneficio. El método apunta a potenciar el uso liberador del conocimiento popular, que sólo ha servido hasta ahora para sobrevivir. Los académicos son participantes comprometidos, facilitadores y aprendices del proceso, y contribuyen a evidenciar, organizar y sistematizar el conocimiento popular existente, pero a la vez identifican y adaptan el conocimiento científico existente para el beneficio de las personas, haciendo una síntesis de ambos.

En relación con el tema del poder, la IAP promueve la delegación de poder a las comunidades, animándolas a participar en la generación y el uso del conocimiento para mejorar su situación. Sobre esta base se promueven cambios en las relaciones de poder en favor de los excluidos, mediante el desarrollo de las capacidades de los grupos y comunidades para controlar esos cambios (capacidades de reflexión y análisis, de elaboración de opciones y desarrollo de acciones, y de libertad y autonomía para actuar).

Cambios paradigmáticos frente a las orientaciones pragmáticas en el enfoque de desarrollo participativo

La difícil situación económica, política, social, cultural y cognitiva que encaran las comunidades más pobres ha conducido recientemente a la revisión del enfoque y de las metodologías del desarrollo participativo, con el fin de responder mejor a las exigencias y a los dilemas de la participación comunitaria en el desarrollo.

Un primer aspecto es que en el debate actual sobre el tema destaca la necesidad de entender el desarrollo participativo de un modo tal que la participación sea aceptada como el ejercicio del derecho de los ciudadanos y comunidades a intervenir en su propio desarrollo. Bajo esa perspectiva, el desarrollo alude al ejercicio de los derechos humanos universales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), y la participación es considerada como un proceso de concienciación, que apunta a la delegación de poder ciudadano, a la democratización de la sociedad, a la generación de conocimiento, al desarrollo de habilidades, al fortalecimiento institucional, y al desarrollo de un ethos democrático y cooperativo.

Los cambios principales de enfoque se sintetizan en dos vertientes: una

paradigmática, que apunta a reforzar y reformular teóricamente el modelo de desarrollo participativo; y otra pragmática, que busca hacerlo más operativo y eficaz.

En la vertiente paradigmática se incorporan dos nuevos elementos para fortalecer el propósito de transformación social que caracteriza el enfoque de desarrollo participativo. El primero se refiere a la necesidad de generar cambios creativos durables en las condiciones de vida de las comunidades pobres y excluidas, proponiendo la introducción del enfoque de capacidades de Amartya Sen (1989: 43-60) con el fin de replantear el desarrollo participativo como un proceso de movilización, organización e incorporación de las comunidades en la gestión de los recursos económicos. Desde esta perspectiva se destaca la importancia de explorar e integrar el marco cultural y los valores e identidad de las comunidades que intervienen en las acciones de desarrollo. El segundo elemento es el enfoque de la movilización social necesaria para emprender las acciones de desarrollo que utilizan la solidaridad como forma de capital social (Newton, 1997: 575-586). Este ha sido acumulado por las asociaciones micropolíticas culturales, étnicas, de clase, de género, generacionales y otras. Como se explica más adelante, la introducción del enfoque de capacidades y del capital social en el modelo de desarrollo participativo ha generado a su vez importantes innovaciones metodológicas que se analizarán en la segunda parte de este trabajo.

En la vertiente pragmática de este enfoque se podrían ubicar todos los planteamientos que destacan la necesidad de generar soluciones a los problemas, lograr resultados, facilitar procesos de cambio, fortalecer las capacidades de los actores locales, desarrollar habilidades para la gestión de proyectos de desarrollo, elementos que se sintetizan en tres componentes principales del enfoque de desarrollo participativo, a saber: la delegación de poder (vía capacitación), la negociación (capacidad para generar acuerdos) y la responsabilidad (con énfasis en la evaluación participativa). La capacitación apunta a la formación de capacidades en las organizaciones de base para participar en proyectos de desarrollo, lo que se constituye en un pre-requisito en cualquier actividad socioeconómica exitosa. La capacidad de negociación permite el desarrollo de habilidades para resolver conflictos y generar consensos. La gestión responsable de los recursos incluye la evaluación participativa, proceso con sus límites y potencialidades particulares que establece mecanismos y procedimientos participativos para recabar datos, así como la construcción y aplicación de instrumentos de análisis, y la elaboración de informes de resultados e impactos.

Es importante destacar que ambos enfoques se complementan amplia-

mente en la medida en que cada uno de ellos se refiere a un conjunto diferente de aspectos relacionados entre sí. El enfoque paradigmático destaca los aspectos teóricos, estratégicos y valorativos del modelo de desarrollo participativo. El enfoque pragmático insiste en alcanzar resultados inmediatos y en el uso de instrumentos adecuados para promover el desarrollo participativo.

Ambos enfoques comparten los siete principios del modelo de desarrollo participativo, a saber: la participación, los derechos humanos, la equidad, la pluralidad, la creatividad, la solidaridad y la responsabilidad colectiva. Además, ambos enfoques comparten también las siguientes premisas del modelo:

- la participación cataliza procesos de autoanálisis y aumenta la solidaridad social;
- la participación desarrolla la identidad propia de las comunidades;
- la participación fomenta la acción cooperativa y democrática;
- la participación fortalece las capacidades comunitarias para la intervención en el desarrollo;
- la participación permite pasar del asistencialismo al desarrollo;
- la construcción de redes organizacionales a nivel comunitario fortalece el desarrollo participativo;
- la participación refuerza las prácticas democráticas en las políticas de desarrollo;
- las organizaciones comunitarias son actores fundamentales del desarrollo;
- la educación para la participación es un factor determinante de la organización de las comunidades;
- el desarrollo centrado en las comunidades se logra mediante prácticas participativas;
- el desarrollo participativo promueve la delegación de poder ciudadano y la equidad social; y
- el desarrollo participativo promueve la transformación social y el desarrollo de sociedades equitativas, sostenibles y democráticas.

Innovación en metodologías participativas

En la primera vertiente de ajustes al paradigma de desarrollo participativo surge una combinación de metodologías nuevas, aún en etapa de experimentación, que enfatiza la necesidad de contar con instrumentos que apoyen los procesos de cambio y ayuden a comprender y encarar con identidad propia los problemas que afectan a grupos y comunidades específicas.

La característica principal de estas metodologías es que se inscriben en la investigación-acción participativa, que en esencia consiste en la capacitación de las organizaciones de base para desarrollar acciones de fortalecimiento de las comunidades y el desarrollo de sociedades democráticas y equitativas. Los nuevos instrumentos incluyen el recurso a la narrativa y el drama como metodologías de investigación cualitativa e instrumentos de aprendizaje experimental de apoyo a la investigación comunitaria, que ayudan a comprender una amplia gama de problemas sociales (Walker y Adlam; Ayindo y Owiso; ambos trabajos en www.pdfforum.org/1999). La narrativa se ha aplicado para hacer investigación sobre la condición femenina y el desarrollo comunitario; y el drama se ha empleado en casos de participación infantil (como medio terapéutico) y de investigación comunitaria. Ambos son empleados como técnicas para la formación de personas analfabetas y como herramientas que favorecen la cooperación y el desarrollo de las personas, porque ofrecen oportunidades para su crecimiento y cambio. Otro enfoque nuevo es el discernimiento epistemológico autocrítico (Robinson y Ashley, www.pdfforum.org/1999), método para explorar marcos culturales, identidades y valores de los grupos y comunidades participantes. La investigación testimonial (Appreciative Inquiry) y el encuentro de búsqueda (Search Conference), que también forman parte de la investigación-acción participativa, sirven para apoyar los procesos de desarrollo de capacidades de aprendizaje en redes de organizaciones comunitarias (Leviten; Ford; en www.pdfforum.org/1999). De igual modo se le ha dado nueva significación a la contribución de Paulo Freire en el enfoque de investigación-acción participativa y la educación de adultos, apuntándose incluso a la aplicación del enfoque de educación popular en el diseño y la gestión de proyectos de desarrollo, educación de adultos, desarrollo sostenible e intercambio multicultural (Johnson; Brima; en www.pdfforum.org/1999). Por último, aparece el modelo de la Metodología Triple A, que intenta integrar tres metodologías participativas: el desarrollo participativo, la educación popular y la organización comunitaria, con el fin de generar un marco novedoso de diseño y gestión de proyectos (Paul Castello, en www.pdfforum.org/1999).

En la segunda vertiente de ajustes al paradigma de desarrollo participativo surge otro conjunto de metodologías nuevas, también en etapa de experimentación, que enfatizan la necesidad de contar con instrumentos que apoyen los procesos participativos de diseño, gestión y evaluación de proyectos de desarrollo comunitario, proceso que hoy se están fomentando a una escala operativa nunca antes vista.

La característica principal de este grupo de metodologías es que se ins-

criben en la llamada evaluación rural participativa (PRA), la cual consiste en una fusión de diferentes enfoques prácticos y tradiciones confluyentes (incluyendo la investigación-acción participativa y la educación popular) bajo la idea de que los pobres (principalmente campesinos y grupos urbano-marginales) pueden analizar su situación y emprender acciones, basándose principalmente en diagnósticos, planificación y evaluación de proyectos de desarrollo. En este ámbito de trabajo surgen: el Encuentro de Búsqueda (Search Conference), como instrumento de planificación participativa que permite crear un diálogo efectivo y auténtico entre las organizaciones de base y los técnicos en áreas específicas para el análisis y solución de problemas; el marco lógico y el ZOPP, difundidos por las agencias de desarrollo (el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos-OCDE, el Organismo de Cooperación Técnica de Alemania-GTZ, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional-CIDA, el Banco Mundial, y otras); variantes de la metodología PRA, tales como el diseño participativo y la visualización, instrumentos aplicados a casos rurales y urbanos; la evaluación participativa, como instrumento que ayuda a establecer prioridades que responden a las necesidades de las comunidades pobres y que difieren según su origen y naturaleza: grupos rurales o urbanos, étnicos, feministas, juveniles, y otros; instrumentos pedagógicos para la educación participativa no-formal, aplicados en la tarea de organización de las comunidades y en la promoción de sus acciones; el análisis socioeconómico y de género (SEGA), que es un instrumento para lograr equidad y sostenibilidad; métodos para facilitar la realización de diálogos y procesos de planificación del desarrollo, que combinan mecanismos de discusión e intercambio sobre los problemas y realidades específicas, promovidos mediante talleres de capacitación de las organizaciones comunitarias para identificar problemas críticos y desarrollar planes para resolverlos (al respecto véanse los trabajos de Mascarenhas; Whitmore, Coupal y Simoneau; Polestico; Sulwe; Miller; Odell y Thapalia, en www.pdfforum.org/1999).

Principales ámbitos de experimentación

La experiencia clásica de aplicación de este modelo es la que promueve la movilización autosustentada de los pobres (sector rural, comunidades deprimidas) conducida por sus propios líderes y apoyados en procesos de investigación-acción participativa para desarrollar intervenciones que apunten a la erradicación de la pobreza.

En las últimas dos décadas se ha hecho un gran esfuerzo para repensar, consolidar y ampliar las acciones de desarrollo comunitario, concentrado fundamentalmente en las siguientes áreas:

- la creación de organizaciones de base y su habilitación;
- el trabajo con grupos de población infantil, recurriendo al teatro como medio terapéutico y vía participativa que ayuda a articular y expresar los problemas que los afectan pero que también estimula a generar soluciones;
- la movilización de comunidades y grupos de productores locales en cooperativas para el manejo de sistemas de riego y gestión de recursos compartidos;
- la educación de adultos, para crear condiciones que, desde sus propias tradiciones, valores e identidad cultural, permitan resolver los problemas que encaran;
- el diagnóstico, el diseño, la gestión y la evaluación de proyectos para la eliminación de la pobreza;
- la exploración de marcos culturales, identidades y valores de grupos y comunidades;
- acciones de transformación comunitaria orientadas al logro de la cooperación y la no violencia en contextos de sociedades violentas;
- acciones para el desarrollo de las mujeres y el avance tendiente a lograr mayor equidad de género;
- el trabajo con jóvenes y el fomento de clubes juveniles autosostenibles;
- procesos de negociación entre comunidades indígenas, empresas y gobiernos;
- fomento de procesos de investigación comunitaria y de aprendizaje experimental;
- formación de facilitadores en el uso de técnicas participativas;
- desarrollo de estrategias de enseñanza para generar procesos de aprendizaje;
- desarrollo de redes organizativas para fortalecer la participación de las organizaciones de base y el desarrollo de capacidades de aprendizaje en las redes;
- educación participativa no formal: educación popular, educación de adultos y educación ambiental; así como
- la reconstrucción de la autoestima y la confianza de las comunidades pobres y excluidas en sus propias capacidades, para superar el fatalismo y resignación de la población.

Conclusiones

Quizás una de las principales razones del cambio que identificamos en los enfoques e instrumentos del desarrollo participativo se debe a dos fenómenos concomitantes: la explosión de actividades e iniciativas participativas que se conocen en la actualidad, generadas por la necesidad impostergable de erradicar la pobreza y reducir el riesgo de explosión social; y el acercamiento inevitable que estas prácticas producen entre los distintos actores y agentes involucrados (comunidades, organizaciones intermediarias, gobiernos, universidades e instituciones de desarrollo).

Ello hace que la abundante diversidad de enfoques y métodos existentes se vincule de alguna forma con los análisis y proyectos específicos compartidos por los distintos actores involucrados que cooperativamente se asocian para alcanzar resultados y propósitos comunes.

Debido a esta convergencia práctica que Chambers (1997) califica como oportunidad extraordinaria, las modificaciones tienden a ser más pragmáticas que teóricas, produciéndose cierta integración con una notable diversidad de técnicas inscritas en las metodologías troncales y una extraordinaria ampliación de los campos de experimentación metodológica. La pregunta que subyace estos cambios es: ¿hasta qué punto este fenómeno de convergencia práctica contribuirá a frenar o a impulsar las transformaciones socio-políticas que promueve el enfoque del desarrollo participativo en el largo plazo?

Bibliografía

- Barrera, Manuel. 1999. "Political Participation and Social Exclusion of the Popular Sectors in Chile", en Philip Oxhorn and Pamela K. Starr (eds.), *Markets & Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Bhatnagar, Bhuvan. 1992. *Participatory Development and the World Bank: Potential Directions for Change*. Washington, DC: World Bank.
- Blackburn, James and Jeremy Hollan (eds.). 1998. *Who Changes?: Institutionalizing Participation in Development*. London: Intermediate Technology.
- Boris, Elizabeth T. 1997. "Civil Society: the Foundation of Democratic Participation". Dissemination Paper no. 7. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Strategic Planning and Operational Policy Department.

- Brohman, John Alan Cameron. 1996. *Popular Development: Rethinking the Theory and Practice of Development*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Burbidge, John. 1998. *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and the Rise of Civil Society*. New York: Pact Publications.
- Campfens, Hubert (ed.). 1997. *Community Development around the World: Practice, Theory, Research, Training*. Toronto: University of Toronto Press.
- Chalmers, Douglas A. (ed.) 1997. *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, Robert 1997. "Beyond Whose Reality Counts? New Methods We Now Need". Trabajo presentado en el Congreso de Investigación-Acción Participativa, Cartagena, Colombia (1º al 5 de junio). Trabajo mimeografiado.
- Chanan, Gabriel. 1997. *Active Citizenship and Community Involvement: Getting to the Roots. A Discussion Paper*. Lanham, MD: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions; Office for Official Publications of the European Communities; Bernan Associates.
- Couto, Richard A. 1999. *Making Democracy Work Better: Mediating Structures, Social Capital, and the Democratic Prospect*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- Cruikshank, Barbara. 1999. *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cummings, F. Harry. 1998. "Role of Participation in the Evaluation and Implementation of Development Projects", *Knowledge and Policy: the International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 10(1-2), spring.
- da Cunha, Paulo Vieira. 1997. *The Limits and Merits of Participation*. Policy Research Working Paper N° 1838. Washington, DC: World Bank.
- Day, Graham. 1998. *Where Do We Go from Here?: A Review of Community Participation Methods*. Aberstwyth: Jigso.
- de Oliveira, Miguel Darcy y Tandon, Rajesh (eds.). 1995. *Cidadãos: Construindo a Sociedade Civil Planetária*. Washington, DC: CIVICUS.
- Deth, Jan W. van (ed.) 1997. *Private Groups and Public Life: Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*. New York: Routledge.
- Development Assistance Committee's Expert Group on Aid Evaluation. 1997. *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development and Good Governance: Synthesis Report*. Paris: OCDE.
- d'Incao, Maria Conceição. 1995. *Nós, Cidadãos: Aprendendo e Ensinando a Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.
- Edmondson, Ricca. 1997. *The Political Context of Collective Action: Power, Argumentation and Democracy*. London: Routledge.

- Elkin, Stephen L. and Soltan, Karol Edward (eds.). 1999. *Citizen Competence and Democratic Institutions*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Escobar, Arturo, Dagnino, Evelina y Alvarez Sonia E. (eds.). 1998. *Cultures of Politics, Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, CO: Westview Press.
- Fals Borda et al. 1991. Acción y conocimiento. Cómo romper el monopolio con Investigación-Acción participativa. Bogotá, Colombia: CINEP.
- Farrar, Adam and Inglis, Jane. 1996. *Keeping It Together: State and Civil Society in Australia*. Leichhardt, NSW: Pluto Press Australia.
- Fedozzi, Luciano. 1997. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; FASE; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, Brasil: Tomo Editorial.
- Fernando, Jude L. and Heston, Alan W. (eds.). 1997. *The Role of NGOs: Charity and Empowerment*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fitzsimmons, Tracy. 1995. "Paradoxes of Participation: Organizations and Democratization in Latin America". Tesis doctoral, Stanford University.
- Fullinwider, Robert K. 1999. *Civil Society, Democracy, and Civic Renewal*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- García C., Adriana y García Cruz, Beatriz (eds.). 1996. *Sociedad civil, actor de gobernabilidad: la propuesta de Equipo Pueblo*: Memoria. México: Iniciativa Pública.
- Gaventa, John. 1990. *Participatory Education and Grassroots Development: Current Experiences in Appalachia*, U.S.A. Honolulu, Hawaii: Participatory Development Project, East-West Center, Resource Systems Institute.
- Hiskes, Richard P. 1996. "Acts of Democracy: Reconceptualizing Politics, Participation, and Competence", *The Public Perspective* 7(4) June-July.
- Hoff, Marie D. (ed.). 1998. *Sustainable Community Development: Studies in Economic, Environmental, and Cultural Revitalization*. Boca Raton, FL: Lewis Publishers.
- Holmes, Malcolm. 1994. "Public Sector Management and Participation: Issues for Discussion". Trabajo presentado en el Workshop on Participatory Development, Mayo 17-20, Washington, DC.
- Jelin, Elizabeth. 1997. "Emergent Citizenship or Exclusion? Social Movements and Non-Governmental Organizations in the 1990's, en William C. Smith and Roberto Patricio Korzeniewicz (eds.), *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Kaufman, Michael and Dilla Alfonso, Haroldo (eds.). 1997. *Community Power and Grassroots Democracy: the Transformation of Social Life*. London: Zed Books.

- Khan, Usman (ed.). 1999. *Political Dialogue between Government and Citizens*. London: UCL Press.
- Layard, P. Richard G. 1998. *Tackling Inequality*. New York: St. Martin's Press.
- Ledwith, Margaret. 1997. *Participating in Transformation: Towards a Working Model of Community Empowerment*. Birmingham: Venture Press.
- Lijphart, Arend. 1996. *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*. Irvine, CA: University of California, Irvine.
- Menashi, Dara Elizabeth. 1997. "Making Public/Private Collaboration Productive: Lessons for Creating Social Capital." Tesis doctoral, Harvard University, Cambridge, MA.
- Mishra, Anil Dutta. 1999. *Gender Perspective: Participation, Empowerment and Development*. New Delhi: Radha Publications.
- Moore, David B. and Schmitz, Gerald (eds.). 1995. *Debating Development Discourse: Institutional and Popular Perspectives*. New York: St. Martin's Press.
- Morrell, Michael Ernest. 1998. "Broadening Horizons: Can Participation Make Better Citizens". Tesis doctoral, Arizona State University.
- National League of Cities, Advisory Council. 1996. *Connecting Citizens and Their Government: Civility, Responsibility and Local Democracy*. Washington, DC: National League of Cities.
- Nelson, Nici and Wright, Susan (eds.). 1995. *Power and Participatory Development: Theory and Practice*. London: Intermediate Technology Publications.
- Newton, Kenneth. 1997. "Social Capital and Democracy", *American Behavioral Scientist*, vol. 4 N° 5: 575-586.
- Onyx, Jenny. 1996. *Social Capital: Theory and Measurement*. Lindfield, NSW: CACOM.
- Oxhorn, Philip. 1995. *Organizing Civil Society: the Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Palanithurai, G. 1996. *Participation in the Development Process: Grassroots Experiences*. New Delhi: Kanishka Publishers.
- PDFForum (Foro sobre Participatory Development) <http://www.pdfforum.org/1999>.
- Pérez Díaz, Víctor. 1997. *La esfera pública y la sociedad civil*. Madrid: Taurus.
- Portes, Alejandro y Itzigsohn, José. 1997. "The Party or the Grassroots: A Comparative Analysis of Urban Political Participation in the Caribbean Basin", en William C. Smith y Roberto Patricio Korzeniewicz (eds.). *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Portilla Rodríguez, Melania. 1997. *Social Capital in Developing Societies: Reconsidering the Links between Civil Agency, Economy and the State in the Development Process*. The Hague: Publications Office, Institute of Social Studies.

- Potapchuk, William R. (ed.). 1998. *Building Community: Exploring the Role of Social Capital and Local Government*. Washington, DC: Program for Community Problem Solving.
- Rahman, Md. Anisur. 1993. *People's Self-Development: Perspectives on Participatory Action Research: A Journey through Experience*. Londres: Zed Books.
- Richard, Pierre. 1995. *Le temps des citoyens pour une démocratie décentralisée*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Rietbergen-McCracken, Jennifer (ed.). 1996. *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*. World Bank Discussion Paper no. 333 0259-210x. Washington, DC: World Bank.
- Roman, Joel. 1998. *La démocratie des individus*. Paris: Calmann-Levy.
- Sen, Amartya. 1989. "El desarrollo como expansión de la capacidad", en Griffin Keith and Knight, John (eds.) "El desarrollo humano en el decenio de 1980 y más adelante", *Revista de la Planificación del desarrollo de Naciones Unidas*, N° 19.
- Seratti, Karen Diane. 1996. "Community Coalition Processes and the Promotion of a Sense of Community". Tesis doctoral, University of Missouri, Kansas City.
- Simon, Karla W. 1997. *Creating an Enabling Environment for Development Partnerships*. Dissemination Paper no. 8. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Strategic Planning and Operational Policy Department.
- Smith, B. C. 1998. "Participation without Power: Subterfuge or Development?" *Community Development Journal* 33(3) July: 197-204.
- Smith, D. M. and Blanc. M. 1997. "Grassroots Democracy and Participation: A New Analytical and Practical Approach." *Environment and Planning* 15(3).
- Stewart, John David and Walsh, Kieron. 1995. *Citizenship: Rights, Community and Participation*. London: Pitman.
- Stiefel, Matthias. 1994. *A Voice for the Excluded. Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books in association with the United Nations Research Institute.
- Swift, Jamie. 1999. *Civil Society in Question*. Toronto: Between the Lines.
- Taylor, Lucy. 1997. *Citizenship, Participation and Democracy: Changing Dynamics in Chile and Argentina*. Basingstoke: Macmillan.
- UNESCO/CROP Roundtable. 1997. *Poverty and Participation in Civil Society*. Paris: UNESCO Publishing.
- Voet, Maria Christine Bernadetta. 1998. *Feminism and Citizenship*. London: Sage Publications.

Gerencia educativa como ámbito de la gerencia social

Daniel Eduardo D'Eramo

Si consideramos la construcción de ciudadanía como horizonte utópico de nuestras transformaciones educativas, podemos y debemos ver al docente como un “trabajador cultural o intelectual transformativo” que ejerce el liderazgo público de un proceso pedagógico de emancipación cultural y política (Giroux, 1997). Tanto como sujeto éticamente responsable en la representación de la autoridad y en el ejercicio de un poder/saber en permanente tensión con lo público, o como la razón de justificación, espacio de interacción y criterio de legitimación, el docente se presenta como un dirigente social (Cullen, 1997).

La emancipación —como acción educativa orientada a la construcción de ciudadanía— y la legitimación —como interacción social y circulación pública de saberes socioconstruidos— surgen como acciones que configuran la función docente. Pero dicho papel estaría incompleto si omitimos la acción técnica o instrumental —orientada a la calidad de las políticas de transformación educativa implantadas en nuestros países— y a partir de la cual podemos completar el papel docente presentándolo, en su condición profesional, como un gerente social.

La validez de una “analogía” resistida

Existe todavía una fuerte tradición de resistencia a las analogías empresariales que pretenden aportar nuevos enfoques generales sobre las funciones educativas: una escuela no es una empresa; tampoco el alumno es un producto. Una tradición de resistencia supone, como contrapartida de justificación, la existencia de concepciones con pretensión hegemónica que terminan por confundir la analogía con la sinonimia: una escuela es una empresa cuyo producto final es el alumno. Al respecto, Frigerio (1995) destaca que la pretensión uniformante de la lógica de mercado tiende a desunir la idea de espacio público y servicio público. En la realidad, tanto la de la resistencia como la de la insistencia, se trata de dos visiones esencialistas, una empresarial, peda-

gógica la otra, que creen en una calidad educativa ligada a la lógica unidimensional del mercado o a una lógica áulica autosuficiente e incontaminada.

Según el diccionario, analogía significa plantear una relación de semejanza entre dos cosas distintas. Precisamente, incorporar el concepto de gerencia social para dotar de nuevo significado a las funciones de los actores educativos es establecer una relación de semejanza —“lo gerencial”— entre dos lógicas diferentes: la del interés privado y la del interés público o social; en nuestro caso la del interés social por la calidad educativa. Como afirma Kliksberg (1997) se trata de captar y construir un saber gerencial de lo social apoyados en la ciencia gerencial “global”. Considerar al docente como gerente social es establecer una analogía válida aceptando el imperativo gerencial de la complejidad sin olvidar la especificidad del topos y la acción escolares: espacio público relevante, en el cual se despliega un proceso “crucial” de sinergia cognitiva basada en el capital humano y social —otra analogía válida— de cuyo resultado depende, en última instancia, la eficacia de las políticas educativas.

Vale preguntarse si atrapados en una lógica disyuntiva no estamos en realidad debilitando el esfuerzo por legitimar y traducir en inversión el gasto social —otra analogía—, colaborando, inconscientemente o no, a fortalecer el mito de una ineficiencia pública incorregible o el de una eficiencia privada inimitable.

La semejanza entre la docencia y la gerencia social puede resultar en una analogía válida para despejar dichas dificultades pero el primer paso hacia ello debería ser abandonar una resistencia basada en prejuicios terminológicos que cierran o impiden reconocer que las teorías de la organización comprendieron su estrecha vinculación con concepciones del aprendizaje (Aguerrondo, 1992). En el mismo sentido, Pilar Pozner (1995) cita autores que se han basado en trabajos de Henry Mintzberg. Por lo tanto, sería correcto afirmar que las ciencias de la administración y de la organización han mostrado mayor apertura a la inclusión de cuestiones extradisciplinarias (precisamente de las ciencias de la educación) si se piensa que, desde el paso del paradigma de la administración de personal hasta el del de desarrollo organizacional, han sido claves los aportes provenientes de la pedagogía, sobre todo en lo que se refiere a planes de capacitación y evaluación de perfiles y desempeño mientras que la gestión educativa no muestra todavía un grado similar de apertura a la inter o extradisciplinariedad.

Trataremos de justificar la validez de la analogía que permite considerar al docente como un gerente social. En primer lugar, y con base en la metáfora de Frigerio (1995), presentaremos la gerencia educativa como un concep-

to “nudo” a partir del cual es posible ligar visiones y prácticas que sobre la realidad de las políticas educativas se presentan divorciadas. Luego mencionaremos algunas razones estratégicas determinadas por los objetivos intermedios de las reformas educativas, de la transformación organizacional y de otras vinculadas a la revalorización y resignificación del papel docente.

Postulados para enmarcar la reflexión

Creemos necesario puntualizar algunos postulados básicos a partir de los cuales enmarcar nuestro tema de reflexión y precisar el sentido de algunos de los significantes implicados, aun cuando se trate de asuntos que en este trabajo no serán desarrollados y discutidos.

Postulado 1

Las transformaciones educativas no alteran el objetivo esencial e invariante de la educación sino los caminos que pueden conducirnos a su cumplimiento.

El objetivo invariante de la educación es el logro de aprendizajes. La definición y asignación de principios y valores políticos junto a la elección de estrategias de intervención técnica y normativamente explicitadas configuran, en nuestro caso, una política educativa. En este sentido la innovación en la organización y la gestión escolar constituyen objetivos de transformación intermedios para facilitar el cumplimiento de los objetivos tanto políticos como el propio y esencial de la educación (Aguerro, 1992).

Postulado 2

La gerencia social como práctica transversal de las políticas sociales.

Coincidimos con la transversalidad, reiterativa de la gerencia social en todo el proceso de formación de políticas públicas en sus niveles macro y micro (Molina, 1999) lo cual implica el resguardo de rupturas amenazantes en la cadena jerárquica de sus objetivos y en la eficacia y eficiencia de la misma.

Postulado 3

La escuela y el aula como ambiente organizacional y marco de poder.

Debe reconocerse la escuela como un referente organizacional articulado y dinámico, inserto en su correspondiente “marco de poder” (Downs, 1967;

citado en Rondinelli, Middleton y Verspoor, 1995), expuesto a una totalidad proporcional de incertidumbre o como una totalidad suficientemente compleja (Matus, 1984).

Postulado 4

La gestión escolar y áulica son modelos a escala de gerencia social.

Como derivación lógica de los postulados anteriores, en estos ámbitos se desarrollan actividades de gerencia social tanto en lo que se refiere a la ejecución de acciones y a la evaluación de resultados, definidos y esperados desde el nivel de decisión macro, como en lo relativo a la formación de proyectos (institucional y áulico) con la adecuada identificación y jerarquización de objetivos y la aplicación de mecanismos de seguimiento y evaluación. Se alude así a la gestión áulica e institucional por la cual la escuela surge como unidad crucial de cambio, de organización y eficacia del servicio educativo (Aguerrondo, 1992).

Postulado 5

La escuela y el aula son equipos de trabajo.

En la interacción escolar o áulica se hacen presentes los mismos papeles gerenciales (facilitadores o bloqueadores) como también los espacios y climas (funcionales o disfuncionales) en que opera cualquier organización.

Postulado 6

La gerencia social de la educación no es función exclusiva de los directivos escolares.

Compartimos la resignificación de la gestión escolar a partir de los proyectos educativos institucionales (PEI) como “ruptura de la dirección administrada” y “desentrenamiento del gobierno de lo pedagógico” (Pozner, 1995). En este sentido, cuando hablamos del docente como gerente social, incluimos también a los directivos y supervisores.

Gerencia educativa como concepto “nudo”

La experiencia laboral, vinculada directamente con las acciones y representaciones de diferentes actores educativos que participan en la instrumenta-

ción de la transformación educativa en Argentina permite confirmar cotidianamente la existencia real de desanudamientos problemáticos o bloqueadores para captar y construir una visión compartida, resignificante y en absoluto desvirtuada del papel docente. Consignaremos brevemente cómo la función sociogerencial de los actores educativos puede religar los desanudamientos que identifica Frigerio (1995):

- uno es el espacio público y servicio público debido al vaciamiento de sentido colectivo del espacio público escolar que provoca la implantación de una lógica de mercado. Creemos que el concepto de gerente social educativo alerta sobre la posibilidad de la eficiencia al tiempo que rescata, afianza y resignifica la especificidad de lo público;
- otra corresponde a las políticas educativas y políticas escolares producto de encapsulamientos que ignoran la interacción entre ambas. Pensar en el docente como gerente social contribuye a la reconciliación cuando supone verlo como responsable por los resultados de una práctica enmarcada en una planificación institucional y en una expectativa estratégica de logro, cuya eficacia final se juega en el espacio escolar. El docente es, finalmente, un gerente social de la cotidianidad educativa;
- un tercera desvinculación está relacionada con la teoría y práctica educativas a partir de una concepción rígidamente fronteriza que separa saber y hacer, planeamiento y ejecución, aula e institución, Estado y escuela. Permitirnos un enfoque sociogerencial de los papeles educativos nos aleja del modelo de organización y gestión tecnoburocrático y nos posibilita la configuración de escuelas inteligentes, basadas en modelos participativos, abiertos y flexibles de gestión áulica e institucional;
- la organización y el currículo surge como la cuarta separación. Consideramos la complejidad y riqueza de lo curricular a partir de una concepción “ampliada” del currículo entendido como un conjunto de experiencias, prácticas, contenidos y valoraciones a partir del cual la organización y la gestión institucionales adquieren dimensión pedagógica¹;
- por último, más que un desanudamiento una carencia: la no aplicación de un saber gerencial que permita “conocer” la especificidad de las instituciones educativas o los avances teóricos del campo de la organización y gestión con las teorías del aprendizaje (Aguerrondo, 1992) para

¹ El currículo amplio constituye un tópico teórico de gran complejidad dado que supera las visiones tradicionales que lo reducen a una estructura académica o plan de estudios.

mejorar el comportamiento institucional y aumentar la calidad del servicio. Esto es de especial relevancia para el sector educativo debido a la resistencia a la que hicimos referencia y a la tradicional forma de cubrir los puestos de conducción, basada en reglamentaciones de las carreras docentes que permiten reclasificaciones y ascensos por méritos que no necesariamente responden a formación o capacitación en gestión institucional. Se trata de un tema tan discutible como clave, y la mayoría de las transformaciones educativas en nuestros países lo han considerado necesario para asegurar los objetivos de desarrollo fijados, y para concretar las expectativas de autonomía institucional (Helwig, 1998).

Organización y gestión escolar

La institución escolar es un espacio de vigencia y redefinición de lo público (Cullen, 1997) lo cual supone, esencialmente: autoridad, legalidad y legitimidad; agregación, diversidad y trascendencia de intereses; escasez de recursos; decisiones y acciones responsables que comprometen, involucran y convocan. También nos hemos referido a la escuela como unidad relevante de organización y de cambio real en la cual se juega la eficacia de las políticas educativas. Las expectativas de autonomía y participación la refuerzan como imaginario instituyente e instancia de decisión, de definición de objetivos y problemas, selección de estrategias de abordaje y solución, gestión de acciones adecuadas y mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan confirmar logros y establecer reformulaciones correctivas. Su carácter y protagonismo esencialmente públicos nos devuelven la escuela como un ejemplo a escala o micro de un modelo interactivo e iterativo de formación de política pública. La existencia de este proceso se pone de manifiesto en la elaboración de los proyectos educativos institucionales (PEI) que constituyen referentes deseables y prácticos de modelos de gestión institucional participativa.

Breve caracterización de un PEI

Con diversos matices que no alcanzan diferencias semánticas sustanciales, la sigla PEI se ha incorporado al discurso de las transformaciones educativas en América Latina, en algunos casos como un verdadero propósito y en muchos como marco conceptual, perdiendo de vista que sólo puede hablarse de polí-

ticas públicas en la medida en que se concreten y evalúen sus acciones (Molina, 1999).

Las fuertes expectativas de autonomía y participación originadas en nuestras transformaciones educativas, refuerzan la importancia de los PEI como modelos deseables y prácticos de gestión institucional participativa para organizar la escuela pública y asegurar la calidad en la provisión del servicio educativo (Chávez, 1996).

Una gestión educativa centrada en los PEI supone un imaginario escolar instituyente, un ámbito participativo para elaborar diagnósticos, tomar decisiones, definir objetivos, generar compromisos de acción, organizar la oferta curricular e instrumentar mecanismos de seguimiento y evaluación. Estas actividades componentes del PEI lo traducen en una política pública de concreción institucional o micro como imaginario orientador, con objetivos compartidos, acciones cooperantes, y evaluación permanente de sus resultados.

Siguiendo a Chávez, las implicaciones y significación estratégica y participativa de los PEI radican en las siguientes características: integralidad a partir de la cual el proceso pedagógico atraviesa el espacio-tiempo de toda la institución escolar entendida como unidad, y se amplía el currículo, a partir de una visión programática de contenidos a enseñar, hacia un conjunto complejo de relaciones, procesos, condiciones y situaciones que inciden negativa y positivamente en el rendimiento educativo. La integralidad de la gestión educativa nos indica que la gestión escolar no es el “gobierno” de lo didáctico (Pozner, 1995).

Heterogeneidad determinada por la diversidad de actores significantes de lo institucional cuyo reconocimiento y fortalecimiento constituye en sí mismo una finalidad de la gestión educativa y abre posibilidades para encontrar modelos de gestión adecuados.

Vinculado con lo anterior emerge el conflicto como dato institucional omnipresente y la posibilidad dialéctica para la construcción o reconstrucción de acuerdos intersubjetivos sobre imagen, objetivos y resultados institucionales. Este proceso de construcción y reconstrucción del colectivo institucional coloca la evaluación como una acción estratégica que permite justamente conocer los logros del proyecto educativo institucional. Debemos reconocer, sobre todo en las instituciones educativas, que la evaluación — lejos de verse como una aliada— sigue siendo un monstruo (tomamos la inmejorable alegoría de Karen Mokate, 1999).

A su vez, nada de lo dicho tiene sentido en un modelo de gestión burocrático y autoritario que fragmenta, homogeneiza, reprime e impone. Surge entonces como variable esencial la participación efectiva (involucramiento

de la comunidad educativa en su máxima expresión) y real (visualizada en el hacer, opinar, decidir y evaluar).

Esta breve caracterización del PEI como un modelo escolar de formación institucional de política pública refuerza la complejidad de la organización escolar y la necesidad de desarrollar modelos organizacionales adecuados con un perfil educativo gerencial cuyas capacidades expresamente incorporadas al nuevo discurso educativo convergen con aquellas agregadas y señaladas por Kliksberg (1997) para la gerencia social de avanzada:

- Hablar de escuelas inteligentes; de organizaciones que aprendan a aprender; de escuelas y aulas abiertas y flexibles a las demandas de su entorno de inserción; de docentes preparados y dispuestos a pensar y revisar sus propias prácticas; a capitalizar los conocimientos y experiencias previas de sus alumnos; a asumir la provisionalidad del conocimiento ante la velocidad del cambio científico y tecnológico; a orientarse hacia una educación para la diversidad. Cuando se habla de la educación como proceso de legitimación pública del saber y, en consecuencia, del docente como autoridad institucional, dirigente social, líder pedagógico, gestor pedagógico, de desarrollar la investigación educativa; en definitiva, cuando se habla de gestión institucional, de gestión áulica, de gestión pedagógica, de gestión curricular, se está aludiendo en este contexto de significación a capacidades para “gerenciar la complejidad educativa”.
- Cuando se habla de equipos pedagógicos, de coordinación pedagógica, de acciones pedagógicas concertadas, de proyectos pedagógicos, de pareja pedagógica, de interdisciplinariedad, producción y utilización de información oportuna y relevante, de evaluación de desempeño de las funciones educativas institucionales y áulicas, de la formación, capacitación y actualización docente permanente, aparece la capacidad de “gerenciar recursos humanos”.
- El conflicto es inherente a toda organización y la escasez de recursos es un dato insoslayable de nuestras instituciones públicas y escuelas. En un escenario expuesto al conflicto de intereses y a la competencia por la obtención de recursos, se requiere también del docente el desarrollo de “la capacidad de negociación”. Como afirma Tedesco (1998), son los recursos y no la complejidad lo que disminuye en nuestros países.
- Tampoco está ausente del discurso de la transformación educativa en el contexto de desempleo creciente la necesidad de articular la escuela y el mundo del trabajo. Como uno de los objetivos de las instituciones educativas está presente satisfacer las competencias exigidas por las nuevas

formas de trabajo y producción que aumenten las posibilidades de “la inserción laboral”, una de las dimensiones —necesaria pero no suficiente— de la calidad educativa, un indicador significativo de la efectividad externa.

Estas capacidades sociogerenciales (incorporadas al discurso de las transformaciones educativas) exigen y habilitan a los docentes para conocer instrumentos de gestión que mejoren su participación en la planificación estratégica institucional. La incertidumbre ambiental (determinada por la complejidad y el cambio) y el considerable nivel de innovación (visto como desviación de las prácticas escolares instituidas) nos coloca, al momento de repensar la escuela, ante auténticos modelos de contingencia (Rondinelli, Middleton y Verspoor, 1995) por lo cual la estrategia de formación, capacitación y perfeccionamiento docente continuos resulta un componente expresamente considerado por nuestras transformaciones educativas.

Formación y papel docente²

A diferencia de las reformas educativas anteriores, centradas casi exclusivamente en reformulaciones curriculares con sentido acotado, es decir, basadas en modificaciones de los planes de estudio, estas transformaciones dan cuenta, además, de cambios epistemológicos y prácticos en el proceso de la enseñanza y el aprendizaje, de nuevos modelos de organización y gestión escolar y, fundamentalmente, del nuevo perfil docente que dichos cambios exigen.

Existe consenso regional y mundial sobre la necesidad de fortalecer la función del personal docente en un mundo cambiante, como surge de 45ª Conferencia Internacional de Educación que se llevó a cabo en Ginebra en octubre de 1996. De tal acuerdo, y por su directa vinculación con nuestro tema, podemos destacar: “la necesidad de mejorar la articulación de la formación inicial con las exigencias de una actividad profesional innovadora”.

Asimismo, a partir del diagnóstico compartido se asumieron compromisos de acción para el fortalecimiento de la función docente surgiendo la necesidad de “incentivar la consulta, la coordinación y el diálogo con los docentes y sus organizaciones, tanto en la fase de ejecución de los proyectos

² Para esta parte del trabajo nos basamos en la Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas (1998) dedicada especialmente a la formación y capacitación docente y consignando en cada cita, autor, número de revista y páginas de ubicación del artículo.

de transformación como en la elaboración, seguimiento y evaluación de los mismos”.

Los puntos referidos al diagnóstico así como el relacionado con el compromiso de acción asumido ponen de manifiesto la necesidad, en cuanto a la profesionalización e innovación del papel docente, de superar la tradición áulico pedagógica para insertar la función docente en el marco más amplio de las organizaciones complejas, inteligentes, que se aproximen al logro de un profesionalismo colectivo (Tedesco, 1998).

Resulta interesante al respecto transcribir la opinión de Graciela Lombardi relativa a las implicaciones de articular la formación docente inicial (básicamente pedagógica) con capacitación específica para el desempeño de un papel docente innovador: “Es función de la capacitación no sólo atender la actualización sino también promover espacios en los cuales los docentes puedan revisar e indagar sus propias prácticas con el objetivo ya no de actualizarse en determinados contenidos, sino de analizar el tipo de obstáculos que enfrentan, identificar la o las fuentes por las cuales esos problemas existen en su escuela o en su aula y darse a la tarea de buscar las soluciones en forma colectiva (...) Suponemos que hasta que no haya una formación para la conducción más específica y más instalada en la formación de grado, es probable que el pasaje del aula a la conducción institucional en cualquiera de sus formas va a requerir de espacios de reflexión para poder posicionarse en el nuevo papel y va a demandar espacios de actualización para adquirir conocimientos, instrumentos, rutinas que aporten al ejercicio del papel de conducción institucional” (Lombardi, 1998: 42-43).

La formación y capacitación docente continúa orientada a consolidar y fortalecer este nuevo papel. Está presente en las transformaciones educativas de nuestros países —aun con diferencias de enfoque y de contexto, y con mayor o menor énfasis—, considerada como una estrategia de sustentabilidad de esas transformaciones.

En Argentina se ha iniciado y está finalizando el proceso de acreditación de los nuevos PEI a partir de lo cual quedará instalado, como estructura permanente de la nueva oferta institucional, lo que desde el inicio de la transformación y para su “despegue” constituyó la Red Federal de Formación Docente Continua. La estrategia se basa en perfiles institucionales organizacionales y gerenciales que articulen las tres funciones de la profesionalización docente (formación, capacitación e investigación) tanto hacia fuera, con la creación de redes de cooperación interinstitucional, como hacia adentro para la adecuación permanente entre las propias prácticas institucionales y las demandas de la transformación. Al respecto, “una gestión curricular fle-

xible, una gestión institucional flexible, implica la permanente articulación de las tres funciones y depende también de que en el tratamiento que hagamos de esta gestión institucional y curricular no dejemos nunca de lado la noción de complejidad de las prácticas cotidianas del sistema educativo en el cual trabajamos y las articulemos siempre con los requerimientos de las transformaciones” (Lombardi, *ibíd.*: 45).

En Bolivia, la Ley 1565 sobre la Reforma Educativa aprobada en 1994 establece la transformación de las escuelas normales urbanas y rurales en Institutos Normales Superiores (INS) responsables de la formación y capacitación docentes del nivel inicial. Su estructura contempla un nivel operativo constituido por las unidades de planificación y desarrollo institucional, de formación inicial, de formación de recursos humanos en servicio y de administración financiera. Dentro de las áreas y sub-áreas de la formación docente se asigna importancia al “conocimiento gestor de los procesos y productos curriculares e institucionales de la educación por lo que se propone el área de Gestión Educativa” (Villca, 1998:119 y151). Las expectativas del papel docente en la transformación boliviana, nos remiten nuevamente a aquellas deseables para afrontar la complejidad organizacional y gerencial: “mediador, iniciador y promotor de aprendizajes significativos, organizador, investigador y comunicador intercultural” (*ibídem*).

En Colombia, con una creciente brecha educativa urbano-rural, la formación docente se ha iniciado a través de planes decenales, para hacer operativo el mandato constitucional sobre prestación del servicio educativo como política de Estado. La creación de un Sistema de Formación de Educadores apunta a la profesionalización, a la jerarquización social, a la resignificación institucional y comunitaria y a la efectividad del papel docente. La intención de una capacitación permanente es la de recuperar, adaptar y fortalecer la experiencia valiosa de los Centros Experimentales Piloto (CEP), organismos desde los cuales se organizó históricamente esta función. La nueva función de formación docente continua deberá permitir al docente “particular estrategias y acciones significativas que le garanticen sus relaciones y prácticas pedagógicas en el aula, en la institución escolar y en otros espacios de construcción ‘colectiva’ con la intención, entre otras, de formar docentes con capacidad para gestionar sus proyectos educativos pedagógicos y para conformar grupos, redes de intercambio, de experiencias y conocimiento” (Puche Uribe, 1998: 165-181).

Si bien con objetivos menos explícitos de gestión institucional en las expectativas del nuevo papel docente, la estrategia de descentralización y fortalecimiento regional provincial y local de la reforma ecuatoriana permite

suponer que deberán desarrollarse estas nuevas capacidades de los docentes. Este componente de formación parecería estar tácitamente presente en la Red Nacional de Formación y Capacitación Docente, creada para la aplicación de la reforma curricular, que —desde lo técnico— aspira a fortalecer el proceso de descentralización y a asegurar su sustentabilidad, dado que el carácter dinámico de la reforma educativa “(...) se alimenta y enriquece con la práctica del magisterio, requiere de formas de autoinnovación y movilización interna en las escuelas, y esto depende directamente de lo que maestros y maestras sean capaces de hacer en su práctica educativa” (Campos, 1998: 183-198).

En Perú se está implantando un proyecto piloto de capacitación de formadores financiado por el BID, que mediante una red institucional trabaja en líneas de acción paralelas a la formación disciplinaria para capacitar en las funciones de conducción sobre la base de proyectos de desarrollo institucional como continentes de las propuestas pedagógicas. A través del denominado PLANCAD, se ha iniciado un proceso de modernización de la profesión docente que trasciende el papel de mero transmisor de conocimientos. (Escobar, 1998: 91-119). Como lo ha destacado una psicóloga educativa de ese país, el tercer milenio abre nuevos espacios de formación pedagógica que deben ser contemplados en diseños curriculares para una formación docente de calidad, espacios que están centrados en tres grandes dimensiones procedimentales: la pedagógica, la organizativa y la de gestión (Reateguy, 1998: 121-153).

La situación particularmente compleja de Brasil también reconoce la necesidad de una formación docente de nivel superior que cubra las demandas de acceso a la enseñanza fundamental en todo su territorio federativo. Las instituciones de formación docente y sus equipos son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las ofertas de formación con lo cual los distintos niveles de los poderes públicos se reservan el papel de articuladores o inductores de políticas desde lineamientos orientadores. Apuntando a un docente con perfil intelectual y técnico, la formación docente deberá formar profesionales con capacidades para “la construcción de la autonomía en el ámbito de la docencia, de la producción de conocimiento pedagógico y de la participación en el proyecto educativo en las escuelas y en la comunidad educativa” (Brasil-Secretaría de Educación Fundamental del Ministerio de Educación y Deportes, 1998: 41-104).

La cita precedente nos remite de nuevo a las implicaciones organizacionales y gerenciales que en términos de competencias se ponen en juego en el proceso de gestión participativa de los PEI. En este sentido, las debilidades históricas de la formación de profesores en Brasil aluden explícitamente —

junto a cuestiones político administrativas y metodológicas— a aquellos aspectos gerenciales relacionados con el planeamiento, la ejecución y la evaluación de programas de formación en servicio por parte de los sistemas de enseñanza. El estado de Minas Gerais constituye un verdadero paradigma a partir de la implantación, en 1991, de un Sistema de selección competitiva de directores escolares (SECOM) que ya ha arrojado resultados exitosos (Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente, N° 19: 229-267).

La suscripción de los Acuerdos de Paz en Guatemala, en diciembre de 1996, permitió al ministerio de Educación impulsar acciones de capacitación docente para avanzar en la reforma educativa iniciada en 1987. Se creó así un Programa Nacional de Capacitación de Maestros y Maestras en Servicio, bajo responsabilidad del Sistema Nacional de Mejoramiento del Recurso Humano y Adaptación Curricular (SIMAC), organizado en círculos de calidad docente para cada nivel del sistema y entre sus módulos se ha incluido uno de “gestión educativa conformado por la administración general; la administración educativa; la administración curricular; las relaciones humanas en la escuela; la investigación participativa; la reforma educativa y el liderazgo proyectado en las escuelas, iniciando un proceso orientado a instalar la gestión por proyectos educativos escolares” (Guatemala-Programa Nacional de Capacitación, 1998: 133-163).

México es otra experiencia clara en materia de formación de nuevos profesionales docentes a través del Programa Nacional de Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (Pronap) con un componente dedicado a la gestión escolar para contar con recursos humanos renovados y flexibles que estén en condiciones de desempeñar los papeles que la educación demande. En ese sentido, el programa prevé la posibilidad de adjudicar funciones de dirección y conducción a aquellos docentes que demuestren aptitudes para ello (Ponce, 1998: 165-193).

En el caso de Paraguay, desde 1994 se ha planteado la reforma del sistema de formación docente basada en una estrategia en “cascada” donde se destaca el papel de los Círculos de Aprendizaje concebidos como un espacio de intercambio y transmisión de experiencias y aprendizajes entre docentes, orientado al aprovechamiento de capital social institucional con base en principios que caracterizan a los enfoques de gestión autónoma y participativa (Achinelli, 1998: 53-89).

Por último, el caso de Uruguay representa tal vez el referente más claro y explícito de este nuevo papel docente ya que la estrategia de formación de profesores se enmarca explícitamente en los imperativos de la globalización

y complejidad actuales, lo que exige nuevas organizaciones del conocimiento centradas en el aprovechamiento del capital humano y social, gestión participativa y organización en redes plasmada en la existencia desde 1996 de los llamados Centros Regionales de Profesores (CERP) de los cuales, en medio de debilidades propias de una experiencia de cambio innovadora respecto de la tradición centralista del servicio educativo en Uruguay, surgen algunas fortalezas, entre las cuales nos interesa en particular una en la que la funcionaria responsable se encarga de puntualizar y que sirve de síntesis y cierre de lo que hemos pretendido significar al presentar al docente de los nuevos tiempos como un gerente social educativo, como un docente que tenga presente las exigencias gerenciales de su nuevo papel y no olvide su noble e invariable objetivo de enseñar: “Una de las fortalezas [contenida] en la propuesta de los CERP se encuentra en el desarrollo del trabajo en equipo. La vida en los CERP implica, para unos y para otros, enfrentar en común diferentes aspectos del trabajo educativo: gestión, negociación, enseñanza, aprendizaje evaluación, investigación. Esto lleva necesariamente a la incorporación de la idea de equipo docente, lo que tiene sin duda consecuencias importantes en la cultura de trabajo de los futuros profesores” (Vaillant, D., 1998: 195-209).

Síntesis final y declaración de principios

Hemos apelado a la aceptación de la analogía como posibilidad de entablar una relación de semejanza próspera que favorezca un cambio de enfoque sobre el papel docente, sin desvirtuar su especificidad pedagógica pública y social, dentro de espacios institucionales que también y esencialmente lo son. Se han hecho explícitos postulados que la sustentan y razones que permiten validarla desde la significación teórico-práctica de los procesos de formación de políticas públicas y desde los objetivos que orientan nuestras transformaciones educativas. Pero también hemos destacado la complejidad como una realidad interna y externa que alcanza y condiciona la organización y gestión de la institución escolar. Sin embargo, aceptar la complejidad no implica admitirla como justificación envolvente y uniformante. La escuela pública, como espacio de significación social instituido e instituyente, emerge con una complejidad propia e inigualable, por “(...) el hecho de ser sede de muchos sueños, sueños sociales e individuales, entre ellos: el sueño de ciudadanía, el sueño de la solidaridad intergeneracional o sueño de la continuidad y semejanza; el sueño de la modernidad y el progreso” (Frigerio, 1995), parábola que nos regresa al comienzo de este trabajo.

Bibliografía

- Achinelli, G.O. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 29.
- Aguerrondo, I. 1992. "La escuela media transformada: una organización inteligente y una gestión efectiva", en: *Selección bibliográfica* vol. I, MCyE. Argentina 1996.
- Brasil-Secretaría de Educación Fundamental del Ministerio de Educación y Deportes. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 29.
- Campos, M. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 28.
- Chávez, P. 1996 "Reconstruyendo la escuela: una propuesta para la construcción de proyectos escolares con un enfoque estratégico y participativo". Caracas. Documento mimeografiado.
- Cullen, C. 1997. *Crítica de las razones de educar. Temas de filosofía de la educación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Escobar, N. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 30.
- Frigerio, G. (comp.). 1995. De aquí y de allá. Textos sobre la institución escolar. Buenos Aires: Editorial Kapelusz.
- Giroux, H. 1997. *Cruzando límites. Trabajadores culturales y políticas educativas*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Guatemala-Programa Nacional de Capacitación. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 29.
- Helwig, J. 1998. "Los problemas vértice de la educación argentina: propuestas". Documento de la Fundación LT, Buenos Aires, Argentina.
- Kliksberg, B. 1997. "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en: *Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. México: FCE y PNUD.
- Lombardi, Graciela. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 28.
- Matus, C. 1984. "Planificación, libertad y conflicto". Conferencia dictada en Venezuela. Contenida en: *Manual de estrategias para el uso e incorporación de la información en evaluación*, MCyE, Argentina 1997.
- Mokate, Karen. 1999. "¿Cómo transformar el monstruo en aliado?" Washington, DC, Documento mimeografiado.
- Molina, C. 1999. "Modelo iterativo de formación de políticas y programas sociales". Washington, DC, Documento mimeografiado.

- Ponce, R. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 29.
- Pozner, P. 1995. *El directivo como gestor de los aprendizajes escolares*. Buenos Aires: Ed. Aique.
- Puche Uribe, M.E. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 28.
- Reateguy, N. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 30.
- Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. Nos. 19, 28, 29 y 30 MCyE/OEA, Argentina, 1995 y 1998.
- Revista Zona Educativa* N° 9, 1996, McyE, Argentina.
- Rondinelli, D.; Middleton, J. y Verspoor, A. 1995. *La planeación de reformas en la educación para los países en desarrollo: el modelo de contingencia*. Duke University Press.
- Tedesco, J. C. 1998. "Fortalecimiento del rol de los docentes: balance de las discusiones de la 45ª Sesión de la Conferencia Internacional de Educación". *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas* N° 29.
- Vaillant, D./Uruguay-Secretaría de Capacitación y Perfeccionamiento Docente de la Administración Nacional de Educación Pública. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 29.
- Villca, C. 1998. *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas dedicada a la Formación y Capacitación Docente*. N° 28.

La experiencia de la Red Global de Trueque (RGT) en Argentina como diálogo multiactoral y construcción de ciudadanía

Heloisa Helena Primavera

A partir de 1995 se crearon más de doscientos clubes de trueque en Argentina después de una experiencia vecinal de trueque directo, de organización autónoma y de creación de una moneda complementaria (“moneda social”) administrada por los usuarios mismos. Actualmente se estima en más de 150.000 el número de personas involucradas en transacciones equivalentes a unos 500 millones de dólares anuales (US\$ 500.000.000). Con la evolución de la red se han incorporado varios actores sociales, entre los cuales se pueden mencionar organismos estatales del área social y productiva, ONG y empresas privadas, sin que pese a ello se destruyese la clara hegemonía del cuarto sector: las relaciones vecinales no institucionalizadas.

Este estudio analiza el proceso de endoculturación de una idea innovadora —la moneda social— que permitió rediseñar relaciones sociales y desencadenar un proceso de construcción de ciudadanía a partir de un proceso de alfabetización económica del adulto.

Trataremos de plantear aquí los posibles significados de algunas innovaciones que aparecieron a medida que evolucionaba la red y que desafían las categorías teóricas con las que analizamos los grandes problemas de nuestro mundo, un mundo inexorablemente condenado a la globalización.

En el entendido de que un contrato social se construye solamente a lo largo de grandes períodos de lucha prolongada, en distintos frentes de batalla, no dudamos en sostener que el conjunto de experiencias de monedas complementarias que se desarrollan en las más distintas sociedades, entre las cuales se encuentra la Red Global de Trueque (RGT) en Argentina, La “Otra” Bolsa de Valores en México, las “Horas” de Ithaca en el estado de Nueva York y sus trescientas similares en Estados Unidos, los SEL (Système d’Echanges Locaux) en Francia y todas las variantes de los LET Systems (Local Exchange

Trading Systems) canadienses en Europa y Australia¹, pueden conectarse y significar algo más que un simple paliativo al desempleo, y pueden representar un nuevo reparto de las cartas del juego social en un milenio que empieza carente de nuevas utopías.

Son estas algunas ideas que podrán contribuir a una nueva comprensión de esta experiencia que cuenta con varias decenas de miles de participantes en Argentina y en los países latinoamericanos donde ha comenzado a arraigar, como por ejemplo Uruguay, Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Chile, Colombia y Honduras.

Una respuesta a la lenta agonía del Estado de bienestar

En Argentina, los efectos de este complejo fenómeno que en los últimos años se ha convenido en denominar “globalización” provocaron la aparición de distintas estrategias particulares para encarar la transformación de las relaciones mundiales entre los actores políticos y económicos. Este país, considerado tradicionalmente en la región como “rico”, se tornó extremadamente vulnerable a los cambios en la economía mundial, en especial durante los últimos veinte años.

Para los organismos internacionales encargados de apoyar la economía nacional, en función de las obligaciones de la deuda externa, los años ochenta fueron calificados como la “década perdida” para el crecimiento económico; si estos años los analizamos desde la perspectiva del desarrollo social, no sería exagerado considerarlos como “catastróficos” puesto que permitieron que América Latina mereciese el calificativo de la región más desigual del planeta. Índices de desempleo de 16,2% no pueden ser aceptables en países como los nuestros, con la sustitución del Estado de bienestar surgido después de la segunda guerra mundial por otro de malestar que acaba de dar lugar al nuevo atributo de “desertor”, ampliamente justificado en ocasión de la emergencia eléctrica que afectó un barrio de la ciudad de Buenos Aires habitado por más de 150.000 personas, que se mantuvo sin electricidad durante dos semanas sin que la empresa proveedora (privatizada hace pocos años) ni

¹ Cada experiencia ha desarrollado sus propias modalidades de intercambio. Las primeras han utilizado distintas formas de moneda complementaria producidas por los mismos usuarios, en tanto que el sistema canadiense desarrollado por Michael Linton (LETS) o los SEL de Francia y Bélgica han empleado un mecanismo de puntaje con máximos y mínimos de saldos acreedor/deudor.

el ente estatal regulador pudieran aportar soluciones, explicaciones o sanciones consistentes con la envergadura de la situación.

Estas son algunas de las señales inequívocas de otra pérdida de control del Estado, cualquiera que sea su atributo: la de los responsables externos del ajuste estructural y, en especial, aunque no exclusivamente, de los distintos organismos internacionales en su misión de celar por el cumplimiento de las reglas del juego (¿sólo financieras?) mundial.

Más allá del enfoque que se decida dar al análisis, cabe en última instancia plantearse el tema de la responsabilidad de los distintos actores sociales, no sólo de los que toman las decisiones políticas —derivadas o disfrazadas de reglas inevitables del universo kafkiano de las finanzas— sino también, como corresponde a este ámbito de discusión, de los responsables de la adopción de categorías teóricas fundadas en supuestos epistemológicos con consecuencias directas sobre la distribución de la riqueza entre los habitantes del planeta.

El camino parece largo y sinuoso, pero no lo es: si observamos la extraordinaria recurrencia de los fracasos que se han producido en el curso de la última década en los intentos de contener el crecimiento de la pobreza, quizás debemos pasar a una revisión urgente de nuestras categorías conceptuales básicas con que pensar la realidad antes de ser declarados portadores de ceguera, inercia o irresponsabilidad epistemológica.

Así las cosas, el nacimiento del primer Club del Trueque en Argentina puede comprenderse como una respuesta de las bases de la sociedad civil para sobrevivir en las más duras condiciones de desempleo de la segunda mitad del siglo veinte. En la localidad de Bernal, a escasos treinta kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, un grupo de ecologistas preocupados al mismo tiempo por la calidad de vida y el crecimiento acelerado del desempleo decidió actuar en esos dos campos, en cierta medida para que el enfoque ecológico se acercara al interés inmediato de los vecinos. En otras palabras, se trataba de una iniciativa del naciente sector de los “nuevos pobres” para retrasar su alejamiento del mercado formal y el indefectible proceso de exclusión social que le sigue. Fue entonces, en el seno del Programa de Autosuficiencia Regional (PAR), cuando se inauguró el 1º de mayo de 1995 un primer club de trueque formado por una veintena de vecinos vacilantes pero también esperanzados por ensayar un modo de construir el bienestar negado por la gestión pública y, simultáneamente, por el mercado de trabajo. Es decir, por el Estado y el mercado librados a la lógica propia del capitalismo.

En el transcurso del primer año, todos los sábados por la tarde, los miembros del club empezaron a intercambiar entre ellos mismos distintos

tipos de productos: al principio se trató principalmente de alimentos, frutas, verduras y comida preparada, pero también se incluyó ropa, tejidos y artesanía. Poco a poco un dentista fue invitado a unirse al grupo, a través del intercambio de sus servicios por el pan de una vecina que le agradaba (el pan y, quizá también la vecina y esto no es trivial). Con la inclusión de los servicios, los intercambios se tornaron más variados y multiplicadores de las operaciones. Al principio, los organizadores registraban las transacciones en una libreta central común y tarjetas personales que permitían el control y ajuste de cuentas. Cuando éstas se multiplicaron y llegaron a ser demasiado numerosas, empezaron a registrarse en una computadora personal, todavía centralizada y en manos de unos pocos. Fueron ellos quienes advirtieron que, por un lado, tenían demasiada información (y quizá poder) en sus manos, y por otro demasiado trabajo destinado a limitar el propio crecimiento del grupo. Gracias a ello empezaron a idear un sistema de descentralización de las operaciones mediante bonos intransferibles que llevaban el nombre del acreedor y del deudor.

Cabe recordar que, si bien ese sistema sigue vigente en algunas experiencias, como es el caso de los SEL de Francia, en Argentina duró apenas unas horas puesto que estos “cheques” empezaron a “endosarse” y a ser utilizados en otras transacciones, debido al grado de conocimiento que los integrantes tenían entre sí y la facilidad para emplear el bono de un amigo o persona de confianza. Esa diferencia tampoco fue trivial, puesto que marcó el inicio de una etapa cualitativamente distinta que dio lugar a la creación de los bonos transferibles, la versión particular de la moneda complementaria, denominada aquí “moneda social” por sus efectos de inclusión social, que permitió la creación de una nueva masa monetaria de circulación restringida a los participantes de los clubes. Esas unidades se denominaron de “créditos”, por estar asociadas a la confianza existente entre los socios y por estar respaldadas por la capacidad de producción y consumo exigida a los miembros de los grupos de “prosumidores” (productores y consumidores a la vez), inspirados en *La tercera ola* de A. Toffler. Los créditos empezaron a facilitar la realización de intercambios entre prosumidores y a permitir que circularan en los distintos clubes que ya estaban funcionando, es decir, ampliaron la circulación de bienes y servicios. De igual modo, podemos considerar que estas operaciones dieron origen en la práctica a la red de clubes de trueque que luego se denominaría “global” evocando al “enemigo” de la economía formal en proceso de globalización.

El entusiasmo de los participantes y una importante contribución de los medios de comunicación a través de múltiples notas en diarios y revistas,

así como en notas televisivas durante programas de gran audiencia como *Hora Clave*, *Ave Cesar* y *Claves para un Mundo Mejor*, entre otros, condujeron a un crecimiento exponencial que al cabo del segundo año generó un conjunto de transacciones estimadas en 100 millones de dólares anuales, representando cifras promedio que oscilaban entre 100 dólares y 600 dólares mensuales por concepto de ingresos complementarios para los hogares involucrados en el proceso. En el curso de tres años esa cifra se multiplicó más de diez veces, teniendo en cuenta la incorporación al sistema de “prosumidores” de mayor capacidad emprendedora. Suman 15 las provincias en las que se ha implantado el sistema, respetando siempre la multiplicidad de formas y variantes de los sistemas de intercambio, modalidad de gestión, etc. En otras palabras, es la sociedad civil la que se organizó y en ausencia del dinero empezó a capacitarse para producir riqueza y calidad de vida para sí misma. Si se tiene en cuenta la falta de protección social que afecta a los sectores de menores ingresos de nuestras sociedades, no podemos dejar de reconocer la presencia de un proceso de innovación social significativo no sólo en nuestro país sino en todas las regiones afectadas por ese “El Niño” económico que surgió de los ‘efectos’ tequila, arroz, vodka y samba en poco más de tres años. Estudios académicos recientes calculan en un mínimo de 400 millones de dólares anuales la neomasa monetaria que circula en los clubes de trueque diseminados por el país.

A partir de la comparación con el desarrollo más lento de las Ithaca Hours, los LETS Systems, los SEL franceses y los Tianguis mexicanos, el modelo argentino se puede definir en atención a cuatro características principales:

- emisión de moneda social desde el principio;
- desarrollo de un sistema de convivencia permanente, con encuentros semanales regulares que permiten consolidar una gran pertenencia a los pequeños grupos;
- pertenencia múltiple: en el momento en que los intercambios empiezan a realizarse entre clubes y se conforma la Red, surge a la vez una pertenencia complementaria a la red o al menos a varios clubes (o ahora nodos de la red), de naturaleza múltiple; y
- configuración de una clara autonomía de nodos interrelacionados que preserva los principios fundamentales de la Red (que serán definidos más adelante) y conformación de las distintas formas de articulación y creación de consenso para resolver los problemas que plantea la vida en esa inmensa empresa social virtual.

Conociendo de experiencias similares en contextos muy diversos, resulta interesante comprobar que la experiencia argentina nació al margen de las

demás. Lo que hoy resulta trivial en términos de la comunicación permitida por la Internet, no lo era hace unos años. De hecho, la “explosión comunicativa” de los últimos dos años provocó el diálogo con la experiencia mexicana de La ‘Otra’ Bolsa de Valores, las Horas de Ithaca y los derivados del LET System canadiense, entre los cuales se encuentran los SEL de Francia y los Noppels holandeses. A partir de ese diálogo las miradas externas se interesaron por la experiencia argentina, por su grado de difusión y su velocidad de crecimiento, generando al mismo tiempo una mayor “confianza” entre los distintos actores sociales locales, en un primer momento recelosos de legitimar lo que se veía como una simple alternativa de economía informal, por su significado de fábrica de producción de calidad de vida.

En estas reflexiones se examinan las condiciones del surgimiento y desarrollo de la experiencia argentina para que ésta pueda aprovecharse en otros contextos. A nuestro entender, se trata de observar con nuevos ojos variantes de viejas prácticas, es decir, distintos conceptos que puedan generar nuevas prácticas sociales. Así, intentaremos mostrar cómo fue posible construir prácticas de una economía solidaria desde el propio sistema capitalista, aunque a contracorriente. Tal es el sentido de algunos programas de capacitación en la Red Global del Trueque, dirigidos a demostrar cómo es posible combinar el liderazgo emprendedor con el político y el solidario, rasgos tradicionalmente considerados antagónicos.

Si apostamos por la idea de que según las categorías que utilicemos para analizar el mundo así serán nuestras posibilidades de transformarlo, desde una perspectiva teórica podemos reconocer que las categorías que se han empleado para diagnosticar y resolver las distintas crisis en los países de Occidente y Oriente han conducido a una interpretación limitada (en términos de resultados) y monótona (en términos de elaboración teórica), si se trata de modificar algunas reglas del juego social global. Lamentablemente, nuestras mejores teorías no han podido producir los cambios en tiempo real que esta era necesita: siempre falta tiempo de juego, porque los jugadores se mueren durante el partido o porque los directores técnicos deciden suspenderlo ante la inminencia de la derrota. Por otro lado, el juego se vuelve cada vez más inequitativo y difícil de revertir, por lo que este espacio de discusión resulta oportuno para debatir la experiencia de la Red Global de Trueque como motor de cambio para un orden social más justo, democrático y equitativo en nuestras sociedades de marginados cada vez más numerosos. La puerta está abierta, pues, desde la ética, la política, la ideología o la simple inquietud de generar innovaciones teóricas en las ciencias políticas o en las ciencias económicas y sus tecnologías: sin exclusiones.

El azar y la necesidad: la hora clave de los zapallos de Bernal

Si bien la historia es conocida y ha sido ampliamente documentada por los autores de la hazaña y por otros que la estudiaron (véase la bibliografía al final de este trabajo y/o la página <http://www.visitweb.com/trueque>), vale la pena recordar que había una vez un grupo de ecologistas preocupados por el deterioro creciente de las condiciones de vida en su región que decidió tecnificar sus programas para mostrar una cara de la ecología ocupada con el desempleo de la periferia bonaerense. Así, en medio de las actividades del Programa de Autosuficiencia Regional (PAR), Carlos De Sanzo, uno de sus fundadores, experimentó con una planta de zapallo que trepaba por el techo de su casa para aprovechar los escasos espacios libres y adaptar la ecología a los espacios urbanos. Un año más tarde, esa pequeña usina de producción de energía había generado casi mil kilos de un alimento que no podía ser utilizado por sus consumidores naturales —la familia— ni por los allegados directos. Ello le permitió “derivar” el excedente a una vecina que se encontraba en situación crítica por haberse quedado viuda y sin pensión durante largos meses... He ahí la primera chispa, que proporcionó la idea de organizar algo similar entre vecinos que podrían compartir sus “excedentes” y satisfacer necesidades recíprocas: con Rubén Ravera y Horacio Covas impulsaron el primer Club del Trueque de Bernal, donde se dio cita una combinación particular de ecología, imaginación y solidaridad para generar ese inmenso laboratorio social que hoy afecta la vida de muchas personas, dentro y fuera del país.

En un intento por multiplicar la experiencia de solidaridad y asistencia técnica puesta en práctica con la vecina, surgió la idea de hacerlo entre muchos y con varios rubros, y así incluir la variedad natural de ofertas y demandas presentes en un grupo humano: al igual que en la evolución de la naturaleza, una vez que lo improbable ocurre, el rumbo del proceso puede cambiar. Tal es el significado de las mutaciones, no sólo genéticas sino también culturales, y de eso precisamente trata este trueque que empezó hace unos años en un garaje de Bernal, provincia de Buenos Aires.

Los incrédulos —desde el Estado o desde el mercado— veían en ello un nuevo e ingenuo retorno a la utopía. Pero con el entusiasmo del grupo fundador y una contribución nada desdeñable de los medios de comunicación, en el contexto de la desesperanza y la resignación que suelen acompañar las crisis, se produjo lo inesperado: la idea dio sus frutos y los clubes se multiplicaron en todo el país. En algún momento los intercambios empezaron a darse entre socios de varios clubes, y allí nació —en la práctica— la Red de

clubes de trueque, pensada desde el primer momento por los creadores de la experiencia. Con humor y grandeza la bautizaron “global”, para desafiar al monstruo de la economía que excluye a las mayorías de los beneficios producidos por el avance de la ciencia y la tecnología. Es, efectivamente, hora de reconstruir la utopía. Ni más, ni menos: allí están depositadas las miles de horas robadas a las familias, acumuladas en lecturas inspiradoras, contactos con expertos y asistencia solidaria a los que se disponen a poner la experiencia en marcha en sus contextos, buscando crear un sistema de inclusión amigable y accesible para todos.

Casi cuatro años después de su nacimiento ha habido muchas experiencias distintas en ese paisaje nuevo: empresas de doble mercado, permitiendo la “flexibilidad” de entrar y salir del mercado formal cuando la situación lo requiere; trueque directo combinado con trueque mediatizado por los bonos que caracterizaron muy pronto al sistema de Bernal, y, reproduciendo los vicios del mismo sistema que decimos combatir, también empezaron a producirse luchas de poder, en la obnubilación que hacía olvidar que el objetivo no era “aniquilar el enemigo” sino crecer en la variedad y el respeto. Vicisitudes de una sociedad que trata de transformarse y que con frecuencia se ciega con lo que no puede ver: que hay lugar para todos, que basta respetar los principios de reciprocidad, solidaridad, confianza y libertad de creación del primer momento.

Con el objeto de poner en evidencia los distintos momentos en la evolución de la red, pueden describirse las etapas que mencionamos a continuación.

Un primer período en el que los intercambios eran principalmente directos y simples, anotados en una libreta centralizada y tarjetas personales que los registraban, tratándose sobre todo de rubros de alimentación, indumentaria y artesanía. Esa etapa duró algunos meses y el grupo se mantuvo en alrededor de unas cincuenta personas ubicadas en Bernal, con algún intento en la ciudad de Buenos Aires y al norte, en Olivos.

A ese período siguió otro de búsqueda de nuevos productos e inclusión de los primeros servicios, con la incorporación del primer dentista y los servicios básicos de reparaciones para el hogar: pintura, albañilería menor, electricidad, plomería. Con el crecimiento del primer club, los cálculos pasaron a una computadora personal, centralizándose en las pocas y laboriosas manos de los fundadores hasta que se percataron de dos impactos negativos: el exceso de trabajo para ellos y el exceso de poder (de información, cuando menos), que limitaban forzosamente la reproducción del sistema. Fue el momento de la búsqueda de un sistema descentralizado y ágil que culminó

con la creación de los bonos, concebidos como intransferibles y utilizados como transferibles, como ya se mencionó.

Durante el primer año, el Club de Bernal creció de manera sostenida, y se creó un primer club en la ciudad de Buenos Aires; pero en el segundo año, con la difusión masiva por parte de los medios gráficos, radiofónicos y televisivos, fue cuando se produjo la explosión de crecimiento tanto en el área metropolitana como en las distintas provincias del país, a la espera de encontrar una salida a la crisis de incapacidad del Estado para ofrecer respuestas. Desde los primeros momentos, el grupo fundador, autodenominado “Consejo Asesor”, inspirado en la observación de iniciativas de gran centralidad (del Estado o del propio tercer sector) enfatizó la necesidad de autonomía de los clubes para encarar las diferencias entre sí y combatir la falta de participación de sus miembros: cada grupo eligió entonces su estilo de gestión y la forma particular de interpretar las recomendaciones del PAR, sintetizadas en doce principios rectores, las tradiciones y pautas de éxito, ya definidas al término del primer año. Es así como el conjunto creció hasta sumar más de doscientos clubes en todo el país, involucrando ya para comienzos de 1997 a varias decenas de miles de personas.

Si en una primera etapa el Consejo Asesor del PAR mantuvo en la práctica el poder de emisión de los bonos, ante el crecimiento exponencial de los clubes fue necesario crear mecanismos que garantizaran a la vez la activación de la economía y la protección de los sistemas que permitían el intercambio entre los clubes. De más está recordar que, en su expansión, el propio sistema mostró las mismas desviaciones que se propuso combatir: sobreemisiones, falsificaciones, búsqueda de mecanismos de sanción y control, etc. Fue así como al período de centralización de la gestión del PAR sucedió otro de descentralización y regionalización en el área metropolitana con la organización de las Comisiones de Créditos (nombre dado a los bonos de intercambio) en las zonas norte, oeste y capital, que emiten sus bonos propios y establecen acuerdos de equivalencia para aceptar bonos en las cuatro áreas. Actualmente se reconoce la existencia de tres tipos de bonos: locales (válidos en el interior de un club), regionales (válidos en el interior y entre varias regiones), y nacionales (válidos en las distintas regiones del país).

Nuevas centralizaciones/descentralizaciones tuvieron lugar durante la creación de las comisiones, con sus respectivas reuniones periódicas (por lo general mensuales): Comisiones Zonales de Coordinadores, Comisiones Interzonales de Coordinadores, Comisiones de Créditos Regionales, Comisión de Impulsores de la RGT, además de la proliferación de sistemas y programas de capacitación en el seno del movimiento. Lo que se constata es

que, en la práctica, los prosumidores son autónomos y siguen en mayor o menor medida los “dictámenes” de las comisiones, cuya representatividad no siempre es clara, posiblemente porque la participación es muy desigual en términos de dedicación y calidad de la adhesión. El trueque directo entre personas y sin mediatización de los bonos sigue teniendo su espacio dentro de la Red y mostrando la incorporación de la práctica primitiva de solidaridad y reciprocidad.

Si en los tres primeros años se trató esencialmente de consolidar internamente la Red, a partir de finales de 1997 empezó a darse una apertura hacia el Estado y el mercado, buscando legitimidad y nuevas formas de integración que consolidaran esa iniciativa del cuarto sector², que hasta el presente se resiste firmemente a cambiar de estado civil. Ni partidos políticos, cubiertos o encubiertos, ni sindicatos u ONG han podido adueñarse de los actos de los prosumidores. El contacto con el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, a través de su Secretaría de Promoción Social y luego con la de Industria, Comercio, Turismo y Empleo, inicialmente resistido por la mayoría de los “miembros activos” (representantes, en general, de sí mismos, puesto que faltan mecanismos consolidados de participación y representatividad), empezó a ser aceptado como posible mecanismo de ocupación de un espacio legítimo de ciudadanía y de propiedad de los representantes de turno que ésta elige periódicamente como “administradores de la cosa pública”. Vale la pena reconocer que este acercamiento ha significado un reconocimiento —por parte del Estado— del trueque multi-recíproco como mecanismo legítimo para encarar el desempleo, más allá de la discusión acerca de la necesidad de tal “legitimación” y su significado en términos del nuevo papel del Estado.

Si el gobierno de la ciudad de Buenos Aires fue el primero en apoyar esa iniciativa de la sociedad civil, no es menos cierto que varios municipios la declararon de interés municipal (Quilmes, Córdoba, Mendoza, Miramar, Almirante Brown, entre otros) y varias provincias la calificaron de interés legislativo. El municipio Plottier (provincia de Neuquén) fue más allá: aceptó el trueque directo con los contribuyentes morosos para saldar sus cuentas

² Según Warren Ilchman, en su artículo “On Civil Service and Civil Society” (citado por Oscar Oszlak, en clase dictada en 1998) si consideramos la sociedad como un todo, ésta puede incluir en su configuración como primer sector al sector público (Estado); como segundo, al sector privado (mercado), como tercer sector, a las organizaciones de la sociedad civil y como cuarto sector, las relaciones de vecindario, cara a cara, resistentes a formas estables de institucionalización. En este cuarto sector se encontraría la matriz central de la Red Global de Trueque, que hasta ahora no ha sido cooptada por ninguno de los tres sectores, que la miran con cierta ternura corporativa... ¿Resistirá? ¿Resistiremos?

pendientes con la comuna y constituye una fuente de inspiración para otros municipios y ONG que empiezan a introducir innovaciones en los mecanismos de interacción con los miembros deudores en distintas modalidades de “trueque”, entre las cuales se encuentra la de un club deportivo en la provincia de Chaco que regulariza las deudas de cotizaciones contra entrega de envases vacíos de soda para su reciclaje. Actualmente, la Dirección de la Juventud de la Secretaría de Cultura del municipio de Quilmes está impulsando un sistema de trueque entre estudiantes para trocar libros usados con la mediación de los bonos que facilitan las operaciones.

A su vez, desde el Estado nacional, en su función reguladora de las actividades económicas, empiezan a tenderse puentes para una posible transición hacia el mercado formal con la aceptación de la red como alternativa económica para la conformación del sector microempresario que padece la misma enfermedad crónica que el resto de la economía formal: la falta de consumidores para los productos/servicios del sector. Recientemente, la Red Global de Trueque participó como expositora en un evento nacional organizado por el Fondo de Capital Social (FONCAP) de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa está apoyando los procesos de capacitación de los prosumidores interesados en organizarse como sector. Parece ser que la Red empieza a considerarse una proveedora de ese bien tan escaso y olvidado en la multiplicidad de programas que el ajuste estructural generó (Proyecto Micro, Proyecto Joven, Programa de Reconversión Laboral, etc.).

Por otro lado, producto de su propio desarrollo, desde el interior de la red empieza a aparecer un lento pero sostenido movimiento de apertura hacia el mercado formal que puede observarse al menos en dos situaciones distintas: una vez que los prosumidores recuperan medianamente su salud financiera al satisfacer sus necesidades en la red, empiezan a organizarse, en general entre varios, para regresar o ingresar al mercado formal. Así, hay empresas que nacen “duales”, es decir, operando en los dos mercados, en virtud de su propia historia. Por otro lado, hay pequeñas y medianas empresas en crisis que tratan de beneficiarse de la existencia de este inmenso mercado cautivo en el cual pueden “competir” con prosumidores menos tecnificados, compitiendo con otro elemento ausente en el mercado formal: la confianza y la solidaridad entre prosumidores.

El camino no está cerrado, todo lo contrario. Si bien una proporción considerable de los prosumidores todavía “sospecha” de esa apertura del Estado y el mercado —hecho absolutamente justificable dada la existencia de la desconfianza histórica hacia esos actores—, no es menos cierto que empie-

zan a existir “pequeños éxitos” localizados que contribuyen a reconstruir la confianza en espacios restringidos, en ámbitos acotados.

Si observamos el interior de la red y constatamos la organización de las zonas, el funcionamiento de las distintas Comisiones de Coordinadores, las Comisiones de Créditos, y los distintos Grupos Impulsores, podemos advertir las señales de su evolución: hay palabras nuevas en circulación que denotan nuevas prácticas sociales.

Parece que, aceptando que es inútil intentar controlar lo incontrolable, la diversidad prevalece. Más aún, existe una nueva lógica en gestación, la lógica real de la vida en red, no solamente discursiva: las posibilidades se multiplican a partir del respeto por la diversidad, del respeto por el otro.

Por último, es importante reconocer que, a partir de 1998, el Grupo Impulsor, originado tras la disolución del Consejo Asesor como espacio de ampliación de la creación colectiva, empezó a difundir la metodología de creación de nodos, la emisión de bonos y demás tecnologías básicas, apoyando la creación de experiencias similares en otros contextos. Esto ha resultado en la formación de los primeros clubes de trueque en España, Uruguay, Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia; próximamente, Costa Rica, Honduras y El Salvador conocerán las prácticas de la economía solidaria apoyada por la moneda social desde la Red Global de Trueque, para lograr el primer millón de personas vinculadas por tales prácticas en los albores del Tercer Milenio.

Una declaración de principios: la Red Global de Trueque

Los principios de la RGT forman parte de ese conjunto mínimo de palabras que parecen representar a todos, al menos en intención (cf. De Sanzo, Covas y Primavera, 1998; leve actualización de los principios vigentes desde el primer momento en forma de “declaración”, es decir, del enunciado del cual debemos hacernos cargo en nuestras prácticas, como opción de vida y no como “mandato” de alguna autoridad). Después, por supuesto, intervienen los exégetas que “interpretan” cuándo se cumplen o no los principios y “saben” quiénes los cumplen y quiénes los traicionan. Como siempre, el problema no está en acordar palabras, sino en su significado y su relación con las prácticas. Por lo tanto, es importante devolverles el carácter de declaración —enunciado que nos cambia el futuro sólo porque nos adscribimos a él— como guía hacia ese espacio todavía inexistente en el que queremos vivir, como proyecto de las personas que queremos ser. En este sentido resulta desafiante revisarlos para comprobar su distancia promedio, dentro y

fuera de la red, respecto de los prosumidores en ejercicio. Esos principios son:

- Nuestra realización como seres humanos no necesita estar condicionada por el dinero.
- No buscamos promover artículos o servicios, sino ayudarnos mutuamente para alcanzar un sentido de vida superior mediante el trabajo, la comprensión y el intercambio justo.
- Sostenemos que es posible reemplazar la competencia estéril, el lucro y la especulación por la reciprocidad entre las personas.
- Creemos que nuestros actos, productos y servicios pueden responder a normas éticas y ecológicas antes que a los dictados del mercado, el consumismo y la búsqueda del beneficio a corto plazo.
- Los únicos requisitos para ser miembro de la Red Global de Trueque son: asistir a las reuniones de grupo, capacitarse y ser productor y consumidor de bienes, servicios y saberes en el marco de las recomendaciones de los círculos de calidad y autoayuda.
- Sostenemos que cada miembro es el único responsable de sus actos, productos y servicios.
- Consideramos que pertenecer a un grupo no implica vínculo alguno de dependencia, puesto que la participación individual es libre y se extiende a todos los grupos de la red.
- Sostenemos que no es necesario que los grupos se organicen formalmente de modo estable, puesto que el carácter de red implica la rotación permanente de papeles y funciones.
- Creemos que es posible combinar la autonomía de los grupos en la gestión de sus asuntos internos con la vigencia de los principios fundamentales que dan pertenencia a la red.
- Consideramos recomendable que los integrantes no respaldemos, patrocinemos o apoyemos financieramente —como miembros de la red— una causa ajena a ella, para no desviarnos de los objetivos fundamentales que nos unen.
- Sostenemos que el mejor ejemplo es nuestra conducta en el ámbito de la red y en nuestra vida fuera de ella. Guardamos confidencialidad sobre los asuntos privados y prudencia en el tratamiento público de los temas de la red que afecten su crecimiento.
- Creemos profundamente en una idea de progreso como consecuencia del bienestar sustentable del mayor número de personas en el conjunto de las sociedades.

Los actos que dan sentido a las palabras

Sabemos que, con frecuencia, el solo hecho de nombrar una idea la desnaturaliza. Por ello, como ya señalamos, los principios de la red son faros y guías para inspirar una conducta ética más que normas fijas de regulación de la actividad económica de sus miembros. Pese a ello, consideramos que las prácticas sociales que dan vida a esos principios se conformaron en los casi cuatro años de intercambio.

Quizá los doce principios y la utilización de los bonos de cambio —los “créditos”— sean lo único verdaderamente común a todos los nodos de la red y a todos los prosumidores de una gran territorialidad, lo que caracteriza y da pertenencia a cualquier prosumidor. Todo lo demás es más o menos libre y variable en el seno de la red, mal que le pese a quienes quisieran “normalizarla” en cualquier sentido. Si la mayoría de las redes existentes son cuasi-redes piramidales, esto no sucede en la Red Global de Trueque: por alguna razón, su carácter de red se ha mantenido a lo largo del tiempo, e incluso quizás se vaya perfeccionando. Hay subjetividades y diferencias de contexto, de necesidades, y de posibilidades. Hay consensos alcanzados en las reuniones de coordinadores y disensos que se producen en las prácticas de intercambio de los prosumidores, que recuerdan el principio 6: “Sostenemos que cada miembro es el único responsable de sus actos, productos y servicios”. Hay tensiones que se resuelven para seguir produciendo/consumiendo, es decir, “prosumiendo”, y otras que no se resuelven porque no tienen que ver con prosumir sino con tomar el poder para reproducirlo a su vez.

De lo que no hay duda es de que el poder está donde tiene que estar: en la gente que hace las cosas en un marco de principios de crecimiento del conjunto y de solidaridad. Cuando alguien reinventa el capitalismo y acumula 5.000 o 30.000 créditos, es el grupo mismo el que lo sanciona, expulsándolo de sus filas. Este es, sin duda, un movimiento transgresor por este motivo: tarde o temprano, los organizadores de golpes de Estado se quedan hablando solos en la plaza. Los caudillos (o caudillas) locales que quieren imponer sus reglas de dominación por la dominación (y no por el bien común) despliegan su juego de distintas maneras, más o menos éticas, como en todas partes. A veces se reproduce el juego del sistema que queremos superar, en general con buenas intenciones. Carismas y fundamentalismos incluidos, la evolución sigue en la búsqueda de un lugar de nueva legitimidad, de construcción de nuevas identidades, de una militancia que intenta salir del politiquero, a veces burdo, de cierto tercer sector y hacer política desde lo que es: cuarto sector resistente a la institucionalización.

Como el momento es de búsqueda y de construcción, desde el Nodo Obelisco, nodo piloto que nació con vocación de explorar los márgenes para encontrar nuevas respuestas proactivas (y no sólo reactivas, como la mayoría de las iniciativas contra algo o alguien), se puso en marcha un programa de capacitación que intenta trabajar explícitamente el tema del poder como juego, y redefinir los conceptos de solidaridad, capacidad emprendedora y responsabilidad social dentro de la Red.

En el primer abordaje se utiliza la teoría triádica del poder, puesta en práctica en los módulos 1 y 2 del Programa de Capacitación del Nodo Obelisco, destinado principalmente a conducir la dinámica de grupo hacia mejores niveles de protagonismo individual e integración en la diferencia entre los participantes. Nos referimos específicamente al enfoque desarrollado por De Gregori, según el cual es necesario y posible equilibrar el juego de distribución de la riqueza en el planeta mediante una comprensión del juego triádico del poder y su cultivo proporcionalista. La teoría desarrolla instrumentos de aplicación que ponen en juego las capacidades de los “tres cerebros”, y no sólo de uno de ellos: el lógico, el emocional y el práctico. Los tres subgrupos de poder destinados a intervenir en el juego de alternancia proporcionalista son el oficial, el antioficial y el oscilante, que pueden y deben coexistir para la evolución del sistema.

En el segundo enfoque se parte de la obra de Spinoza, Flores y Dreyfus (1997)³, que propone desarrollar un liderazgo que combine simultáneamente la solidaridad, la capacidad emprendedora y la acción democrática como responsabilidad por el otro. Hemos redefinido esta terminología en términos de conductas concretas para su aplicación en el Programa de Capacitación instrumentado en el nodo piloto como módulos 3 y 4. Así, dentro de la Red:

- Ser solidario quiere decir, en la práctica, consumir cada mes la misma cantidad que se produce o un poco más, pero no ahorrar (especialmente atento a la teoría de Silvio Gressell⁴).

³ Spinoza, Ch., Flores, F. y Dreyfus, H. 1997. *Disclosing new worlds: entrepreneurship, democratic action and cultivation of solidarity*, propone que la Historia no se considere como una sucesión de fechas magnas y eventos heroicos, sino como construcción continua y cotidiana de prácticas sociales que combinan necesariamente nuestra capacidad emprendedora, la solidaridad en ejercicio y la responsabilidad por el otro.

⁴ Silvio Gesell, economista austroalemán que vivió en las primeras décadas del siglo XX en Argentina, desarrolló en su obra seminal “El orden económico natural”, una teoría económica revolucionaria en la que propone que el interés y el ahorro son las causas principales de la recesión económica. En Europa esta obra se toma como referencia obligatoria para los estudiosos de las economías solidarias y distintas experiencias de monedas complementarias en busca de soporte teórico que ayude a explicar y corregir los mecanismos recesivos de la economía de nuestros días. Incluso Keynes sostuvo que el “futuro le debería más a Gesell que al propio Marx”.

- Ser emprendedor quiere decir incrementar progresivamente la producción/consumo personal para/desde la Red Global de Trueque reemplazar los productos consumidos en el mercado formal por productos de la Red.
- Ser políticamente responsable quiere decir desempeñar un papel activo en el desarrollo de la red o nodo de pertenencia, contribuyendo, en acciones concertadas con los demás, con algunas horas de trabajo semanal para el bien común.

En ese programa de ocho meses de duración se invita a los participantes a diseñar e instrumentar proyectos de cultivo personal, de grupo y social, a mejorar su capacidad de negociación y a hacerse cargo definiendo metas (¡y alcanzándolas!) en los ocho dominios de interés de la vida adulta⁵: cuerpo/salud, familia/pareja, amigos/relaciones especiales, el mundo, la educación, el trabajo, el dinero y el tiempo libre/ocio. Al mismo tiempo, se les invita a emprender pequeños proyectos de empresas (solos o asociados con otros prosumidores, explorando las posibilidades de la solidaridad emprendedora), en el marco de los círculos de calidad de cada especialidad de la red. El objetivo último del proceso de capacitación es promover en la práctica una nueva dimensión de calidad de vida compatible con una visión de desarrollo humano más holística, respetuosa del medio ambiente e integrada en lo social que aquélla que se atiene exclusivamente a los intercambios de productos y servicios para el consumo inmediato realizados dentro de la red.

Gracias a nuestra adhesión a los nuevos paradigmas del conocimiento que atribuyen al lenguaje un papel de “construcción” de la realidad antes que de “descripción” de la misma, hemos podido reinterpretar algunos conceptos fundamentales al servicio de la recuperación de aquellas personas excluidas del mercado de trabajo formal que se acercan a los clubes de trueque. Nos referimos fundamentalmente a las corrientes epistemológicas constructivistas, en particular al pensamiento de la Escuela de Santiago, representada por Humberto Maturana, Francisco Varela y Fernando Flores, este último inspirador de nuestro marco de aproximación al mundo de las organizaciones, tanto privadas como públicas, en una reconceptualización del mundo de

⁵ Se trata de una clasificación original de Fernando Flores (1993), en la cual, además de los ocho dominios tratados inicialmente en el Programa de Liderazgo Personal, incluye los cinco restantes, tratados hacia el final del proceso como resultados del mismo: carrera, afiliación, dignidad, situación y espiritualidad.

la empresa (ver Primavera, 1998). Al respecto, estas son algunas de las ideas-fuerza con las que se trabaja desde el programa de capacitación:

- el trueque como posibilidad de reinventar la vida en el mismo acto de reinventar el mercado, en la creación de nuevos vínculos sociales desde los pequeños grupos;
- el bono de intercambio utilizado en la red los distintos “créditos” de las regiones o clubes como una nueva moneda social emitida y controlada por los propios usuarios, sin el mecanismo de “interés bancario” que caracteriza a la moneda antisocial, que se acumula y concentra donde ya existe;
- la tecnología de punta como posible aliada en el proceso de desarrollo personal, de grupo y social impulsado desde la red a partir de la redefinición del chip “amigo” contra el chip “enemigo”, desde la perspectiva de su responsabilidad por la reconfiguración del mundo del trabajo, de la tecnología que elimina al hombre del circuito de la economía formal;
- los modelos mentales (creencias y prejuicios) que impiden la posibilidad de ver abundancia donde siempre se vio escasez, en una nueva descripción del “chip (mental) enemigo”; y
- el futuro como posibilidad para construir todos los días y por todos, en el sentido inverso a la corriente dominante impulsada por el capitalismo, desde dentro del capitalismo: la búsqueda de un nuevo papel para las clases medias, en particular para “los nuevos pobres” que engrosan las filas del nuevo mundo del (no)trabajo y el horror económico, pero también para el Estado y las empresas, en fin, para todos aquellos actores sociales que estén aburridos con el juego y quieran ensayar... ¡otro juego!

Más allá de esta empresa de carácter inmediato, en nuestra búsqueda de categorías teóricas que den cuenta de otras racionalidades, de otra comprensión de la lógica de la complejidad, hemos concluido que la evolución de la red se asemeja más a lo que está “fuera de control”, como propone Kevin Kelly (1994), y que sus Nueve Leyes de Dios —el único que desde la nada hizo todo— expresan en gran medida los fenómenos observados en el interior de la red. Vale la pena destacar que Kelly ofrece nuevas y estimulantes pistas para comprender aquellos fenómenos que escapan a las leyes deterministas de la física newtoniana, que — pese a los desarrollos de la física cuántica— siguen dominando el pensamiento científico de nuestros días y el de la vida de todos los días, el llamado “sentido común”. Estas “leyes” pueden ser utilizadas no sólo para comprender los sucesos sino también, y principalmente, para diseñar nuevas formas de interacción, en sustitución de los

modelos de ingeniería y newtonianos que probamos con ahínco y desazón en el mundo viviente y social. Esas leyes y su expresión en fenómenos observados en la evolución de la red pueden identificarse como:

- Ser distribuido: el crecimiento de la red mostró que era mejor administrado desde las pequeñas unidades descentralizadas en todo el país. Estos conjuntos, al principio denominados clubes y luego nodos, evidencian una clara expresión de esta ley en el número óptimo para su funcionamiento, 60–80 personas, por encima de aquellos de 400 y hasta 600 personas, donde lo primordial es el simple intercambio de bienes y servicios más que la convivencia, la solidaridad y otros atributos menos cuantificables y probablemente más significativos para la perdurabilidad de esas estructuras.
- Controlar desde abajo: por encima de la red, los nodos establecen sus normas, de la misma forma en que los prosumidores las transgreden si éstas no les sirven. El poder está claramente en la base... como muchos quisieran. Las tentativas de centralización, en general, tienen un valor de lucha por el poder más que de organización para el crecimiento. En este sentido, existen al menos “dos” redes: una en el imaginario de los “representantes” (coordinadores) y otra en las prácticas de intercambio de los prosumidores rebeldes.
- Crecer por partes: hasta el momento, los proyectos de crecimiento más eficaces se realizaron en sectores o temas particulares y no sobre el conjunto de actividades de la red o de los nodos.
- Honrar los errores: los errores —entendidos como desviación de las metas buscadas— han sido siempre la fuente de crecimiento más frecuente de las “innovaciones” que prevalecen durante la evolución de la red. Esto es válido para la centralización/descentralización de la gestión, la emisión de bonos intransferibles/luego transferibles, etc. Parece que una notable proporción de los miembros de la red acepta —con la resignación del espíritu controlador que suele animarnos— que todo es “experimental” y que no hay recetas predeterminadas para ese laboratorio social. En otro sentido, hay cierta tolerancia ante la diferencia como resultado de compartir/consensuar el valor de las prácticas de “equivocación” con responsabilidad y compromiso con el futuro.
- Cultivar retornos crecientes: al observar nuevos resultados aceptables para el conjunto, éstos tienden a multiplicarse dentro de la red. El aumento adoptado en la transferencia inicial a los nuevos socios, de 20 a 50 créditos en la región capital, suscitó una demanda por aumentar el circulante en otras regiones y en los nodos de la propia región. Un prés-

tamo “extraordinario” en época navideña se acompañó de otros mecanismos de préstamo menos “arriesgados”, gracias a la existencia de algún circulante en reserva... Excelente demostración de que no había liquidez en el sistema. Si se introducen ejercicios o pequeñas prácticas que transmiten un buen estado de ánimo a los participantes (como contar chistes, cantar una canción, hacer la ola, etc.), éstos tienden a “reclamarse” en las próximas ocasiones. Lo mismo sucede en el caso de otras clases de manifestaciones menos armoniosas y más conflictivas (discusiones, luchas por el poder, jugar a “tener la razón” en vez de “mejorar los resultados”), por lo cual es necesario prevenir su aparición.

- Perseguir metas múltiples, no óptimas: las técnicas de dinámica de grupo que se utilizan en algunos nodos y permiten delegar distintas funciones específicas, necesarias para el funcionamiento y crecimiento del grupo, muestran que en los grupos resulta útil la existencia de varios proyectos simultáneos. Algo parecido sucede con los prosumidores que se comprometen con varias metas simultáneas en los programas de capacitación que les animan a expandirse no sólo como productores y consumidores de los bienes y servicios de “primera” necesidad. El concepto de “calidad de vida” al que se apunta es de tipo más holístico y globalizado que el de un “supermercado” alternativo.
- Maximizar lo marginal: la aparición de un fenómeno nuevo, generalmente percibido como “desviación” o “inconveniente” por quienes lideran el proceso, algunas veces fue fuente de saltos evolutivos importantes en la red. Ese fue el caso de los bonos transferibles con el modelo de “empresa dual”, muy resistido por los “fundamentalistas” de la separación de los dos mercados, entre otros ejemplos. Si aceptamos esta ley como tal, es posible transformarnos en observadores más alertas de los fenómenos que tienen lugar en la red para tomar algunas “desviaciones” como punto de partida para nuevas etapas.
- Buscar el desequilibrio persistente: cada vez que se busca la estabilización de algunas normas que nos proporcionarían la “ilusión de control” del sistema, aparecen nuevos desequilibrios que muestran que lo anterior no era tal puesto que el sistema vuelve a desequilibrarse. Parecería que la “ley” establece que un nuevo desequilibrio siempre llega. Aceptar el desequilibrio como parte del juego sería la primera parte de la adopción más difícil para nuestros corazones: amar la incertidumbre para poder gestionar el cambio y la evolución, para poder ser/estar libres para crear un futuro distinto. En lenguaje de la Red, frente a lo impre-

visto siempre puede responderse con alguna de sus formas canónicas: “¿Y qué?”, o aún mejor: “¡Qué interesante!”...

- Aceptar que el cambio cambie: las variaciones nunca terminan su carrera; cuando nos acostumbramos a una tecnología, aparecen nuevas prácticas y nos muestran que es necesario aceptar un nuevo cambio, tal y como sucede con los modelos de computadoras personales y las nuevas tecnologías de información. En la Red, a la centralización de los primeros momentos en manos del Consejo Asesor siguió una descentralización parcial que se reprodujo en los nodos, luego en las regiones, pero siempre acompañada de nuevos fenómenos emergentes: la creación del grupo impulsor, la formulación de la segunda plataforma, la expansión a otros países de América Latina... Los prosumidores que se quedaron anclados en viejas conversaciones de “disputa por el poder” (¿poder de qué?) con el Consejo Asesor son como dinosaurios (muy chiquititos) que no se dan cuenta de que las aguas han subido y que pronto morirán ahogados si no se desplazan rápidamente a otro espacio.

Un beneficio de analizar la red bajo la óptica de la complejidad y a través de las Nueve Leyes de Dios (según Kelly) es que resulta mucho más fácil aceptar la diversidad en su interior, la heterogeneidad en y entre los nodos y, eventualmente, al margen de la Red. Los beneficios de esta postura quedan a cargo de la evaluación de cada uno pero no paralizan los planes y proyectos de los que están abiertos y comprometidos con la escala del cambio que necesitamos en la región: aguardamos alertas el proceso latinoamericano, buscando nuevas “marginalidades” exitosas en otras economías solidarias, para aprender de ellas, articularnos y seguir creciendo juntos en ese laboratorio de inclusión social.

Siempre más de un futuro posible: ¿con quiénes?

Estamos seguros de que no podemos saber qué pasará en la evolución de la Red en América Latina: demasiado terreno para que se desplieguen las nueve leyes de la complejidad. Si podemos formar nuevas alianzas, nuevos actores sociales verán probablemente lo que hoy no vemos; escucharemos con atención los mensajes de Brasil, Ecuador, Colombia, muy pronto de Honduras y El Salvador, sabiendo que el futuro queda abierto a lo improbable y, por suerte, a nuestro poder de diseñar y construir, a nuestro poder de soñar juntos lo que queremos ver realizado.

Si en la Argentina de 1998 la Red fue considerada por algunos gober-

nantes como alternativa válida para enfrentarse con el desempleo y por parte de algunos sociólogos y economistas como objeto de análisis crítico (Christian Morizio y José Luis Coraggio, entre otros), también se enfrentó con otros modelos de otras regiones y países del mundo, y salió airosa. Participó en congresos y reuniones sobre el tema en Finlandia, Bélgica, Holanda, Francia, Colombia y Ecuador (cf. Primavera, De Sanzo y Covas, 1998; ver también: <http://www.visitweb.com/trueque>), y recibió un elogioso comentario de Muhamad Yunus, el creador de la experiencia más exitosa de microcréditos conocida hasta el momento, el Grameen Bank de Bangladesh. Por su parte, el reconocido economista brasileño Paul Singer la calificó de “experiencia fascinante” y la consideró como “ejemplo abierto para incidir en este momento histórico como alternativa al modelo económico dominante”. Según Singer, “la crisis de desempleo actual no es patrimonio del Tercer Mundo pero sí fractura estructural del desarrollo del capitalismo en esta etapa, por lo que hay, por lo menos, dos tipos de argumentos para apoyar las economías solidarias: uno táctico obvio y un argumento estratégico no tan obvio. Si esas economías se desarrollan a gran escala, podrán confrontar dos modos de producción, ¡el de la globalización capitalista internacional y el de la cooperación entre unidades productivas vinculadas por lazos de solidaridad!” (ver Singer, 1998).

A raíz del encuentro realizado en Finlandia nació un diálogo fluido con experiencias similares, entre las cuales se encontraba La ‘Otra’ Bolsa de Valores de México, los LETS canadienses y los SEL franceses. En el “Informe final sobre monedas complementarias”, las conclusiones sobre las distintas experiencias reconocen que el contacto directo entre los participantes aumenta significativamente las posibilidades de los sistemas de economía solidaria, como los LETS y la Red Global de Trueque en Argentina; que la variedad de productos y servicios es crítica para asegurar el crecimiento del sistema; que los grupos que utilizan monedas complementarias en papel crecen mucho más rápidamente; que los sistemas de monedas complementarias son necesarios pero no suficientes para alterar las relaciones estructurales de poder y deben acompañarse de otras estrategias para promover el desarrollo local y el cambio estructural a largo plazo.

Como desafíos a encarar en el futuro próximo, ese mismo informe (suscripto por Ruth Caplan y Heloisa Primavera) recomienda:

- promover distintas estrategias de conexión posible entre Redes como la RGT, los SEL y LETS Systems, el sistema mexicano y otros que puedan aportar su experiencia;
- desarrollar un sistema de formación y capacitación permanente, al

mismo tiempo que estrategias de supervisión y control de gestión de los distintos programas para facilitar su reproducción;

- difundir los sistemas de monedas complementarias entre las distintas instituciones (escuelas, hospitales, sociedades de fomento, etc.);
- articular las distintas redes de economías solidarias con el comercio justo.

Gracias a la acogida obtenida en Brasil, Ecuador y varias regiones de Colombia, estimamos que las condiciones están dadas para que pensemos en una expansión importante en América Latina: la creación de los primeros “talentos” bogotanos así lo atestigua (“No tenemos dinero, pero tenemos talentos...”). Bastaron dos conversaciones vía Internet, un terreno propicio, líderes comunitarios apostando por la esperanza, junto a políticos y técnicos dispuestos a apoyar procesos de innovación, para que se creara un primer nodo donde antes no había nada. Como dicen las nueve leyes: ¡de la nada, algo!

Si al comienzo parecía utópica la meta de lograr en América Latina un millón de personas vinculadas por experiencias de economías solidarias con la creación de la moneda social, hoy esa meta tiene cara de proyecto y sólo requiere de personas que crean en un futuro distinto y en que es posible reinventar la vida reinventando el mercado desde la confianza y la reciprocidad. Después de todo, si recordamos que el dinero nunca fue otra cosa más que un acuerdo en el seno de una comunidad para que algo sirviera como medio de intercambio, no está nada mal que semejante propuesta de creación de la moneda social venga... del Río de la Plata.

Bibliografía

- Coraggio, J. Luis. 1995. *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Editorial AIQUE-IDEAS.
- De Sanzo, C. y Covas, H. 1997. Clubes de trueque. Una alternativa de fin de siglo. Bernal, Programa de Autosuficiencia Regional.
- De Sanzo, C., Covas, H. y Primavera, H. 1998. Reinventando el mercado: la experiencia de la Red Global de Trueque en Argentina. Bernal, Programa de Autosuficiencia Regional.
- Flores, Fernando. 1993. *Creando organizaciones para el futuro*. Santiago, Chile: Editorial Dolmen.
- Kelly, K. 1994. Out of Control. *The New Biology of Machines, Social Systems and the Economic World*. New York: Addison Wesley.
- Maturana, H. y Varela, F. 1980. "Autopoiesis and Cognition: The Realisation of the Living". Dordrecht, Reidel.
- Morizio, C. 1998. *¿Son los clubes de trueque una alternativa al desempleo en Argentina?* Buenos Aires: CEMA-ISEG.
- Primavera, H. 1998. "Unicornios: entre la utopía y la responsabilidad social. La experiencia del trueque en Argentina" ("Reshuffling for a New Social Game: The Experience of Global Barter Network in Argentina"), ponencia presentada en el Encuentro Internacional "Expandiendo el espacio de los pueblos en una economía globalizada". IGGRI (International Ground Grassroots Initiatives)/KEPA (Federación de ONG finlandesas)/Gobierno de Finlandia, en Hanasaari, entre el 5–10 septiembre de 1998.
- Primavera, Heloisa; De Sanzo, Carlos y Covas, Horacio. 1998. "Barajar y dar de nuevo: la experiencia de la Red Global de Trueque en Argentina", ponencia presentada en el Encuentro Internacional "Expandiendo el espacio de los pueblos en una economía globalizada". IGGRI (International Ground Grassroots Initiatives)/KEPA (Federación de ONG finlandesas)/Gobierno de Finlandia, en Hanasaari, entre el 5–10 septiembre de 1998.
- RGT-Red Global de Trueque. <http://www.visitweb.com/trueque>
- Schuldt, Jurgen. 1997. *Dineros alternativos para el desarrollo local*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Singer, Paul. 1998. Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas. São Paulo, Contexto.
- Spinoza, Ch., Flores, F. y Dreyfus, H. 1997. *Disclosing New Worlds: Entrepreneurship, Democratic Action and the Cultivation of Solidarity*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Winograd, T. and Flores, F. 1986. "Understanding Computers and Cognition. A New Foundation for Design". New York: Addison Wesley.

Página en blanco a propósito

Parte III

Página en blanco a propósito

Articulación de programas orientados al desarrollo del capital social desde la Secretaría de Desarrollo Social en Argentina

Roberto Candiano

Es fácil lograr un consenso sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos de desarrollo. Todos aceptan la necesidad de contar con una sociedad civil, activa e integrada y que sus miembros participen en las decisiones que afectan sus vidas y tengan más control sobre ellas. Lograrlo efectivamente es un proceso lento que nos involucra a todos. Todavía no se dispone de modelos completos y coherentes para alcanzar esa sociedad participativa que aún se encuentra en un horizonte lejano; sin embargo, estamos caminando en esa dirección. Para acercarnos a la meta se requiere intensificar desde el Estado y desde el ámbito privado los procesos que contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de las personas en su accionar colectivo, es decir, invertir en el desarrollo del capital social.

Sin capital social, intangibles como la confianza, la autoestima, la generación de respeto por los demás, el logro de relaciones de reciprocidad, la solidaridad, la construcción de concertaciones, las inversiones en capital físico y las inversiones en capital humano serían ineficaces.

Con el propósito de coordinar y optimizar procesos y recursos administrativos y operativos para lograr mayor impacto social, a partir de 1997 la Secretaría de Desarrollo Social comenzó a agrupar los programas bajo su jurisdicción en cuatro áreas estratégicas de acción: políticas alimentarias y compensatorias; vivienda e infraestructura social; desarrollo local; y desarrollo del capital social.

Las áreas de políticas alimentarias y compensatorias, así como las de vivienda e infraestructura social, son fácilmente identificables porque están dirigidas a la cobertura de necesidades básicas fundamentales, mientras que

el área de desarrollo local se orienta principalmente al fortalecimiento de la capacidad municipal y al fomento de actividades productivas generadores de empleo.

En lo que compete al desarrollo del capital social, se trata de un área que comprende nueve programas caracterizados principalmente por experiencias educativas y participativas articuladas en redes y a través de cuya ejecución se generan y ejercen capacidades esenciales para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores pobres y su inclusión como protagonistas en la vida social.

El redescubrimiento del capital social brinda una poderosa noción explicativa para comprender mejor el proceso del desarrollo económico y social y reforzar las políticas, los programas y los proyectos.

El valor de este concepto radica en la incorporación de elementos nuevos a los estrechos modelos económicos cuyas limitaciones para explicar el comportamiento individual y grupal no habían sido consideradas apropiadamente e impedían asignar metas más amplias al proceso de desarrollo. La contribución potencial del capital social resulta significativa para procurar un desarrollo más equitativo y democrático.

En este sentido, el programa de fortalecimiento de la sociedad civil opera desde una perspectiva privilegiada por su focalización en los mecanismos de participación en redes basadas en la solidaridad, la confianza generalizada y las expectativas de reciprocidad que son elementos fundamentales de la noción de capital social.

Al conformarse las áreas, se designó al director nacional de organización social y coordinador general del programa, responsable de la coordinación del área del capital social. El cambio de autoridades producido en la Secretaría a principios del año 1999 dejó sin efecto el funcionamiento de las áreas, y los programas volvieron a operar según la estructura vigente antes de su creación. La interrupción impidió avanzar en la consolidación del nuevo modelo de trabajo que comenzaba a perfilarse.

A pesar de la reducida duración de la experiencia, este documento, a la vez que describe y resume las actividades realizadas, trata de transmitir algunas de las enseñanzas surgidas de la práctica y mostrar la posibilidad de abrir nuevos caminos para mejorar la efectividad de las acciones apelando a un trabajo innovador, multidisciplinario y participativo.

Frente a la variedad de formas del capital social, el desafío consiste en identificarlas y movilizarlas para que puedan contribuir a la solución de los problemas públicos y a la participación democrática. Significa entender cómo las formas homogéneas del capital social basadas en intereses comunes

CUADRO 1 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. PROGRAMAS QUE INTEGRAN EL ÁREA DE DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL

Programas	Objetivos
Fondo participativo de inversión social – FOPAR	Desarrollar capacidades locales a través de experiencias participativas y concretas en la formulación, gestión y ejecución de proyectos para mejorar las condiciones socioeconómicas de comunidades pobres.
Programa de atención de grupos vulnerables	Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y la disminución de riesgos de los adultos mayores, las mujeres jefas de hogar, los jóvenes y los minusválidos de las grandes aglomeraciones, y de la población indígena.
Programa de fortalecimiento de la sociedad civil	Fortalecer la capacidad operativa y de gestión de las organizaciones de base mediante la capacitación de líderes comunitarios, el financiamiento de proyectos comunitarios, la formación de madres y padres cuidadores y la capacitación a funcionarios y técnicos de las áreas sociales locales.
Programa de atención de menores en circunstancias especialmente difíciles – PROAME	Mejorar las condiciones de vida de los niños/niñas/adolescentes con alto riesgo social, a través de proyectos de atención y promoción ejecutados por las organizaciones de la sociedad civil.
Programa de fortalecimiento del desarrollo juvenil	Impulsar las prácticas solidarias de los grupos juveniles que tengan por objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales pobres y apoyar a instituciones gubernamentales y no gubernamentales que presenten iniciativas innovadoras vinculadas al ámbito juvenil.
Programa Acción integral de socialización de menores marginados en el Gran Buenos Aires –PROAMBA	Mejorar las condiciones de socialización y ampliar las oportunidades de integración social y laboral de los niños y jóvenes en situación de riesgo.
Programa de atención de grupos prioritarios	Lograr la equiparación de oportunidades y la integración social de las personas con necesidades especiales para mejorar su calidad de vida. Así como mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, minusválidos, y personas con patologías crónicas o terminales, mediante la prestación de cuidados domiciliarios.
Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad – CENOC	Consolidar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en programas y proyectos sociales a través del establecimiento de vínculos y el fortalecimiento de organizaciones comunitarias de todo el país. Producción de información relativa al tercer sector.
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas	Profundizar el diálogo y la relación con las comunidades indígenas y los gobiernos provinciales para el cumplimiento de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional a los pueblos indígenas argentinos.

de los grupos —sean éstos religiosos, étnicos, vecinales o solidarios— pueden complementar otras formas heterogéneas que crean vínculos más amplios, y cómo los diseños de políticas y las intervenciones institucionales pueden proveer el apoyo necesario para facilitar el desarrollo sostenido de los sectores pobres y su inserción en una sociedad diversa y compleja.

Se trata de que los recursos públicos garanticen una focalización precisa en las organizaciones comunitarias y de descubrir de qué manera éstas pueden transformarse en instrumentos para generar o mejorar las capacidades públicas de solución de problemas.

Objetivo: crear, instalar y consolidar capacidades para el desarrollo autosostenido de los sectores más deprimidos.

Misión: desarrollar capacidades, en los sectores más pobres, a través de experiencias concretas de formación y participación comunitarias, articuladas en redes y orientadas al desarrollo local y al mejoramiento de la calidad de vida de esta población.

Propósitos:

- Instalar la concepción de políticas sociales orientadas a la promoción de las capacidades personales, grupales y organizacionales, como forma de sustentar las políticas asistenciales o compensatorias, y proyectar acciones viables y continuas de crecimiento integral.
- Fortalecer redes de solidaridad y apoyo en la búsqueda de estrategias para solucionar los problemas comunitarios.
- Promover la incorporación de los sectores organizados de la sociedad civil a los procesos de adopción de decisiones en el nivel local.
- Impulsar el control social comunitario como forma de seguimiento de la propia gestión comunitaria, de la gestión asociada con el Estado y de la gestión estatal pura.

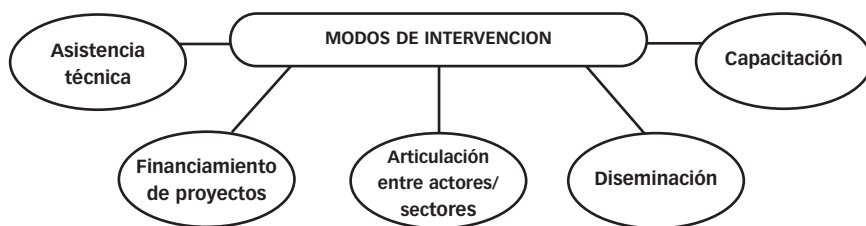
Modos de intervención del área

Los modos de intervención y actividades del área se expresan a través de cinco categorías: capacitación, financiamiento de proyectos, asistencia técnica, articulación entre actores/sectores, y disseminación (ver diagrama 1).

Financiamiento de proyectos

El financiamiento de los proyectos es la actividad más importante que lleva a cabo el área considerando el monto de los recursos invertidos. Los proyec-

DIAGRAMA 1 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. MODOS DE INTERVENCION DEL AREA DE DESARROLLO DEL CAPITAL SOCIAL



tos responden a necesidades de la población y sirven como experiencias concretas para desarrollar capacidades en las organizaciones comunitarias que ejecutan, intermedian o reciben los beneficios. La ejecución se concreta mediante la transferencia de recursos a beneficiarios, organizaciones de base, y organismos gubernamentales (municipios y provincias) y no gubernamentales, con un plazo que varía entre dos meses y cuatro años.

Capacitación

Las actividades de capacitación están dirigidas a diversos destinatarios o beneficiarios, organizaciones de base, organizaciones técnicas de apoyo, y otros actores, y se llevan a cabo a través de diferentes modalidades: cursos, talleres, seminarios, pasantías, intercambio de experiencias, etc.

Asistencia técnica

Se lleva a la práctica con el personal técnico de los programas, por medio de las ONG o recurriendo a equipos técnicos locales (gobiernos provinciales o municipales). Consiste en el acompañamiento de la gestión de los proyectos, a fin de apoyar la correcta aplicación de la capacitación y el desarrollo de actividades de las personas, grupos y organizaciones beneficiarias.

Articulación entre actores/sectores

Se concreta mediante actividades tendientes a integrar las potencialidades de todos los actores. Al vincular a personas o instituciones que se complementan en la acción conjunta se logran resultados más efectivos en la solución de

los problemas: redes, encuentros; mesas de concertación, convenios y acuerdos, etc. Representa un aspecto destacado en el desempeño del área.

Diseminación

Comprende la producción y difusión de tecnologías, información, conocimientos e instrumentos específicos que posibilitan la consolidación del modelo de gestión, entre otros: boletines y periódicos, material didáctico, metodologías, sistematización de la práctica, campañas, etc.

Algunas reflexiones

Existen muchos aspectos que necesitan aún ser explorados para precisar el alcance del desarrollo del capital social e identificar los instrumentos de política y de intervención para construirlo.

Las inversiones en capital humano y capital social, así como el mejoramiento de la equidad, además de constituir fines en sí mismos son necesarios para que el crecimiento económico pueda sustentarse sobre bases firmes. La formación del capital social alimenta la ampliación de las opciones y capacidades populares a través de la acción colectiva. El capital social sustenta y multiplica la inversión en capital humano y físico, en beneficio del desarrollo humano.

La reserva de buena disposición y confianza generada cuando la gente participa y coopera de manera voluntaria para beneficio mutuo crea un sentido de pertenencia, autoestima y seguridad. Paralelamente a la acción comunitaria organizada para solucionar problemas públicos, se consolida una conciencia cívica que puede movilizarse como mecanismo de control social. De este modo se verifica una relación importante entre la formación del capital social y el fortalecimiento de la democracia.

El concepto de capital social sólo será un término intrascendente si no se aprovecha su potencial transformador, sin embargo, el panorama es alentador. Existen políticas para lograr los objetivos propuestos además de un marco conceptual contra el cual contrastar las acciones concretas y sus resultados.

Acciones realizadas

Análisis y elaboración conceptual

Actualmente existe un amplio debate y mucho interés en torno al tema del capital social. Desde el área se trató de mantener una constante actualización acerca de los avances y conclusiones teóricas y conceptuales, como también sobre su empleo en los programas de desarrollo. Se destacan actividades con la participación de los responsables y de los equipos técnicos de los programas del área en un esfuerzo de definición sobre qué entendemos por capital social; la búsqueda y difusión de material bibliográfico; y la adecuación a los programas y a la realidad local.

Reuniones semanales de trabajo en gabinete

En el transcurso de las reuniones se establecieron acuerdos en relación con el funcionamiento operativo del área, los cuales permitieron conocer el conjunto de experiencias en el ámbito de cada programa, examinando las modalidades de instrumentación y evaluación, las posibles combinaciones entre el universalismo y la focalización, las articulaciones entre lo público y privado, el análisis de las acciones realizadas en forma descentralizada y el nivel local de participación.

De esta manera se pudo constatar la carencia de espacios permanentes y articulados de encuentro y reflexión a nivel provincial y regional en los que se pudieran intercambiar visiones, experiencias de trabajo y desarrollar estrategias para actuar de manera concertada. En estas reuniones también se realizaron ejercicios de análisis conjunto de la situación de algunas provincias examinando algunos procesos con mayor detalle.

De la experiencia de este período sobresale la utilidad de estas reuniones y la necesidad de contribuir a la creación de instancias de encuentro, de talleres de capacitación y de difusión de información sobre las actividades de los programas en el ámbito local.

Relaciones con las organizaciones no gubernamentales

Las ONG constituyen un universo difícil de aprehender por su dispersión y diversidad. En particular las ONG de desarrollo dedican mucho esfuerzo para articular y regular sus relaciones; organizar la provisión de servicios; definir ámbitos apropiados para lo público y lo privado, y establecer contro-

les y contrapesos para el ejercicio del poder. Desempeñan un papel muy importante en el ámbito de los programas de desarrollo, tanto en el diagnóstico de los problemas como en el trabajo directo con la comunidad, logrando instrumentar políticas puntuales con eficiencia y eficacia. Frecuentemente encaran una serie de problemas que hacen peligrar la continuidad de sus actividades, entre otros la falta de una fuente estable de recursos financieros. Para algunas ha habido experiencias de colaboración y ayuda mutua sobre aspectos particulares en los que coinciden, pero la competencia por espacios, prestigio, recursos y por adelantar visiones particulares también está presente, tanto a nivel local como regional.

Entre los programas y las ONG de desarrollo con las que se trabaja existe hoy plena conciencia de estos problemas y voluntad para encararlos. La comunicación y el trabajo conjunto sistemático entre organizaciones de la sociedad civil, las provincias y los municipios han comenzado, y se han registrado experiencias históricas importantes. Pero es sólo el comienzo de un proceso que necesita consolidarse.

Planificación

Las acciones de coordinación permitieron llegar a acuerdos para la planificación agregada del área y la consolidación de la información. En particular vale la pena destacar: desagregación geográfica de los programas; compatibilización y consolidación de la información operativa y presupuestaria; identificación de metas físicas, presupuesto 1999 (para el Ministerio de Economía el área de capital social es un programa presupuestario), y reuniones para analizar en detalle las posibilidades y oportunidades de articulación. Posteriormente cada programa remitió a la coordinación del área su propuesta. El trabajo realizado en esta primera etapa se incentivó con actividades de capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento institucional con metodologías participativas (sobre el balance y resultado de las actividades realizadas, ver cuadros 2 y 3).

Recomendaciones y propuestas

Para lograr una articulación efectiva en el ámbito local es imprescindible un esfuerzo genuino de colaboración, evitando duplicaciones en el uso de recursos que, coordinados, permitirían avances importantes. Se espera que la capacitación desarrollada a través de la ejecución de los programas del área

CUADRO 2 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. SINTESIS OPERATIVA, 1998**El área en cifras¹**

Proyectos financiados	3.500
Organizaciones participantes	10.500
Personas capacitadas	81.000
Beneficiarios directos	400.000
Beneficiarios indirectos	3.000.000
Inversión anual en transferencias	\$46.300.000

¹Base anual**CUADRO 3 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. RESULTADOS ANUALES, 1998****Capacitación**

5.500	Animadores y promotores comunitarios
11.000	Madres y padres cuidadores
1.500	Funcionarios municipales
309	Cuidadores domiciliarios de ancianos y discapacitados
5.200	Jóvenes
840	Auxiliares de amas de casas
4.124	Organizaciones

Financiación de proyectos

2.500	Proyectos comunitarios
264	Proyectos de fortalecimiento institucional y de atención directa en barrios
37	Proyectos de cultura, educación y salud
21	Proyectos de mejoramiento ambiental
27	Proyectos de microemprendimiento
75	Proyectos de atención a menores
168	Proyectos de reconstrucción y equipamientos (hogares, transporte, emergencias)
4.000	Prestaciones de atención directa para personas con necesidades especiales
318	Proyectos de iniciativas juveniles
20	Proyectos de regularización del dominio de tierras para 42 comunidades aborígenes
40	Proyectos de becas de estudio para 1.446 aborígenes
121	Organizaciones asistidas para el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de esparcimiento de 3.825 mayores y 2.000 niños

Articulación de acciones y redes con

7.000	Organizaciones de la comunidad en el Consejo Consultivo Nacional de organizaciones de la comunidad
2.500	Grupos solidarios y organizaciones de base

habilite a las organizaciones involucradas en la concreción de acciones conjuntas para el mejoramiento efectivo de sus condiciones de vida. Este objetivo como condición del desarrollo sostenible, implica la participación activa de todos los actores sociales.

Las políticas sociales en un clima de participación ciudadana podrían favorecer el reforzamiento institucional del Estado, incrementar las posibilidades de una progresiva gobernabilidad y ayudar a mejorar el régimen democrático. A este respecto se puede destacar el avance logrado con las experiencias de gestión asociada del programa de fortalecimiento de la sociedad civil.

La gestión social —entendida como los procesos que promueven el diseño y la instrumentación en el escenario local de una metodología que favorece el desarrollo social integrado— requiere considerar:

- el municipio y las políticas municipales como propulsores del desarrollo: es el estado local el promotor y garante de las condiciones de vida de la población;
- a los actores sociales estatales y de la sociedad civil como el foco de acción para incrementar el desarrollo social local;
- el establecimiento de relaciones efectivas entre el gobierno local, los organismos del gobierno nacional y las empresas en torno a un compromiso formal en la toma de decisiones para disminuir las condiciones de inequidad, y el aporte activo (tecnologías de gestión o económicas) en programas y proyectos de desarrollo; y
- el producto en cada espacio local, en los espacios de debate, y en el análisis y la programación, para que los recursos de los programas nacionales sean parte de un programa local de desarrollo.

También se advierte la necesidad de aumentar la profesionalización de las intervenciones técnicas para el trabajo inmediato y la instrumentación de estrategias diferenciales (por actor, y para el conjunto de actores).

Capacitación

Para profundizar las acciones de promoción del desarrollo del capital social es necesario propiciar la capacitación de los técnicos y funcionarios a fin de fortalecer habilidades tales como: la negociación y resolución de conflictos; la formación de equipos; la gerencia participativa; la evaluación participativa, y la comunicación.

En cuanto a los contenidos conceptuales, se deberían identificar con mayor precisión los aspectos de desarrollo del capital social en cada progra-

ma y enfatizar los conceptos centrales incluidos en su definición (redes, cooperación, solidaridad, confianza) con el propósito de articular los programas alrededor de tales conceptos.

En lo concerniente al desempeño institucional se propone revisar las estrategias y los medios para dinamizar las intervenciones y desarrollar mayor capacidad de coordinación interinstitucional.

Articulación de las actividades y estrategias

- Conformación de mesas de trabajo con los referentes técnicos de cada uno de los programas del área en el ámbito provincial.
- Capacitación y difusión del tema desarrollo de capital social. Análisis de los documentos producidos. Análisis de las posibilidades para la conformación de áreas de desarrollo del capital social en las provincias.
- Sistematización de las experiencias.
- Circulación y disponibilidad de la información sobre acciones en ejecución.
- Asistencia técnica y capacitación en organización y gerencia para los equipos provinciales.
- Conformación de redes de articulación entre las actividades que desarrollan los equipos y programas provinciales.

Para promover un esfuerzo conjunto, las actividades en apoyo del desarrollo del capital social deben ser compatibles con las condiciones para hacer efectiva la articulación en el ámbito local.

Sinergia entre proyectos

Los componentes del área desarrollo del capital social deberían integrarse, en lo posible, con otros proyectos del sector social, principalmente los relacionados con desarrollo urbano en áreas marginales, salud y educación.

Ejecución

Para integrar efectivamente el enfoque del capital social en la ejecución de los proyectos es pertinente hacer mención de las recomendaciones que el Banco Mundial plantea:

- Invertir en capital social de manera directa o indirecta a través de la participación en el diseño e instrumentación de los proyectos y promoviendo asociaciones intersectoriales.

- Identificar las reservas existentes de capital social y tener cuidado de no afectarlas desarmando las asociaciones o quebrando la cohesión social existente.
- Usar la participación y el capital social existente a nivel local para ejecutar los proyectos.
- Crear un medio adecuado para el desarrollo del capital social, proveyendo una infraestructura que ayude a la gente a comunicarse mejor y promover la existencia de reglas que ofrezcan garantías y confiabilidad.

Orientación de los proyectos

- Trascender el nivel micro de los proyectos y a través de la vinculación con el desarrollo del capital social propiciar la inclusión de la población en niveles más integrales y complejos de la vida económica y social.
- Desarrollo integral a nivel local (mejoramiento de la calidad de vida).
- Participación del sector público con compromisos explícitos.

En momentos cuando se debate la necesidad de compartir las responsabilidades de la gestión pública y el Estado busca redefinir su papel y competencia, es necesario contar con soportes sociales receptores de la responsabilidad de estas esferas de acción. Para ello es imprescindible un trabajo transversal que articule los esfuerzos de la gestión social, gubernamental y de la sociedad civil, en el marco de un desarrollo integral y sostenible.

Investigación

Al evidenciar la importancia del capital social como contribución potencial para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, se están elaborando métodos e instrumentos apropiados para identificarlo y medirlo. De hecho, todas las presunciones deberían enfocarse críticamente y analizar las diversas formas, dimensiones y efectos del capital social.

El tema no es fácil ya que el capital social comprende conceptos tales como la confianza, la comunidad y las redes, muy difíciles de cuantificar. El desafío es aún mayor al considerar que no se trata sólo de cuantificar sino también de establecer escalas para medir la calidad del capital social. Los investigadores tratan de identificar métodos e instrumentos que permitan cuantificar y cualificar el capital social para informar a los responsables de las decisiones y a los actores interesados. Las definiciones globales son multidimensionales, e incorporan distintos niveles y unidades de análisis. La confianza, el compromiso cívico y la participación de la comunidad son a menudo maneras

de medir el capital social. Sin embargo, algunos indicadores pueden ser más apropiados que otros en función de la definición y del contexto.

Mientras las investigaciones académicas avanzan a fin de precisar los alcances conceptuales y los instrumentos metodológicos vinculados al capital social, es importante que a través del trabajo en el terreno se formulen hipótesis y elaboren indicadores para identificar los correlatos empíricos según los distintos contextos sociales y culturales que contribuyan a este nuevo campo emergente en las ciencias sociales.

A partir de 1998, el Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil ha propiciado diversas iniciativas al respecto y prevé desarrollar algunas líneas de investigación exploratoria paralelas a la ejecución de las actividades.

Difusión y diseminación

Es importante una amplia difusión de los aportes y beneficios del capital social al proceso de desarrollo, a través de cursos, seminarios, conferencias, cooperación técnica y apoyo a las instituciones de capacitación de la región.

La capacitación y la diseminación deberían destinarse principalmente a las personas y entidades involucradas y beneficiadas por los proyectos, tanto funcionarios públicos de nivel medio y alto de los ministerios del sector social como organizaciones no gubernamentales, entidades del sector público y privado, además del propio personal de los programas.

La idea es abrir un debate sobre las estrategias de la relación entre el Estado y la sociedad civil, que pueda potenciar la generación de capital social y abrir caminos a nuevas formas de colaboración y cogestión en el diseño y la instrumentación de políticas sociales.

Participación en foros de discusión y eventos internacionales

En respuesta al interés por las diversas formas y funciones del capital social, el Banco Mundial ha establecido un sitio en la Web sobre el capital social a fin de proveer un foro para el diálogo interdisciplinario con la intención de esclarecer el marco conceptual, la medición y las aplicaciones en el desarrollo relacionadas con el capital social, y estimular los esfuerzos de investigación de punta vinculados a los profesionales, investigadores y políticos.

Resultaría de gran utilidad incorporarse activamente al debate, así como también establecer un foro específico para discutir la experiencia en la región. En este mismo sentido sería conveniente la organización de un evento internacional para la discusión sobre los avances teóricos en la temática, la

elaboración de instrumentos, la aplicación y los alcances del concepto en la realidad latinoamericana, que a la vez permita mostrar y demostrar experiencias concretas de nuestros programas que puedan ser tomadas como referencia a escala internacional por el contenido y la calidad de sus intervenciones.

La inversión en mejoramiento y ampliación del capital social de un país produce efectos multiplicadores sobre el desarrollo integral de la sociedad.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Conjuntos. Sociedad civil en la Argentina*. Consejo Asesor de la Sociedad Civil, representación del BID en Argentina. Buenos Aires.
- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial: el estado en un mundo de transformación*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bombarolo, F. 1998. "Capital social. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina, Programa PROMESHA. Argentina". Documento mimeografiado.
- Bourdieu, P. 1997. *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI.
- Collier, P. 1998. "Social Capital and Poverty. Social Capital Initiative". Working Paper N° 4. Washington, DC: World Bank.
- Cunill Grau, N. 1997. "La publicación de la administración pública", en *Repensando lo público a través de la sociedad, nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD/Nueva Sociedad.
- Filmus, D., Arroyo, D. y Estébanez, M. 1997. *El perfil de las ONG en la Argentina*. Buenos Aires: Flacso-Banco Mundial.
- Moser, C. 1996. *Situaciones críticas. Reacción de los hogares de cuatro comunidades urbanas pobres ante la vulnerabilidad y la pobreza*. Estudios y Monografías sobre Desarrollo Sustentable, Series N° 7. Washington, DC: Banco Mundial.
- ONU-Consejo Económico y Social. 1996. *Informe final sobre los derechos humanos y extrema pobreza*.
- Palermo, V. 1998. "Estudio sobre el estado del Estado en Argentina". Documento de trabajo N° 1. Fundación Carlos Auyero.
- Perrow, Charles. 1990. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Raczynski, Dagmar (ed.). 1995. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Programas, instituciones y recursos*. Washington, DC: BID.
- Secretaría de Desarrollo Social. 1995. "Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados". Plan Social. Buenos Aires.

Cooperativas productivas regionales y alternativas de reproducción del capital social en el agro mexicano

Enrique Contreras Suárez

María Elena Jarquín Sánchez

Este trabajo analiza la evolución reciente de la producción de los alimentos de primera necesidad en México, desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, de los cambios institucionales provocados por la política de ajuste estructural, y de la respuesta activa y organizada de los productores directos.

Se entiende por arreglos institucionales el conjunto de normas que articulan las relaciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y sus agrupamientos sociales. Estas normas legales, administrativas o derivadas de los usos y costumbres se convierten en instituciones cuando su cumplimiento es aceptado por los miembros de una sociedad, ya sea como restricciones o como estímulos. Según estos arreglos, las asociaciones civiles comunales de cooperación, al encontrar más estímulos que obstáculos en su entorno institucional, se convierten en mecanismos potenciadores de la solidaridad, la disciplina, la sofisticación política, la tolerancia y el aprendizaje del manejo de conflictos sociales (Putnam, 1993: 171). Al prevalecer en el entorno los obstáculos sobre los estímulos, se reproduce el “familismo amoral” (Banfield, 1958: 85) que significa “maximizar las ventajas materiales y de corto plazo de la familia nuclear y supone que todos los demás actuarán de la misma manera”.

Los sujetos sociales del estudio son las organizaciones de productores y de consumidores y sus miembros individuales. Ellos han enfrentado las restricciones y empleado los estímulos para cumplir con las normas institucionales.

El análisis es ante todo cualitativo, basado fundamentalmente en trabajos anteriores. Los procesos organizativos son mencionados como ejemplos o casos, cuya significación, reproducción social y relevancia teórica podrían

contribuir a alcanzar la generalización en el futuro próximo. Por su parte, los sujetos abarcan el sector público, compuesto por las dependencias gubernamentales y sus programas específicos; el sector privado, integrado por empresas que maximizan ganancias y eventualmente reciben como sanciones pérdidas financieras; y el sector social, que agrupa a productores y consumidores directos, así como a poblaciones y asociaciones voluntarias cuyos objetivos son lucrativos y solidarios y que se ejercen en forma tanto colectiva como individual.

El interés por el estudio de la producción de los bienes y servicios de primera necesidad está presente en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo económico como un elemento central de la reproducción social en general y de los grupos y regiones más vulnerables de la sociedad en particular (Hewitt, 1982). Sin embargo, descuida el análisis de este tema por el paradigma neoliberal en boga, más preocupado por la rentabilidad a corto plazo y esperanzado en el efecto del goteo a mediano plazo, cuya solución queda relegada al libre juego de los mercados. El efecto de este descuido es una competitividad espuria (Fajnzylber, 1983 y 1992): la competitividad “auténtica” incorpora un progreso técnico compatible con la sustentabilidad ambiental y se basa en aumentos al salario, a la educación y a la capacitación laboral; por el contrario, la competitividad espuria depreda los recursos naturales y se apoya en salarios bajos.

El tema de la participación social que se manifiesta en la defensa de los colectivos sociales y de la producción de los bienes y servicios básicos es una asignatura pendiente del neoliberalismo convertido en estrategia política de acción. Bourdieu (1999) afirma que el neoliberalismo es una estrategia racional individual que destruye colectivos sociales como la nación, los grupos de trabajo, los grupos de defensa de los derechos de los trabajadores, las cooperativas e incluso las familias, pues representan deficiencias en la construcción utópica de su noción pura de mercado y resistencias a sus estrategias globales como la desregulación, la privatización de los servicios públicos, el recorte de la mano de obra, la reducción del gasto público, la supresión de los subsidios sociales, la flexibilización del trabajo y el imperio del consumo individual de bienes industrializados y transnacionalizados. La verdadera base de reproducción del neoliberalismo —continúa señalando Bourdieu— son las condiciones precarias e inseguras de la producción y la existencia de un ejército de reserva domesticado por el temor al desempleo y la precarización. Pero si se observan con detenimiento los subsectores económicos y las regiones de una nación, pueden encontrarse procesos organizativos analíticamente importantes. Su sostenimiento o difusión en el tiempo llevaría a

detectar otra paradoja dinámica del neoliberalismo, similar a la de los movimientos inversos entre la pobreza por ingresos y algunas carencias en necesidades básicas específicas cuya satisfacción no depende centralmente del ingreso privado. Esta paradoja ha sido comentada por Boltvinik (1990). Nos referimos a la confrontación que se produce entre los movimientos destinados a eliminar todo intento de vida colectiva y los de los colectivos animados por resistir, prevenir los efectos del mercado e incluso actuar por encima de éste.

En este trabajo se sostiene, para el caso mexicano, que en el seno de estos movimientos de base se pueden descubrir las huellas de los efectos directos e indirectos de programas gubernamentales compensatorios, de programas religiosos y de acciones de la sociedad civil orientados racionalmente, como los que buscan la autosuficiencia alimentaria, los ecologistas, los técnico-productivos, los que defienden los derechos humanos, etc., o combinaciones de ellos. Se habla de efectos de los programas como espacios sociales donde se conjugan de manera conflictiva los intereses de diferentes actores sociales en soluciones inéditas y no deducibles lógicamente, pues muchos programas gubernamentales compensatorios, diseñados y operados verticalmente, son insuficientes para producir los mismos efectos que surgen cuando se aprovecha la fuerza social potencialmente contenida en algunas organizaciones. A este respecto, teorías del capital social enfatizan el grado en que las normas, la confianza y las redes interpersonales en las que éstas se basan constituyen recursos económicos, diferenciando el nivel micro y el de las relaciones micro-macro (Grootaert, 1997).

Las transformaciones liberales en el sector agropecuario

Las principales transformaciones liberales que han llevado el sector agropecuario mexicano a una crisis de rentabilidad, se pueden sintetizar en diez puntos:

- La elevación de la tasa de interés. Las tasas reales pasaron de ser negativas entre 1984 y 1988 (-,31%) a positivas entre 1989 y 1994 (10%–11%) (Ibarra, 1995). Después de 1989 se redujo abruptamente la cartera disponible del crédito de la banca de desarrollo, principal fuente financiera de los ejidos.
- La disminución de aranceles con excepción del maíz. En 1985 oscilaban entre 15% y 25%. Con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los aranceles se redujeron de 10% a 5%. En 1996, ade-

más de la cuota de 2,5 millones de toneladas de maíz, se importaron otros 3,3 millones libres de aranceles, lo cual ocasionó un grave daño a los productores nacionales de maíz aunque resultó de gran provecho para las empresas agroindustriales.

- La reducción de los precios al productor. Entre 1990 y 1994 los precios reales de los principales productos agrícolas para el consumo interno se redujeron de la siguiente manera: maíz, 11,4%; frijol, 13,3% y trigo 5,6% (de Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997).
- El descenso de la inversión gubernamental en el sector, que pasó de 24% de la inversión total en 1988 a 18,5% en 1997.
- La pérdida para los productores de alimentos básicos de la seguridad en la comercialización debido a la privatización de la empresa estatal compradora y reguladora.
- La desincorporación y venta de entidades públicas. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que en 1988 coordinaba 107 empresas paraestatales, para 1994 sólo le quedaban ocho, tres de ellas de investigación (SARH, 1994).
- El retiro parcial de los programas de extensión agropecuaria, investigación agronómica y apoyo tecnológico. La superficie cultivada fertilizada creció hasta alcanzar 81%; después descendió, acentuando la brecha entre los tipos de tecnologías y entre los productores con diferente acceso a recursos (de Janvry y Sadoulet, 1997).
- El reforzamiento de la legitimidad de las corporaciones campesinas pro-gubernamentales para luego adecuarlas a la canalización de proyectos sociales y productivos, lo que implicó la suplantación parcial de ellas.
- La refuncionalización de un mercado de tierras para que los minifundistas y los productores menos aptos transfieran su propiedad a los productores más aptos. Es una vía para combatir el minifundio, modernizar la agricultura, facilitar la asociación entre los pequeños productores y los empresarios, y fomentar así la inversión productiva.
- La creación de programas compensatorios directos a ciertos productores y a consumidores de bajo ingreso. El pago del Programa de Apoyo para el Campo (PROCAMPO) equivalía en 1997 a 7,5% del ingreso promedio de los ejidatarios, y a 8,6% del ingreso de los que poseían 18 hectáreas o más (Rello, 1998).

Las cooperativas productoras de leche

El sector productor de leche fresca, afectado en mayor grado por la presión institucional para la aplicación y difusión del paquete tecnológico dominante, experimentó una fuerte vinculación de la producción primaria con la industria y se resintió con la presencia de empresas transnacionales. En función de esos factores se conformaron las regiones productoras de leche fresca alineadas según el mayor uso del paquete Holstein y la dependencia de empresas agroindustriales y, en consecuencia, únicamente los grandes productores asociados en cooperativas pueden sobrevivir, a pesar de sus elevados costos de producción debido a los insumos importados.

La producción nacional de leche fresca se lleva a cabo de dos formas: el sistema Holstein, y el sistema pastoril con ganadería no especializada del altiplano y del trópico (del Valle, 1998).

El sistema Holstein, concebido para animales de esta raza, fue diseñado en Estados Unidos para la producción de leche bajo un régimen intensivo que implica un conjunto de prácticas de alimentación, sanidad, reproducción, etc. para obtener rendimientos elevados y regulares en el tiempo. Por ello facilita la integración vertical con la industria, en la perspectiva de un consumo masivo de la leche y sus derivados. La consecuencia de la adopción de este sistema, especialmente en los países en desarrollo, es la dependencia externa de insumos y bienes intermedios (Alvarez, Montaña y Ramírez, 1998). Por ello, aunque de manera incipiente, emergen variantes que utilizan con flexibilidad el modelo Holstein y que se clasifican como subtipos de la ganadería especializada o de la no especializada con soluciones innovadoras y posiblemente más prometedoras. Sin embargo, hay que tener presente que la aplicación y difusión del sistema Holstein se somete a arreglos institucionales macroeconómicos en los que organismos financieros internacionales y supranacionales cumplen un papel muy activo. Los grandes productores asociados resisten los retos del mercado porque cuentan con la suficiente diversificación y con arreglos comerciales satisfactorios, ya que exportan becerros en pie y producen maíz con subsidio gubernamental. Sin embargo, como lecheros no son competitivos internacionalmente, a pesar de incursionar en la pasteurización, la ultrapasteurización, el embalaje y la elaboración de derivados. Este es el caso de los grandes productores de la región de La Laguna asociados con la cooperativa LALA y, en menor medida y con más dificultad, la de los grandes productores tabasqueños de la cooperativa ULTRA-LACTEOS.

Desde mediados de los años ochenta, el Estado ha intensificado la aper-

tura comercial y al permitir la importación masiva de leche en polvo descremada, así como la de insumos y derivados lácteos, ha desregulado la cadena productiva y privatizado la infraestructura lechera con procedimientos administrativos no consensuados. Es una paradoja que México, siendo el primer país importador de leche en polvo descremada, ocupe el duodécimo lugar en la exportación de derivados lácteos. Su vulnerabilidad como país productor se ha amortiguado con la liberalización del precio de la leche pasteurizada en 1990 y con un financiamiento limitado del Programa Integral para la Producción Agropecuaria y para el Desarrollo Rural (Alianza para el Campo), así como por la acción de las fundaciones provinciales actuando mediante nuevas formas de coordinación con las organizaciones de productores en sus aspectos productivo y comercial (como el aumento del hato ganadero, el aumento de la productividad lechera, la ampliación de plantas de acopio y el tratamiento primario de la industrialización de la leche, principalmente la entrega de leche fluida fría a las agroindustrias), y la dotación de recursos y asistencia técnica a los productores con financiamiento federal y con el proveniente de las propias fundaciones estatales dentro de un esquema descentralizado.

Sin embargo, al observar casos regionales emerge un panorama de rasgos particulares y más complejos. Con la descentralización administrativa se han transferido responsabilidades y recursos del gobierno federal a gobiernos estatales destinados a los pequeños ganaderos. Se ha transitado así, en el caso del estado de Aguascalientes, “de un modelo de regulación nacional a otro de regulaciones estatales o regionales” que ha orientado la modernización de los productores (Alvarez, Montaña y Ramírez, 1998).

Una de estas formas organizativas es la agroasociación, en la cual al gobierno de la entidad le ha correspondido una tarea básica. La más importante es Ganaderos Lecheros Integrados de Aguascalientes (GLIA), creada en 1995, que actualmente agrupa a 23 de los 61 centros de acopio lecheros y a la quinta parte de los ganaderos de la entidad. Entrega diariamente alrededor de 30.000 litros de leche a una empresa pasteurizadora local y a una empresa transnacional. Esta agroasociación convive con una cooperativa de grandes empresarios lecheros de mayor tradición y peso en la producción de leche: el Grupo Industrial de la Leche, S.A. (GILSA), fundado en 1964, que colecta diariamente 500.000 litros y cuyos 243 socios están altamente tecnificados y reciben buena asistencia técnica. Un importante número de empresas especializadas en el procesamiento de derivados apoyan a las organizaciones lecheras hidrocálidas en la fabricación de equipos y en la provisión de servicios a la industria. Se puede decir, pues, que el Valle de

Aguascalientes avanza hacia la constitución de un distrito industrial lechero apoyado por el gobierno estatal que ha cumplido aquí un importante papel regulador, organizador y modernizador. A su vez, la organización de los pequeños ganaderos les permite participar de nuevas oportunidades del mercado e internacionalizar el proceso productivo.

Pero la constitución de un distrito industrial lechero no parece ocurrir ni en la vecina región de San Juan de los Lagos (Jalisco), ni en La Frailesca (Chiapas). En la primera, a pesar de que en apariencia se reúnen formalmente condiciones similares a las de Aguascalientes (una vieja tradición productiva, competencia por la leche entre varias agroindustrias y estrechos vínculos de los ganaderos con éstas), no presenta una mayor difusión de las innovaciones, la inducción gubernamental es escasa y débil el impulso organizativo de primero y segundo nivel. Las explicaciones pueden relacionarse con dos factores: por un lado, la estrategia de la compañía Nestlé, de antiguo arraigo en la región, que fortalece al ganadero medio en vez del pequeño y prefiere dar en comodato termos enfriadores al primero para no lidiar con la organización de los segundos (información recogida en entrevista con A. Álvarez Macías en abril de 1999); y por otro lado, con el individualismo de los pequeños ganaderos que constituye una barrera de entrada al proceso de organización y de difusión de las innovaciones (Rodríguez y Chombo, 1998).

Las resistencias institucionales a la organización de los pequeños productores lecheros son mayores en el caso de La Frailesca, en Chiapas. Sus productores no tienen una larga tradición productiva, ya que la mayoría ingresó a la actividad cuando cayeron los precios del maíz al productor y se reprimió al movimiento maicero. El doble propósito de su ganado cebú y el cultivo del maíz, apoyado por PROCAMPO, les llevó a incorporar cierta diversificación productiva no sólo como mecanismo de supervivencia sino también para disminuir la posibilidad de una única situación riesgosa. La aparente ausencia de riesgo podría ser una barrera al compromiso cooperativo solidario.

Del lado industrial, Nestlé es prácticamente la única entidad compradora de leche fresca en la región y está interesada en el fomento de una forma de organización puntual y atomizada por tambo enfriador, como parte de sus planes de inversión con miras a la exportación de leche en polvo a Centroamérica. La empresa exige a los productores la entrega exclusiva de la leche, norma que, salvo ligeras excepciones, se respeta debido a las sanciones que acarrea su violación. Los ganaderos han tratado de formar una organización regional que sirva de sustento para la pasteurización autónoma, pero carecen de capital y de apoyo gubernamental (Contreras y Jarquín, s.f.). Al

parecer, las autoridades actuales del estado están más interesadas en la continuación de esta agricultura asimétrica de contrato y en la solución del conflicto interétnico del estado, que en el proceso de construcción de un distrito industrial.

La cooperación y la producción de café

La exportación de café mexicano ocupa el primer lugar como cultivo y como generador de divisas, después del petróleo, el turismo y el envío de remesas de trabajadores mexicanos en el exterior. Sin embargo, registra una de las productividades físicas más bajas del mundo. Las regiones productoras de café y sus trabajadores ocupan el primer lugar en marginación y pobreza, respectivamente. Muchos de sus productores o sus familiares participan también en el envío de remesas como producto del jornaleo, por lo que su contribución a la riqueza y a la pobreza nacionales son enormes. Estos contrastes responden, en parte, al dualismo estructural que caracteriza esta actividad. En 1988, 71% de los productores con menos de dos hectáreas ocupaba 37% de la superficie cultivada mientras 0,4% de los productores o finqueros, propietarios de 17% de la superficie, entregaba 27% de la producción nacional (Piñón y Hernández, 1998), pero también estos contrastes son responsabilidad de la mala organización gubernamental de la producción y de los arreglos institucionales en las regiones productoras que impiden la innovación y el bienestar de los productores directos.

En el subsector productor de café se estrechan en la actualidad los lazos entre el mercado mundial, las fundaciones filantrópicas internacionales, los asesores técnico-políticos y las bases sociales de las organizaciones de productores. A partir de los años noventa se inició un proceso organizativo para buscar de manera conjunta la solución de los problemas de los pequeños productores y controlar los procesos de producción, industrialización y comercialización, tras la desaparición del Instituto Mexicano del Café (INMECAFE) en 1989. Este organismo gubernamental concentraba las comunicaciones de las organizaciones de productores hacia el exterior, prometiéndoles, sin cumplirlo, buenos precios, servicios de comercialización, asistencia técnica y la generación de servicios de interés colectivo. Las comunicaciones con el exterior, como es sabido, son oportunidades para conseguir información y para capacitarse en el trabajo de una manera espontánea y práctica. La desaparición del INMECAFE coincidió con una prolongada reducción del precio internacional del grano (1989–1993) (Moguel, 1991).

Simultáneamente se debilitaron —no sin conflicto— los vínculos entre los socios productores, los comerciantes, las instituciones reproductoras del poder local y regional y los programas compensatorios del gobierno. Estos cambios contribuyeron al aumento de la polarización político-partidaria entre las organizaciones de base opositoras o neutrales al gobierno, y a la deslegitimación de los programas de éste.

Piñón (1995 y 1998) comparó seis organizaciones cafetaleras del Istmo de Tehuantepec. En todas observó gran dependencia del financiamiento externo, aunque variaban sus fuentes (gubernamental, internacional y una combinación de ambas). Presentaban una gran heterogeneidad en cuanto a la capitalización del proceso de producción, el procesamiento, la comercialización, el uso de un paquete tecnológico (café orgánico), y la búsqueda de mejores mercados. También difería el avance en la generación de servicios de interés colectivo así como la dependencia que las bases indígenas, poco instruidas, mantenían con los cuerpos de asesores y dirigentes. La mayor democracia interna y las comunicaciones más fluidas con el exterior se relacionaban con una mayor capitalización y una mejor distribución interna de los servicios de uso colectivo, así como con una cierta independencia del financiamiento gubernamental, logradas por parte de asesores religiosos católicos (UCIRI-SL. UCIRI-SDP). Y a la inversa, a mayor dependencia del financiamiento gubernamental, menor capitalización y una nula distribución interna de servicios colectivos en las organizaciones dirigidas por asesores civiles pertenecientes a la CNC y al PRI (Unión Municipal y 5 de Mayo). Las otras dos organizaciones (UCIZONI y Sector de Producción) se mantenían en una posición intermedia entre los extremos.

En el primer tipo de organizaciones —nacidas fuera de las corporaciones gubernamentales y apoyadas por el movimiento de la teología de la liberación— el financiamiento y la reorganización de la producción se complementaban con el rechazo a la centralización de los programas gubernamentales compensatorios, con énfasis en la autonomía política y enfocadas sobre el desarrollo social y cultural de los socios. Entre los servicios ofrecidos se contaba con el apoyo a la producción de maíz, el abastecimiento digno, y los servicios educativos y de salud atendidos fundamentalmente por mujeres. En el segundo tipo no se estimulaba la participación de los socios en las decisiones de la organización, lo cual se limitaba prácticamente a la elección de los dirigentes. Este tipo alcanzó una negociación más simétrica y digna frente a las dependencias gubernamentales, aunque mayor nivel de conflicto y el establecimiento de alianzas estratégicas con otras organizaciones similares, como la CEPCO y la Coordinadora Nacional de

Organizaciones Cafetaleras (CNOC), que se analizarán más adelante. Otra característica común de las organizaciones comparadas es su escasa capacidad para aumentar el número de socios y para atraer numerosas minúsculas organizaciones locales sometidas a una forma de producción individual y a los intermediarios comerciales.

Las organizaciones estudiadas se enfrentaban además a limitaciones externas impuestas por la fragilidad del mercado de productos orgánicos y/o solidarios de Europa y Estados Unidos, dado que su demanda aumentaba lentamente en comparación con la oferta representada por un número creciente de organizaciones y países deseosos de ingresar a ellos.

La CEPCO, nacida al amparo de un gobierno estatal favorable a las organizaciones sociales, que convocó sobre todo a los grandes productores a formar un Consejo Estatal del Café y a aceptar una ley de fomento de la producción, es una organización de tercer nivel que agrupa organizaciones de segundo nivel del estado de Oaxaca. Su base social la componen unos 23 mil pequeños productores que representan 40% de los productores del estado y aportan 10% de la producción. Los pequeños productores que no se consideraban representados en dicho Consejo y no sentían que se garantizaba la suficiente pluralidad política ni la representatividad de las formas de organización local y étnica, crearon la CEPCO, institución que al cabo de dos años consiguió nuevos financiamientos y esquemas de comercialización. En 1997 contaba con la siguiente infraestructura material: una comercializadora de café, un instrumento propio de financiamiento, dos plantas de beneficios secos, un programa de exportación, dos expendios de café en la capital del estado, y una línea de pequeños proyectos productivos para el abasto, educación, nutrición y salud, financiados en parte desde el exterior y en parte con recursos del gobierno federal. CEPCO impulsó la producción de café orgánico, con casi mil productores y más de 3 mil hectáreas. Sin embargo, aún no han sido muy grandes sus logros en materia de ingreso, productividad y renovación de los cafetales. Cabe señalar que antes de la formación de CEPCO, una familia disponía de un ingreso anual de medio salario mínimo (45 dólares), mientras que ahora consigue 1,5 salarios mínimos, cantidad todavía menor a la obtenida por un obrero industrial.

A diferencia de una empresa privada, CEPCO permite el libre flujo de información, la participación de los socios en la evaluación de sus acciones, en el proceso de adopción de decisiones y en el manejo transparente de los recursos, así como una buena división del trabajo entre sus empresas asociadas impide la formación de relaciones clientelares (CEPAL, 1997).

Por su parte, la CNOC se fundó en julio de 1989 con 25 organizaciones

locales, regionales y estatales de los seis estados con mayor producción de café. A dos años de creada —cuando afiliaba a casi 50 mil pequeños productores (20% del total de productores nacionales)— logró negociar recursos financieros, permisos para la exportación, ampliar mercados y ejercer influencia en la política gubernamental. Una de sus conquistas es la operación de los llamados fondos regionales del gobierno, que manejan el Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para introducir mejoras en la infraestructura productiva y social (Piñón y Hernández, 1998).

La cooperación entre los productores de maíz

Entre 1995 y 1996, ante la baja de los precios al productor, las importaciones del grano en los períodos de precosecha, el alza de los costos de producción y de los bienes de consumo, se intensificó la inconformidad de muchos productores de maíz que se expresó con la toma de carreteras y de oficinas públicas. Las protestas alcanzaron dimensión nacional al movilizarse 100 organizaciones de 21 estados, exigiendo la negociación de los precios del grano, la identificación de mercados potenciales, y subsidios y apoyos financieros a la comercialización.

La elección de estas metas mercantiles se comprende porque se ha desarticulado la participación estatal en la cadena productiva sustentada en precios preferenciales, el volumen producido nacionalmente es bajo, ya no presionan las grandes organizaciones de productores que combatieron en la década pasada, y el Estado se negó a discutir la política agrícola.

Ante la cercanía de elecciones políticas el Estado manejó el conflicto de manera descentralizada, según las orientaciones partidarias de los gobernadores provinciales. De ese modo, las protestas de los maiceros del norte y el noroeste del país recibieron una acogida más favorable. Por ejemplo, en 1997, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) vendió cerca de 900 mil toneladas de maíz blanco a la Continental Grain para que ésta lo revendiera en Centroamérica. El precio, incluidos los costos de transporte y almacenamiento del maíz de Sinaloa, equivalía a 140 dólares, y Continental lo revendió a 180. Ese mismo año CONASUPO decidió pagar entre 127 y 137 dólares por la tonelada de maíz chiapaneco, sin distribuir costales, sin costos de transporte y almacenamiento, por debajo del precio del maíz sinaloense y por debajo del precio internacional (diario El Financiero, 27/10/1997). Con esta venta, CONASUPO perjudicó a los productores chia-

panecos que tenían su mercado asegurado en Centroamérica. Los maiceros chiapanecos, en cambio, obtuvieron un aumento de precio menor, sus dirigentes regionales fueron cooptados y sus organizaciones locales prácticamente desmanteladas. Sus movilizaciones no alcanzaron la necesaria sustentabilidad política y fueron reprimidos sus dirigentes, aunque no de manera tan drástica como sucedió en 1985. Por último, durante 1999 encabezaron la oposición político-partidaria más grande del estado. Irónicamente, el volumen de maíz chiapaneco entregado a las bodegas del gobierno no se redujo sustancialmente hasta 1997, pues los únicos productores que podían diversificar su producción e invertir en la ganadería de doble propósito eran los productores más grandes. Los demás no tenían otra alternativa que continuar con la monoproducción maicera dependiente del uso de un paquete tecnológico intensivo en agroquímicos y de un esquema gubernamental asimétrico, manipulador y despreocupado por la conservación de los recursos naturales. Por cierto que el uso y abuso de un paquete tecnológico caro e intensivo en maquinaria e insumos agroquímicos, al igual que en La Frailesca, provoca tanto la acidificación de los suelos como proliferación de virosis, reduciendo los rendimientos físicos, por lo que la mayoría de los productores recurre al uso de tierras marginales de suelos frágiles.

Esta forma extensiva de producción maicera se prolongó con la aparición en el estado de la agroindustria harinera MASECA (grupo industrial productor de harina de maíz), pues sus “clubes de maíz-tortilla” tuvieron que alcanzar de inmediato un rendimiento mínimo por hectárea para recuperar los elevados costos de producción; sin embargo, las posibilidades de que los “clubes de maíz-tortilla” de la región se transformen en organizaciones multiactivas regionales parecen mínimas (Contreras y Jarquín, op. cit.).

El esquema del “club de maíz” constituye un tejido de relaciones comerciales entre MASECA, los productores individuales, los bancos, las empresas proveedoras de insumos, las asociaciones de profesionales que ofrecen asistencia técnica y las fundaciones privadas para el desarrollo rural. La entrega de los recursos que individualmente concede PROCAMPO formalmente se incluyen de manera voluntaria y en realidad, con frecuencia, representa su garantía monetaria u otra manera más de proveer subsidio indirecto a la harinera. Su sentido simétrico opera cuando participan activamente las organizaciones de productores de alcance regional, porque así el productor individual adquiere conciencia de la importancia de la regulación de precios y de las economías de escala. En su ausencia, los bufetes de técnicos ocupan un espacio privilegiado que se presta para servir de intermediarios que captan una parte excesiva del excedente esperado de dicho tejido.

La Organización Campesina Independiente de Jalisco, A.C. (OCIJ) es una cooperativa multiactiva de ejidatarios pobres del municipio de Cuquío, Jalisco. Para la mayoría de los socios de la OCIJ, los rendimientos físicos de entre dos y tres toneladas de maíz por hectárea que obtienen en sus parcelas temporeras son insuficientes para cubrir las necesidades de consumo familiar, por lo que sus miembros migran para obtener ingresos fuera de sus parcelas ejidales. Según el índice oficial, Cuquío es un municipio de “alta marginalidad”. Su caso se ha constituido en una solución favorable a la innovación técnica flexible, a la reducción de costos en la producción y a un mejor abasto para las familias, debido a la confluencia de los siguientes factores: la movilización por servicios públicos y por la tierra, en 1986 y 1988; la lucha político-electoral por el control municipal; el financiamiento de programas gubernamentales, entre ellos: Crédito a la Palabra, Fondos de Desarrollo Social Municipal, crédito del Banco de Desarrollo Rural (BAN-RURAL); el crédito no gubernamental (Unión de Crédito Amequense); el seguimiento a cargo de una asociación voluntaria (COPIDER A.C.); y la asociación con una empresa integradora técnico-productiva de pequeños y medianos productores (COMAGRO S.A.).

La OCIJ ha recibido asistencia técnica y comercial de la Comercializadora Agropecuaria de Occidente (COMAGRO S.A.), como otras 29 organizaciones de productores de maíz. Entre los objetivos de esta empresa integradora han predominado los comerciales, como enlazar ventajosamente a los productores y las agroindustrias, y ampliar el acceso al financiamiento y a la asistencia técnica, procurando llenar un vacío institucional que se adelanta a la participación de la empresa privada (de la Fuente y Morales, 1996). Los socios de COMAGRO, que hoy en día controla más de la tercera parte del mercado de fertilizantes de Jalisco y más de la cuarta parte del de Nayarit, son 15 organizaciones distribuidoras de fertilizantes, la mayoría ejidales. Los productores individuales que forman la base de las organizaciones asociadas son medianos y pequeños que antes de la constitución de la empresa habían alcanzado una elevada productividad (entre cinco y seis toneladas por hectárea), en tierras de buen temporal y que, gracias a la asistencia técnica y a los créditos recibidos, alcanzan hoy las diez toneladas y se preocupan además por la preservación de los recursos naturales.

Esta asistencia incluye: determinación de la acidez de suelo y la aplicación de cal para reducirla; aplicación balanceada de fertilizantes; utilización de sembradoras de precisión; nivelación de terrenos; control biológico de plagas y labranza mínima, y la ofrece individualmente una empresa de técnicos, Agroferretera de la Ciénaga, S.A. a productores con más de cuatro hec-

táreas de maíz y a precios comerciales. También la empresa permite la participación de organizaciones locales de minifundistas con lo que amplía su cobertura social.

Para el financiamiento se aprovecha el esquema del “club de maíz-tortilla”, donde COMAGRO cumple el papel de representante regional de los productores. Actualmente COMAGRO es la principal abastecedora nacional de MASECA y espera en el futuro negociar mejor el precio del grano, cuando los productores individuales completen la reconversión (CEPAL, 1997: 31).

Otros ejemplos cooperativos relevantes en el rubro maicero son la Sociedad de Solidaridad Social (SSS) “Zanzekan Tinemi” (Seguimos Estando Juntos) de Chilapa, Guerrero, fundada en 1980, y el Consejo Comunitario de Abasto (CCA) de Pueblo Nuevo, en Papaloapán, Oaxaca.

La solidaridad cooperativa de la Zanzekan Tinemi surgió con la lucha por mejorar el abasto de ocho mil familias de maiceros y artesanos empobrecidos, residentes en seis municipios, ante la ineficiencia de la empresa gubernamental distribuidora CONASUPO. De esas movilizaciones emergió la necesidad de constituirse jurídicamente en empresa multiactiva con una perspectiva regional y sustentable, para presionar por subsidios gubernamentales. Fue así como se redescubrieron los problemas productivos y comerciales de la artesanía regional y la dificultad para operar centralizadamente por problemas de diseño, calidad y de oferta de la materia prima; igualmente se retomó la distribución de fertilizantes, enriqueciendo la opción con el envasado, el almacenaje y la asistencia técnica preventiva.

El apoyo a la artesanía de palma se inició desde 1989 con la capacitación, el control de calidad y la comercialización de esteras y cestas, renglón para el cual se obtuvo financiamiento y asistencia del extranjero. Sin que les obsesione la exportación, apoyan pedidos puntuales para evitar el sobreinventario. Se realizan al año alrededor de 12 envíos al extranjero que representan la quinta parte de la producción de un grupo de 200 artesanos, principalmente mujeres. El mayor logro ha sido contribuir a que los artesanos aumenten el tiempo dedicado a esta actividad y que de ella obtengan mayor utilidad, aunque no han podido hacer acopio del total de la producción, lo que ocasiona desvíos al mercado local y copias de diseño no autorizadas, motivados por su urgencia de liquidez. Paralelamente, en el ámbito estatal se impulsó en 1993 un programa de apoyo a la producción, acopio y distribución de maíz, impulsado por la Unión Regional Campesina de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, de San Luis Acatlán, la SSS La Felicidad de los Rosales de Coyuca de Benítez y la SSS Jesús H. Salgado de Teloloapán (cf. Meza, s.f.b:19).

Los efectos de estas acciones sobre la integración de las cooperativas y sobre la incorporación de nuevos socios han sido grandes. Se ha apoyado también a los productores agrícolas con viveros de plantas de mezcal, con la atención a la palma para su conservación y con estudios botánicos para ampliar el uso y la conservación de la flora de la región. El proyecto mezcalero ya incluye su normalización, procesamiento y comercialización, como parte de un incipiente proyecto comercial y turístico de nivel estatal. Cuenta con una importante línea de ahorro comunitario y una sección dedicada a actividades de la mujer campesina, que parten de programas gubernamentales. Una transformación importante de la Zanzekan es de carácter administrativo: ha otorgado plena autonomía empresarial a cada sección como vía para definir claramente funciones y necesidades. La entidad central se encarga de la planificación, la normativa y la estrategia política.

El CCA de Pueblo Nuevo, Oaxaca, se ha ganado el respeto campesino por sus logros regionales en materia de abastecimiento, intercambio de maíz y en la innovación técnica, así como por su participación política en las jornadas estatales y nacionales de mediados de la década de los noventa, en contra del desabastecimiento y el hambre.

La heterogeneidad social de sus bases ha estimulado el debate interno entre una vía productivista y una vía socialmente más justa, cuya solución contrarresta la imposición de programas gubernamentales. Algunos de estos ejemplos han sido la redefinición de una canasta básica complementaria; un programa de intercambio de la producción maicera de microrregiones excedentarias a las deficitarias; un programa de apoyo a la producción maicera; un programa de combate natural de plagas con insectos y hongos benéficos útil en la producción cafetalera y frutícola (Avendaño y Székely, 1995).

Conclusiones

Este es un trabajo de interpretación de las formas de producción de alimentos de primera necesidad analizadas bajo una óptica institucional y desde el punto de vista de las organizaciones de alcance regional. Se concluye que los arreglos institucionales se manifiestan en las organizaciones de base de manera privilegiada.

En la revisión cualitativa de los cambios regionales ocurridos en un cierto número de organizaciones de pequeños productores de leche, maíz y café durante las últimas dos décadas, se percibe la importancia que tienen los factores institucionales. Estos se manifiestan con claridad en las cooperativas

agrarias, particularmente frente a los obstáculos económicos para introducir innovaciones técnicas, y en las resistencias que enfrentan para ejercer acciones de carácter regional.

Para estas cooperativas la aplicación estricta de paquetes técnicos dominantes como el de la revolución verde o el paquete Holstein resulta contraproducente, básicamente por su elevado contenido de insumos importados y el descuido ambiental que suele acompañarlos. Su aplicación estricta acentúa las tendencias a la escasa rentabilidad económica y a la persistencia de contratos agroindustriales asimétricos impuestas por las medidas macroeconómicas y legales que gravitan sobre el sector agropecuario.

La acción cooperativa regional incide en un espacio de intereses muy comprometido desde el punto de vista económico y político, que recibe o no el respaldo de las estructuras de poder municipal, estatal y nacional, por lo que para cumplir sus objetivos deben establecer alianzas estratégicas de carácter nacional con organizaciones productivas afines.

En este sentido, los arreglos institucionales del neoliberalismo irrestricto, convertido en estrategia política, representan un peligro para la supervivencia de los colectivos sociales, tal y como lo predice Bourdieu (1999), máxime cuando esos arreglos recuperan rasgos antidemocráticos del viejo estilo de desarrollo. No obstante, se presenta una paradoja —inherente al propio neoliberalismo— cuando junto a este movimiento destructivo de los colectivos sociales se produce un contramovimiento de resistencia que implica cierta regulación y financiamiento gubernamentales; igualmente se producen efectos directos e indirectos, de naturaleza solidaria y cooperativa, cuando las organizaciones se apropian de los procesos productivos, distributivos y del abasto. Desafortunadamente, este trabajo únicamente alcanza a detectar la existencia de estos dos tipos de movimientos, sin llegar a evaluar sus respectivas fuerzas.

El contramovimiento de resistencia cooperativo se facilita con la aplicación flexible de los paquetes técnicos dominantes o de paquetes adecuados a las posibilidades económicas de los grupos sociales y que protejan el ambiente. Esto requiere de una base que proporcione cierta seguridad colectiva, como la organización del abastecimiento, incentivada a su vez por un programa estatal de abasto rural, por la existencia de situaciones riesgosas y por la lucha en contra de la ineficiencia y la corrupción en la empresa estatal. Pero el abastecimiento en sí no contribuye mayormente al fortalecimiento de una conciencia cooperativa. Esta sale fortalecida, en una primera etapa, en las cooperativas o comunidades de base que desarrollan la multiactividad; vale decir, donde el abasto se complementa con acciones de apoyo a

la producción y la comercialización agropecuaria y artesanal; con el ahorro y el crédito, y con actividades que diversifican el ingreso familiar y facilitan una nueva división del trabajo entre géneros. Pero en una segunda etapa, la multiactividad cooperativa representa un riesgo, en la medida en que no distingue claramente las estructuras y responsabilidades, pues se dificulta el flujo de información oportuna, mecanismos de fomento a la participación y expresiones culturales como el pago oportuno de deudas. En esta etapa es conveniente desconcentrar funciones y mantener instancias de coordinación estratégicas y sociopolíticas.

La conciencia cooperativa se fomenta además con la disponibilidad de programas gubernamentales compensatorios; con la voluntad de los altos funcionarios hacia la cooperación agraria; con la presencia de funcionarios medios sensibles a la legitimación política, la eficiencia y la equidad. También es importante que se sustituyan los liderazgos que restringen la información sobre nuevas posibilidades mercantiles y financieras y sobre redes externas de protección, que no fomentan en el interior de las cooperativas la democracia y la solidaridad, y que recurren al clientelismo político.

El perfil de la estratificación social de los productores en las cooperativas de alcance regional es heterogéneo, lo que provoca desarrollos diferenciados de las secciones ya que las comunidades aisladas y más pobres requieren tratamientos compensatorios que resultan relativamente costosos, por lo que es necesario que continúen los programas compensatorios gubernamentales ya que, de lo contrario, las cooperativas pueden sufrir daños en sus programas productivos y comerciales. Ciertamente, las acciones cooperativas a favor del ahorro y el crédito cumplen tareas importantes en el mediano plazo pero son incapaces de suplir los subsidios gubernamentales.

En vista de los problemas de las cooperativas aquí reseñados, sin el concurso gubernamental y sin una estrategia de alianzas estratégicas y de presión sobre el Estado no parece posible pensar en que florezca una comunidad cívica que llegue incluso a rivalizar en sus efectos con el avance en producción y productividad, como lo han planteado Putnam (1993) y otros autores para la historia regional italiana reciente.

Bibliografía

- Alvarez, A., Montaña, E. y Ramírez, M. 1998. "Globalización y nuevas formas institucionales en la modernización del sistema lechero de Aguascalientes". México, Proyecto DGAPA-UNAM IN 303396. Documento mimeografiado.
- Avendaño, B. y Székely, M. 1995. "Procedimiento para la elaboración de nuestro proyecto de acoplamiento regional de la Cuenca del Papaloapan", en E. Moreno, F. Torres y I. Chong (eds.). *El sistema poscosecha en el nivel rural: problemática y propuestas*. México: Programa Universitario de Alimentos-UNAM.
- Banfield, C. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. Chicago, IL: The Free Press.
- Barajas, G. 1997. "Comités de solidaridad en México. Seguimiento y evaluación", *Estudios Sociológicos* XV(45), septiembre-diciembre.
- Bartra, A. 1992. "Darse abasto: 17 tesis en torno a la autogestión en sistemas rurales de abasto dependientes de DICONSA", en C. Hewitt de Alcántara (coord.). *Reestructuración económica y subsistencia rural*. México: El Colegio de México.
- Boltvinik, Julio. 1990. *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Bourdieu, P. 1999. "Une destruction méthodique des collectifs". Manière de voir 42. *Le monde diplomatique* (www.webcom.com/~clacso/bourdieu.html).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1997. "Instituciones y organizaciones de productores rurales. Experiencias de interés para Centroamérica", México, LC/MEX/R.625, 18 de septiembre.
- Contreras Suárez, E. y Jarquín, M. E. (en prensa). "Entre la explotación y la exclusión: la producción de alimentos básicos en Chiapas y Oaxaca", en Luz María Espinoza (coord.). *El sector agropecuario alimentario mexicano durante los noventa*.
- de Janvry, A. y Sadoulet, E. 1997. "El TLC y la agricultura: evaluación inicial", *Investigación Económica* LVII(221) julio-septiembre.
- de Janvry, A., Gordillo, G. y Sadoulet, E. 1997. *Mexico's Second Agrarian Reform*. San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- de la Fuente, J. y Morales, J. 1996. "Crisis rural y respuesta campesina: la comercializadora agropecuaria de occidente", en: Hubert C. de Grammont (coord.). *Neoliberalismo y organización social del campo mexicano*. México: UNAM-Plaza y Valdés.
- del Val, E. 1997. "Políticas diferenciadas y heterogeneidades rurales en México". Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Heterogeneidad Agraria y Políticas Diferenciales, 26-29 de noviembre, Cocoyoc, México.
- del Valle Rivera, M. del C. 1998. "La innovación tecnológica en las agroindustrias alimentarias en México. El sistema leche, 1980-1995". Unidad Xochimilco, Universidad Autónoma Metropolitana, México. Tesis doctoral.

- Fajnzylber, F. 1983. *La industrialización trunca de América Latina*. México/Caracas/Buenos Aires. Centro de Economía Transnacional y Nueva Imagen.
- Fajnzylber, F. 1992. *Industrialización y desarrollo tecnológico*. Informe N° 12. Santiago: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología de las Naciones Unidas, LC/G vol. 1729.
- Grootaert, C. 1997. "Social Capital: the Missing Link? Social Capital Initiative", Working Paper 3. Washington, DC: World Bank.
- Hernández Navarro, L. y Célis Callejas, F. 1994. "Solidarity and the New Campesino Movements: the Case of Coffee Production", en: W. A. Cornelius, Ann Craig y J. Fox (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego, CA: Center for US-Mexican Studies, University of California.
- Hewitt de Alcántara, C. 1982. *Boundaries and Paradigms: the Anthropological Study of Rural Life in Postrevolutionary Mexico*. Leiden: University of Leiden (Leiden Development Studies, 4).
- Ibarra, D. 1995. "Problemas institucionales y financieros de la agricultura", *Comercio Exterior* 45(9) septiembre.
- Jusidman de Bialostowski, C. 1996. "La política social en el México post-revolucionario. Diez hipótesis para la investigación". *Demos. Carta Demográfica sobre México*, N° 9.
- Meza Castillo, M. s.f. [a]. *Seguimos estando juntos. Historia de la sociedad de solidaridad social "Zanzekan Tinemi" de Chilapa, Guerrero (1980–1992)*. México: Zanzekan Tinemi-Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A.C.
- Meza Castillo, M. s.f. [b]. *Seguimos estando juntos. Historia de la sociedad de solidaridad social "Zanzekan Tinemi" de Chilapa, Guerrero (1993–1995)*. México: Zanzekan Tinemi-Instituto de Estudios para el Desarrollo Rural Maya A.C.
- Moguel, Julio. 1991. *El programa nacional de solidaridad ¿para quién?* Cuadernos de Desarrollo de Base, N° 2. México: EDN Editores.
- Montes de Oca, R. E. 1994. "El combate a la pobreza a través de apoyos a la producción en México", en *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*. México: Cal y Arena.
- Piñón Jiménez, G. 1995. "Understanding Rural Development: A Case Study of Grassroots Coffee Organizations in the Isthmus Region of Oaxaca, Mexico". University of Tulane. Tesis doctoral.
- Piñón Jiménez, G. 1998. "Organización productiva de base y desarrollo local: el caso de los pequeños productores de café del istmo oaxaqueño", en Piñón Jiménez G. y Jorge Hernández Díaz (eds.). *El café: crisis y organización*. Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, NJ: Princeton University.

- Rello, F. 1998. "Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua". México, CEPAL, LC/MEX/R.672, 17 de diciembre.
- Rodríguez, G. y Chombo Morales, P. (coords.). 1998. "Globalización y cadenas agroindustriales de la leche en occidente. Propuestas". CIESAS, CIATEJ, SIMORELOS, CONACyT, PAIEP y UAM.
- SARH. 1994. *Informe de Labores 1993–1994*. México: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Suvire Lucas, M. "¿Qué es la banca social en México?", *La Jornada del Campo*. 27 de enero de 1999.
- Torres Carranza, F. J. 1998. "El FONAES. Una experiencia de política económica, 1992–1997". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Tesina de licenciatura en Sociología.

La experiencia del Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil

Mabel Denis

La experiencia del programa de fortalecimiento de la sociedad civil (PFSC), creado por Roberto Candiano, Director Nacional de Organización Social de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación en 1994, implica comunicar una concepción de la relación Estado/sociedad civil y de las formas de vinculación que éstas han asumido en Argentina en la década de los años noventa del siglo XX.

Asimismo, implica dar a conocer una determinada concepción de la política social y un modo de interpretar la pobreza. En este trabajo me referiré a los temas que constituyen el marco de fundamentación del PFSC.

El papel del Estado y la sociedad civil

En los inicios de la década de los años noventa, Argentina emprendió una profunda transformación de su economía acompañada por modificaciones significativas en la configuración de la sociedad y en las relaciones entre lo público y lo privado. La redefinición del papel del Estado en la sociedad y en la economía, así como la modernización de sus funciones y estructuras están aún provocando un reordenamiento general del funcionamiento del sistema económico-social.

Como resultado de esas transformaciones se han producido cambios significativos en la orientación y en los contenidos de las acciones estatales, en los posicionamientos económicos de los distintos grupos sociales y en las prácticas sociales, políticas y económicas de la población. La intensidad de las reformas estructurales emprendidas representa un punto de quiebre irreversible en el funcionamiento del sistema económico, marcando el ingreso a un nuevo ciclo de modernización de la sociedad y la economía.

En este contexto se definen nuevos núcleos vertebradores de la relación Estado/sociedad civil en el campo de lo social:

- El Estado, al compartir responsabilidades con las asociaciones solidarias de la sociedad civil y devolver responsabilidades a la sociedad civil, permite consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático para que éstas definan y administren las respuestas frente a los problemas que encaran. Estas instancias tienen mayor conocimiento de los problemas, mayor potencial creativo para el diseño de soluciones y ejercen un mejor control de las acciones que las involucran.
- El Estado debería tener un papel primordial en relación con su poder de regulación para evitar las fragmentaciones que producen las desigualdades del mercado en la oferta de servicios básicos para la población. Asimismo debería estimular y articular las energías sociales, corregir las desigualdades, controlar la calidad de los bienes y servicios sociales, optimizar la utilización de los recursos por parte de la sociedad civil y, especialmente, velar por la protección de los más débiles.

Estos deberían ser los puntos sobresalientes de un replanteamiento del papel del Estado en la coyuntura actual.

Conceptualización de la pobreza

La pobreza es un fenómeno complicado, heterogéneo en sus causas y en sus manifestaciones. La complejidad de estos procesos reconoce distintos grados y formas de pobreza relacionados con la multiplicidad de factores de orden económico, político, social y cultural que la producen.

Si bien el estrato de la pobreza más deteriorado en su calidad de vida es el de los pobres estructurales, en Argentina han surgido los llamados “nuevos pobres”, cuya presencia se manifiesta en el deterioro de los niveles de consumo y participación en los bienes culturales y sociales de amplios sectores de la clase media: “Para nosotros, el concepto de pobreza es amplio y complejo, ya que comprende las carencias materiales y espirituales del hombre. Las carencias de bienes materiales son importantes pero, por encima de ellas, existen otras de otro orden. La falta de recursos, de generación en generación, ha ido socavando la integridad del hombre y le han impreso marcas profundas, más difíciles de eliminar que las necesidades materiales y que se refieren a la pérdida de autoestima y valores, descreimiento, etc.; origen de serias dificultades para desenvolverse en la vida y participar de los beneficios del progreso social y del desarrollo económico” (Plan Social 1995. Secretaría de Desarrollo Social, Argentina).

La construcción de nuevas identidades

Como consecuencia de la heterogeneidad de la pobreza se produce una creciente fragmentación de las identidades socioculturales (migraciones por razones laborales, pérdida de posicionamiento sociocultural debido al empobrecimiento, cambios sustantivos en la composición familiar, deterioro cuantitativo y cualitativo de la calidad de vida, etc.) que evidencian la exclusión y marginación de importantes segmentos de la población, lo cual induce a pronosticar conflictos inmanejables y difíciles soluciones constructivas para ellos.

La repercusión de la pobreza ha provocado en amplios sectores de la población una respuesta que se ha identificado como de “indefensión aprendida”. Ambos conceptos corresponden a una situación frente a la cual se concluye que no se puede llevar a cabo la búsqueda de una respuesta operante que cambie ciertos resultados, a pesar de todos los esfuerzos que se realizan. Tal situación refuerza la desmotivación y la apatía ciudadana provocando una fuerte pérdida de valores comunitarios como la ética de la solidaridad, la convivencia y la participación social.

Para revertir este proceso es necesario enriquecer la noción de ciudadano de modo tal que reconozca, además de la igualdad jurídico-política formal, otros muchos aspectos conectados con el ser y el tener de los hombres, es decir, con la oportunidad de desarrollar sus capacidades y acceder socialmente a la producción de los recursos (económicos, sociales y culturales).

La construcción de una conducta activa (competencias sociales) por parte de la población implica un proceso mediante el cual ésta adquiere el control sobre su ambiente (personal, grupal y organizativo), comprendiendo su lugar, el de los demás y reconociendo sus potencialidades. Para alcanzar dicho control es necesario evitar la desesperanza, la apatía, la indefensión y la pasividad.

Por las razones mencionadas, la esencia de una nueva política social está en el refuerzo de los procesos de organización social, de manera que el impacto de los recursos invertidos se manifiesta en el corto plazo a través de estructuras que potencian la energía social y el refuerzo de la autoestima individual. De ahí que resulte esencial la acción de las organizaciones comunitarias de base, no sólo para desarrollar el potencial solidario de los individuos sino también para asegurar una administración más eficiente de los recursos financieros que se ponen a su disposición. Las organizaciones sociales deben transformarse en espacios de articulación entre las personas, las organizaciones, y entre el Estado y la comunidad.

Programa de fortalecimiento de la sociedad civil

“(…) el tema no es solamente cuánto puede hacer el Estado, sino cómo lo puede hacer de manera que refuerce la iniciativa y participación de las personas, sea como individuos, sea dentro de sus comunidades y asociaciones, en lugar de reducirlos al status de clientes. (...) Lograr una identidad ética de estas características no es un objetivo que pueda lograrse de un día para otro; es en todo caso un objetivo de perfeccionamiento permanente. Pero en la medida en que se convierta en una política de Estado y los ciudadanos sepan que existe una decisión —e instrumentos— para fomentar lo solidario y para apoyar su vocación de organizarse, van a reconocer nuevos incentivos a fin de encontrar por esa vía la solución a sus problemas sociales” (Plan Social 1995. Secretaría de Desarrollo Social, Argentina).

Tal como se define en el Programa, el fortalecimiento de la sociedad civil se expresa en sus capacidades organizativas y en la sustentación de una participación social que otorgue identidad a los sujetos y a sus comunidades. Se considera que la organización y la participación son los ejes e indicadores básicos necesarios y complementarios del grado de fortalecimiento de la sociedad civil.

El reconocimiento de que algo existe está relacionado con el nivel de organización que pueda adquirir, por lo tanto, la visibilidad de las identidades personales, grupales y comunitarias, sus aspiraciones, voluntades, demandas y propuestas, será posible en la medida en que se expresen a través de diversas modalidades organizativas. Pero se hace indispensable que las organizaciones neutralicen los aspectos que pueden conducir a su destrucción. La rigidez y la estructura vacía de contenido y con pérdida de representatividad son aspectos que gravitan negativamente en el desarrollo sostenido de la organización y sus potencialidades para aportar a la construcción del capital social.

Esta argumentación nos conduce al segundo eje de trabajo del programa: la participación. Se considera que la participación constituye el antídoto más eficaz para mantener la vitalidad y pujanza del nivel organizativo de las comunidades. El orden y la transformación son los dos elementos básicos sobre los cuales se basan los procesos de cambio permanente.

El programa se propone desarrollar competencias personales socio-comunitarias e institucionales que, a través de un aumento de la cultura ciudadana entre los más débiles permita promover y sostener la construcción de acciones colectivas organizadas con alto grado de compromiso y participación. Inscrito en este marco, el programa considera el conocimiento como

un medio imprescindible para desarrollar la dimensión humana, mientras que la capacitación es vista como instrumento de intervención social que permite aumentar el grado de representatividad social de las organizaciones comunitarias en el marco de la concertación con otros actores locales, provinciales y nacionales.

El concepto integral del fortalecimiento de la sociedad civil, en el cual se reconoce que los papeles comunitarios dinámicos se desarrollan en un espacio local, condujo a incorporar el gobierno local como un destinatario de la intervención, surgiendo así la línea de trabajo que denominamos gerencia social en municipios, de modo que el programa se propuso avanzar desde la conceptualización de los actores comunitarios (animadores comunitarios, madres y padres cuidadores, intendentes, funcionarios y equipos técnicos municipales) hacia la conformación de espacios de desarrollo social a nivel local.

La intervención iniciada en 1994 mediante la capacitación otorgada a animadores comunitarios, continuó en 1999 con el desarrollo de las mesas de gestión asociada como expresión del valor de los procesos asociativos entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno local, en el diseño y la ejecución de políticas públicas.

En el transcurso de seis años de gestión, en todo el territorio argentino se convocaron comunidades que transitaron por las diversas propuestas educativas.

La calificación de animadores comunitarios plantea la consolidación grupal de la organización mediante una intervención educativa que favorece el autodiagnóstico comunitario, el diseño de proyectos viables, la gestión y la articulación de recursos, y la administración de la ejecución incluso en términos económicos. El fortalecimiento del papel del animador comunitario es un eje de este proceso.

La capacitación posterior permite que el diagnóstico comunitario adquiera otra escala, incorpore las visiones de diversas organizaciones del propio entorno y se vincule con el contexto (local, provincial, regional y nacional) para la consideración de los proyectos.

Es en el espacio local donde el diseño del programa adquiere mayor autonomía y aumenta las posibilidades de crear en la organización, articulando nuevas respuestas y estímulos para un mayor despliegue y crecimiento de las organizaciones locales, según sus propias necesidades y propuestas.

Otros aspectos tales como: el ingreso a otros contextos a través de las pasantías; el acceso a la capacitación de otros miembros de las organizaciones locales por medio de la capacitación específica; el permitir que experien-

cias más desarrolladas y nuevos conocimientos se apliquen a resolver los problemas del trabajo comunitario para producir los resultados buscados a partir de las consultorías, ingresan también sinérgicamente.

La capacitación de los promotores comunitarios busca generar nuevas oportunidades de aprendizaje y expandir los límites temporales y territoriales del programa. Con ella los animadores se preparan para cooperar con otros, a fin de fortalecer el sistema y facilitar el acceso a las políticas sociales a mayor cantidad de organizaciones, orientando y proyectando la demanda.

En el trabajo llevado a cabo con los grupos comunitarios y ONG que desarrollaban acciones a favor de la primera infancia, se procuró recuperar experiencias que permitieran considerar esta problemática desde la perspectiva de la organización y el protagonismo de las comunidades, como tema central en el tratamiento de la pobreza. La capacitación de madres y padres cuidadores impulsa acciones dirigidas al cuidado, la atención y el desarrollo de los niños hasta los 5 años en condiciones de alta vulnerabilidad social, con el propósito de optimizar los recursos comunitarios existentes.

A través de los encuentros nacionales de madres y padres cuidadores se posibilita la determinación de prioridades regionales, y propicia el contacto e intercambio entre experiencias. La extensión de la capacitación a otros actores sociales en la comunidad y la generación de condiciones adecuadas para que los adultos en la comunidad, las instituciones de la sociedad civil y del Estado confluyan en proyectos comunitarios capaces de proteger y estimular el desarrollo integral de los niños lleva a replantear la denominación como “línea de promoción del desarrollo infantil integral”.

La gestión asociada de proyectos incorpora otras capacidades para lograr que el conjunto de las organizaciones protagonice los cambios. El animador se mueve en escenarios diferentes, se encuentra con otras organizaciones, se le plantea construir nuevos y más complejos consensos. Su reconocimiento social y político atraviesa un delicado proceso. Es la oportunidad de compartir el espacio con otros líderes y/o representantes de organizaciones, para crecer en la función de promover nuevos actores y nuevos liderazgos.

La mesa de gestión asociada pone en juego los valores de identidad, representatividad y democracia. Simultáneamente, se incorporan otras organizaciones y representantes del gobierno municipal, constituyéndose así en un espacio en donde el programa coopera con el aprendizaje comunitario en esa red de organizaciones que se vinculan en el ámbito comunitario para desarrollar conjuntamente acciones públicas que responden a las necesidades comunes. Aquí el programa profundiza el desarrollo de competencias

para manejar la experiencia cotidiana, la diversidad de perspectivas, el diálogo, el debate, la mediación y la negociación.

La reflexión intenta producir visiones compartidas sin dejar de lado el disenso, y define contenidos que promueven la práctica ciudadana, esto es, el derecho a tener derechos.

Para superar la sectorización de intereses y posiciones, el trabajo en red se torna estratégico (red entre animadores y su experiencia, red entre experiencias y proyectos, intercambio de diversas experiencias, generación de espacios para el vínculo, accesibilidad a otros lugares, sostenimiento de las comunicaciones, promoción del intercambio de informaciones). Ese trabajo en red permite diferenciar, reconocer, incorporar a nivel local nuevas potencialidades y promover el movimiento social de las organizaciones comunitarias para que adquieran visibilidad en el tejido social.

De este modo se trasciende la escala micro, puntual, de los proyectos y se generan condiciones para que avance el diseño de los programas de desarrollo local.

Una acción efectiva en el desarrollo local implica necesariamente incluir la capacitación en los municipios. Los seminarios de capacitación en gerencia social y el concurso de proyectos provinciales para la capacitación de intendentes y equipos técnicos municipales del área social constituyen una instancia de sensibilización y fomento de una nueva visión y posibilita que las comunidades locales puedan interactuar con el municipio desde una misma perspectiva.

En síntesis, el programa de fortalecimiento de la sociedad civil, como sistema, busca sentar las bases desde el nivel central para que su finalidad y propósitos estén garantizados, preparando en el nivel local las condiciones para un diseño autónomo de las acciones comunitarias y el sostenimiento de otros procesos de descentralización y participación (ver cuadro 1).

La organización del programa

El programa se concibió a nivel nacional con el propósito de convenir con los gobiernos provinciales y municipales las características de su instrumentación según las particularidades locales. No se desentendió de la operatoria sino que la condujo, asistió y controló, mientras se avanzaba en las concertaciones.

Se optó así por una organización funcional matricial donde el asistente técnico local (quien lleva en terreno el trabajo directo con las comunidades)

CUADRO 1 PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL: NIVELES DE INTERVENCIÓN, CON SUS METODOLOGÍAS Y PRODUCTO

Niveles de Intervención	Metodología de Intervención	Producto
Animadores comunitarios y padres cuidadores	Capacitación básica Práctica de diseño y ejecución de proyectos Promotores comunitarios Fortalecimiento de ONG y gobiernos locales con diseños propios de capacitación Asistencia técnica local Encuentros de intercambio y evaluación	Proyectos autoadministados Capacidades para planificación y ejecución de microproyectos Grupos solidarios Diseminación de la formación Monitoreo
Organizaciones comunitarias, equipos técnicos locales, funcionarios municipales y ejecutores de servicios/programas intersectoriales	Capacitación complementaria Pasantías Consultorías Asistencia técnica local Programación local de las acciones según las necesidades de los actores Gestión asociada de proyectos	Funciones fortalecidas en otros miembros de organizaciones o grupos Vinculaciones entre organizaciones comunitarias y actores territoriales Diseño conjunto de proyectos Gestión de recursos de diferentes fuentes Movilización y gestión de cartera de proyectos Proceso de transferencia a equipos técnicos locales Mesas de gestión asociada Transferencia a equipos de gestión locales
Gobiernos locales	Seminarios para intendentes y equipos técnicos de las áreas sociales Consultorías	Sensibilización Diagnóstico del área social y reorganización de programas y proyectos Programación estratégica
Gobiernos provinciales	Proyectos de fortalecimiento de áreas sociales municipales	Capacitación a municipios con docentes locales Mejor articulación de programas y proyectos provinciales y municipales Integración territorial Reproducción

depende del gerente regional en cuanto a lo operativo y del referente nacional en lo relativo a la línea o proyecto que se esté instrumentando en su zona (ya sea capacitación inicial, promotores, pasantías, etc.), por lo tanto, la dinámica organizacional promueve el encuentro de los mismos actores en espacios diferentes.

Si bien esta estructura suele ser potenciadora del conflicto, permitió abordar el análisis de la marcha del Programa desde diversas interpretaciones, propiciando un acercamiento hacia mayores niveles de objetividad. Y ello, a su vez, favoreció la toma de decisiones consensuadas trabajando desde el territorio, desde el nivel nacional, en interacción con los encuadres conceptuales de cada propuesta educativa.

La inclusión de todos los miembros de la organización en la evaluación del programa y en el diseño de nuevas propuestas fueron factores que desencadenaron una alta apropiación y sentido de pertenencia a un programa que, al mismo tiempo que los conducía con contención, proveía los espacios necesarios para reflexionar sobre la práctica y desde allí generar nuevas alternativas de acción.

Hay un especial cuidado en que todo el equipo técnico sienta que avanza profesionalmente, que no sólo enseña, capacita, supervisa o controla, sino que cada uno, individualmente, registra el propio aprendizaje que le provee su trabajo. Estos factores de respeto y consideración fueron componentes básicos en un equipo que demostró poseer una elevada “mística” por su tarea, un profundo sentimiento de pertenencia y protagonismo.

La existencia de estos aspectos pueden mantener un equipo unido a pesar de la extensión territorial de nuestro país, y transferir a los sujetos destinatarios del programa el entusiasmo por el aprendizaje, los vínculos y la conformación de redes solidarias de sostén social.

Programa de apoyo a la gestión social en Brasil

Leopoldo Alves Junior

Vera Lucía Amorim Jatobá

Euridice Nóbrega Vidigal

En julio de 1996 se inició la elaboración del Programa de Apoyo a la Gestión Social que tiene por objeto mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas sociales prioritarios de Brasil y, de esa manera, lograr una transformación profunda en la forma como estos programas sociales llegan a la mayoría de la población.

La propuesta

El programa se diseñó sobre la base de dos conjuntos de acciones orgánicamente entrelazadas: por un lado, la capacitación de recursos humanos para fortalecer el diseño y la gestión de los programas sociales; por otro lado, el asesoramiento técnico dirigido a la adecuación conceptual y operativa de los programas, a la efectividad de sus sistemas de información gerencial, y a la instrumentación de la estrategia de evaluación de los resultados. Este conjunto de acciones busca contribuir a la formación de una masa crítica de profesionales y al desarrollo de las herramientas de gestión que pueden facilitar e institucionalizar un proceso de reforma y modernización de los programas sociales.

El componente de capacitación de los recursos humanos para fortalecer el diseño y la gestión de los programas sociales comprende distintas acciones que se complementan, como la capacitación en liderazgo y estrategia y la capacitación en el diseño y gestión de los programas sociales para la formación de capacitadores sociales, técnicos de los programas sociales a nivel federal y estadual y capacitación de agentes de cambio.

Los resultados

Capacitación en liderazgo y estrategia

Durante cuatro meses se realizaron ocho seminarios para un grupo de 142 funcionarios de diez ministerios incluyendo la Asesoría Civil de la Presidencia de la República y la comunidad solidaria.

Esta actividad fue considerada fundamental para preparar los equipos federales responsables de la filosofía del Programa. Con ello se buscó sensibilizar a los responsables de los programas sociales para lograr una nueva cultura gerencial dentro de la cual se espera que sean adoptadas las decisiones correspondientes a metas bien definidas y con alto grado de efectividad por parte de secretarios nacionales, secretarios ejecutivos, presidentes de fundaciones y otros dirigentes con mucha capacidad de decisión.

Capacitación en diseño y gestión de programas sociales

Formación de capacitadores federales

Doce capacitadores provenientes de varios ministerios participaron en un curso de entrenamiento de dos meses que se dictó en la sede del BID/INDES sobre diseño y gestión de programas y políticas sociales. Además de participar en el curso, los técnicos trabajaron en el diseño del curso impartido en Brasil. En líneas generales se puede señalar que estos capacitadores fueron seleccionados por los responsables de la coordinación del programa conjuntamente con representantes del BID/INDES, entre un total de 28 candidatos.

Los docentes, además de asistir al curso, tuvieron el apoyo del BID/INDES para la adaptación y preparación inicial, definiendo el contenido y la metodología del curso, para lo cual se contó también con la contribución de diversas áreas del gobierno. Se cumplieron todas las fases incluidas en el curso así como las del acompañamiento de los ajustes propuestos en las actividades de adecuación de los programas prioritarios.

Formación de técnicos de programas sociales

Nivel federal

La capacitación en diseño y gestión de políticas y programas sociales, en el lapso comprendido entre los meses de junio de 1997 y 1999, formó 510 per-

sonas reunidas en 17 agrupaciones entre las cuales una de ellas estuvo constituida exclusivamente por funcionarios de la Tesorería Federal y otra por técnicos de la Secretaría de Asistencia Social del Ministerio de Previsión y Asistencia Social, superando las metas previstas en el programa.

La metodología diseñada prevé cuatro módulos —no consecutivos— de una semana cada uno. El intervalo entre un módulo y otro dura cinco semanas, durante las cuales los participantes vuelven a sus trabajos e intentan aplicar los conocimientos adquiridos. Los módulos se componen de los siguientes temas: desafíos del desarrollo social, gestión para la transformación, seguimiento, evaluación y sustentación de las políticas sociales.

La metodología de capacitación ofrecida por la Tesorería Federal y la Secretaría de Asistencia Social fue adecuada a demandas específicas.

Nivel estadual

De acuerdo con los principios de descentralización, coparticipación y focalización, el programa organizó actividades de capacitación en el ámbito de los gobiernos estaduais estableciendo de esta manera una Red Nacional de Capacitación adecuada al contenido de los programas ofrecidos a los técnicos federales. Para ello se seleccionaron nueve estados y se realizaron tres cursos en cada uno de ellos.

En resumen, en el período comprendido entre 1998 y 1999 se llevaron a cabo las siguientes actividades: presentación de una versión revisada del contenido del primer curso piloto; discusión de la propuesta con los gerentes estaduais de los programas prioritarios; entrega de los proyectos para el financiamiento y la coordinación de la Red y del programa; análisis y aprobación de los proyectos y puesta en práctica de los cursos estaduais (iniciados en abril de 1998).

Después de un cuidadoso proceso de selección entre instituciones con experiencia, interés y capacidad instalada, se seleccionaron las que participarían en el programa, y en cada una de ellas se eligieron dos técnicos para participar en el curso promovido por el BID/INDES en Washington (en total 21 personas) que hoy son los responsables de la capacitación en los estados de Bahía; Minas Gerais; Pará; Río Grande do Sul; Pernambuco; São Paulo y Ceará.

Nivel municipal

El programa de apoyo a la gestión social no contempla en su diseño acciones dirigidas a la atención de los municipios. El programa de la comunidad soli-

daria se está implantando en 133 localidades brasileñas a través de una metodología de desarrollo local integrado sustentable.

Formación de agentes para la transformación

Se capacitó a 20 técnicos federales, involucrados en los mismos programas sociales prioritarios, que funcionaron como agentes de transformación asociados a aquellos que participaron en el curso ofrecido por el gobierno brasileño. De esta manera, se reunió un conjunto de funcionarios con capacidad para actuar como masa crítica permanente en la instrumentación diaria de los programas prioritarios.

Red de Articulación Social

Los técnicos egresados de los cursos de gestión sintieron la necesidad de crear un espacio para compartir e integrar sus expectativas con la transformación de la gestión estimulada en los cursos.

A este espacio se le dio el nombre de Red de Articulación Social, organizada a nivel nacional para contribuir a una mayor interacción entre los equipos que coordinan los proyectos sociales instrumentados por el gobierno federal. Del mismo modo se produjo a nivel estadual la necesidad de crear nuevos espacios de discusión para el intercambio de experiencias y la profundización de los temas que contribuyan a un avance de la gestión social en Brasil.

La Red de Articulación Social se está organizando a nivel federal en los nueve estados de la federación que establecieron una asociación con el Programa de Apoyo a la Gestión Social. Se comparten allí las agendas de trabajo y sus resultados se difunden a través de medios electrónicos y de publicaciones, entre otros: Seminario de descentralización de las políticas públicas; Boletín BR SOCIAL N.01; Boletín BR SOCIAL N.02; Página Web: www.redesocial.org.br; Seminario Internacional sobre Gestión Pública Norteamericana; Seminario Internacional sobre Gestión de Transformación frente al caos.

Por ejemplo, a mediados del año 1999 se realizó un encuentro con aproximadamente treinta técnicos de la Red de Articulación Social para elaborar el plan de actividades de la Red durante el segundo semestre de 1999.

En esa oportunidad fueron definidas las siguientes acciones: Agenda de articulación social; Seminario sobre desarrollo local integrado sustentable;

Manual para la creación del núcleo de la ciudadanía activa; Conversación/Foro en la página de Internet; conversación para informar a los nuevos dirigentes sobre la existencia de la Red; publicación de los anales de los seminarios y boletines de la Red; una Red de apoyo al Programa de Desarrollo Local Integrado Sustentable y al Programa de Desburocratización; elaboración de una agenda de trabajo conjunto entre la Red de articulación social y la Red de Capacitación del Programa de Apoyo a la Gestión Social en Brasil; elaboración del Plan de trabajo para el año 2000.

Creación de asociaciones con la Red de Articulación Social

- El Programa de Educación Fiscal del Ministerio de Hacienda tuvo su origen en mayo de 1996, en la reunión del Consejo Nacional de Política Fiscal, que aprobó el desarrollo de un programa permanente de concienciación de la sociedad sobre la importancia de la tributación y de la reforma del gasto público. En septiembre de 1996, la implantación de un programa nacional permanente de concienciación tributaria formó parte de un convenio de cooperación técnica entre la Unión, los estados y el Distrito Federal. Con este convenio y el apoyo del Ministerio de Hacienda fue creado el Programa Nacional de Educación Tributaria, que en julio de 1999 pasó a denominarse Programa Nacional de Educación Fiscal. El resultado fue el acercamiento de la Red de articulación social al Programa de Educación Fiscal, a través de la elaboración de agendas comunes para la divulgación y asimilación del tema entre los alumnos de las escuelas brasileñas en edades comprendidas entre 7 y 14 años.
- El Programa de Comunidad Activa fue lanzado por el presidente de la República el 2 de julio de 1999, como una nueva estrategia para erradicar la pobreza y promover el desarrollo por medio de la introducción del Desarrollo local integrado y sostenible.
- El Desarrollo local integrado y sostenible ha sido un tema debatido durante varios años que adquirió mayor importancia a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992, en la cual se aprobó la Agenda 21, documento suscrito por 180 países, cuyo capítulo 28 se refiere a la Agenda 21 Local. Esta agenda no es sino una metodología para promover el desarrollo sostenible por medio de la participación multisectorial de diversos agentes gubernamentales, sociales y empresa-

riales en la planificación y ejecución de acciones integradas y convergentes en localidades determinadas. Así, la Agenda 21 es sinónimo de desarrollo local integrado y sostenible, y como una consecuencia de ello, la Red de articulación social está colaborando en una evaluación de las instituciones de enseñanza que tienen la responsabilidad de capacitar a líderes comunitarios, para la constitución de foros de desarrollo local integrado sostenible y de equipos de gestión local en 133 localidades brasileñas.

- Por su parte, el Programa de Desburocratización tiene por objeto garantizar el respeto y la credibilidad de las personas y protegerlas de la opresión burocrática. Para tal efecto cuenta entre sus estrategias: articular la cooperación e interacción con los ministerios y organizaciones públicas de administración federal para la desburocratización; y establecer metas físicas para la adopción de nuevas medidas y simplificación burocrática en la administración pública federal. Para ello se cuenta con la participación de técnicos de la Red en actividades del Programa de Desburocratización.

Programa de Capacitación Solidaria

Célia Marisa de Avila

Este trabajo presenta un Programa de Capacitación Solidaria (PCS), experiencia innovadora que corresponde a uno de los programas prioritarios del Programa Comunidad Solidaria, creado en 1995 por decreto presidencial y concretado por la Asociación de Apoyo al Programa Comunidad Solidaria, una organización no gubernamental que tiene por objeto captar ayuda y donaciones de personas físicas y jurídicas, nacionales o internacionales para emplearlos integralmente en el desarrollo, instrumentación y seguimiento de los proyectos prioritarios del Consejo de Comunidad Solidaria.

El Programa de Capacitación Solidaria

A principios de la década de los años noventa el trabajador sin vínculo formal de trabajo representaba aproximadamente 40% del empleo del sector privado; para 1995 alcanzaba 57%. Estos indicadores revelan un profundo cambio en la naturaleza actual del empleo debido a un conjunto de factores y particularmente a las contradicciones del mercado global. Este segmento de la población, constituido por trabajadores informales y autónomos, depende —más que nunca— de sus propios medios para generar ingreso y protección social y no cuenta con la protección habitual que el empleo formal garantiza.

La evolución de los índices de empleo en el país, significativamente reducidos por la expansión del sector informal, presenta en la actualidad un componente adicional: la falta de oportunidades de trabajo para los jóvenes. Las estadísticas señalan un sensible crecimiento de los problemas del desempleo en la población de hasta 24 años. Entre los adolescentes (de 14 a 19 años) el desempleo aumentó de 25% a 29% en los últimos 10 años; entre los jóvenes (entre 20 y 24 años), pasó de 14% a 17%.

Las consecuencias de ello son complejas: además de no poder contribuir al ingreso familiar, el joven sin trabajo continúa siendo blanco permanente del bombardeo de los medios de información cuando venden como

modelo los patrones inalcanzables de la clase media. Sin ingreso y en condiciones familiares precarias o de empobrecimiento, estos jóvenes se sienten excluidos y se transforman en presa fácil de los llamados a la violencia y a la marginalización total.

El Programa de Capacitación Solidaria, implantado en 1996, tiene los siguientes objetivos:

- capacitar profesionalmente a los jóvenes de baja escolaridad, con edades comprendidas entre 15 y 21 años, provenientes de familias de bajos ingresos que viven en las regiones metropolitanas, un segmento poblacional objetivo con acceso limitado a los programas educativos de formación y calificación profesional; y
- fortalecer las organizaciones de la sociedad civil que actúan en las regiones metropolitanas, a través de cursos destinados a la capacitación y el perfeccionamiento de los supervisores.

Entre las prioridades estratégicas del Programa Comunidad Solidaria está la generación de empleo e ingreso, el apoyo a la enseñanza básica y a la defensa de los derechos, y la promoción social de los niños y adolescentes de Brasil. Es así como surge el Programa de Capacitación Profesional de los Jóvenes, concebido como alternativa para encarar el grave problema del desempleo que afecta particularmente a los jóvenes pobres y de baja escolaridad.

Capacitación profesional de jóvenes

El Programa de Capacitación Profesional de Jóvenes es ejecutado por organizaciones no gubernamentales, como asociaciones, sindicatos, centros comunitarios, universidades y pequeñas empresas con sede en las regiones metropolitanas, que desean participar en actividades sociales. Para ello es necesario tener experiencia con la población a ser atendida, y que dispongan de oficina, espacio y equipo para el ejercicio de sus actividades o constituir sociedades con este propósito, además de ofrecer oportunidades de experiencia práctica fuera de la organización ejecutora de la capacitación. Los cursos financiados tienen una duración media de 720 horas y deben ejecutarse en un plazo máximo de seis meses.

Son aspectos innovadores del Programa:

- *El concurso de proyectos*: evalúa y selecciona los proyectos de las organizaciones no gubernamentales interesadas en capacitar jóvenes en una actividad que genere ingreso. Su metodología tiene el propósito de incentivar a las organizaciones capacitadoras (OC) para que desarrollen

propuestas innovadoras y de calidad que exploren nuevos nichos en el mercado de trabajo, además de democratizar el acceso a los recursos financieros. Los cursos de capacitación han revelado la riqueza y la diversidad de las formas de organización de la sociedad brasileña, sus múltiples intereses y expectativas, así como la creatividad en la lucha para erradicar la pobreza y la exclusión social.

- *El diseño de los cursos:* los cursos financiados por el Programa operan de forma integrada, imparten conocimientos básicos específicos y experiencia práctica, de manera de permitir que los jóvenes desarrollen simultáneamente la autoestima, la sociabilidad, el raciocinio lógico, la autonomía, la ética, la crítica, la concentración, la disciplina, la conciencia y la habilidad para la generación de ingreso. Se contribuye así a la ampliación de su universo cultural, valorizando y reforzando los vínculos del joven con la escuela y permitiéndole desarrollar una experiencia de trabajo.
- *El seguimiento y la evaluación:* busca garantizar la instrumentación adecuada y eficaz de los cursos financiados y poner a disposición de todas las organizaciones capacitadoras estrategias e instrumentos de trabajo, especialmente desarrollados y/o perfeccionados por el Programa con este propósito. El seguimiento se lleva a cabo a través de tres procedimientos diferentes: seminarios de orientación y, en el importante momento de la integración entre los supervisores de las organizaciones capacitadoras y los técnicos del Programa, dos tipos distintos de seminarios: uno de tipo técnico-pedagógico, con una carga de nueve horas, destinado a los coordinadores pedagógicos de las organizaciones capacitadoras seleccionadas mediante concurso. Su contenido informa sobre el proceso de control de los cursos. Aborda además preguntas acerca del perfil actual de posibilidades de empleo, la especificidad del grupo objetivo del Programa (los jóvenes en situación de riesgo), los procedimientos de divulgación de los cursos en las comunidades para la selección de alumnos, y los procedimientos para una buena instrumentación de los módulos básicos, específicos y de experiencia práctica; y otro seminario de tipo técnico-financiero, con una carga de cuatro horas, destinado a los coordinadores administrativos de las organizaciones capacitadoras financiadas. Analiza aspectos relacionados con la administración de los recursos y sus compatibilidades con el cronograma propuesto para la ejecución de los cursos, el aprovechamiento de los recursos, los procedimientos para el pago de la beca de estudios y el monto a ser administrado por las OC, e informa sobre los procedi-

mientos de control financiero mensual realizado por técnicos del Programa de Capacitación Solidaria. En este seminario las OC reciben, además, entrenamiento para la utilización del material de programación (software) para la presentación mensual de las cuentas, desarrolla-do especialmente por el programa para este fin.

- *Control técnico-pedagógico:* controla y evalúa el desarrollo de los cursos, la instrumentación de los módulos básico y específico y de la experiencia práctica. Un instructor que tiene bajo su responsabilidad el seguimiento de diez proyectos, visita cada proyecto por lo menos una vez por mes.
- *Control técnico-financiero:* controla la administración de los recursos financieros de cada proyecto, a través de entrevistas mensuales en las cuales un representante de cada una de las organizaciones financiadas da cuenta de la cuota mensual recibida para el financiamiento de los cursos.
- *Oficinas:* constituyen un apoyo importante para el proceso de control, además de posibilitar el intercambio de experiencias e informaciones entre los responsables del control del Programa, los coordinadores, los instructores de las OC y los jóvenes participantes en los cursos. Son un lugar eficaz para la construcción colectiva de los indicadores de evaluación de los proyectos realizados. En las oficinas se llevan a cabo dinámicas de grupo, conversaciones, distribución de materiales y notas suplementarias (que abordan y/o esclarecen las dudas más frecuentes) contribuyendo al perfeccionamiento técnico y pedagógico de los profesionales que participan en ellas. El Programa organiza tres oficinas por concurso, dos oficinas técnicas y una de jóvenes.
 - La oficina técnica—módulo básico funciona hasta el segundo mes después de la iniciación del curso. Otorga subsidios y promueve el intercambio de experiencias relativas a la instrumentación del módulo básico, abordando las diferentes estrategias utilizadas para el desarrollo de la autoestima, la sociabilidad, la comunicación, la conciencia ciudadana de los jóvenes y la forma como esos conceptos son integrados en el módulo específico.
 - La oficina técnica—módulo específico funciona hasta finales del tercer mes de ejecución de los cursos. Propicia el intercambio de experiencias entre las OC sobre el procedimiento de capacitación profesional y las perspectivas relativas a la experiencia práctica de los jóvenes. Proporciona además la oportunidad de reflexionar sobre el mundo del trabajo y el perfil necesario para ser empleable.

- ♦ La oficina de jóvenes funciona durante el último mes de ejecución de los cursos. Cuenta con la participación de todas las organizaciones capacitadoras y con cinco jóvenes de cada uno de los cursos financiados. Allí los jóvenes, a través de la exposición de resultados, dan a conocer las habilidades adquiridas. En ese momento se lleva a cabo también una evaluación de las actividades realizadas por los responsables del control del Programa.

Cursos de capacitación para supervisores sociales

Este es otro aspecto innovador del Programa de Capacitación Solidaria. Después del primer año de implantación de los concursos de proyectos y de la consecuente evaluación de miles de propuestas, los técnicos del Programa percibieron la necesidad de desarrollar aptitudes para contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones que actúan en el área social. Para tal efecto, en 1997 se realizó un curso para supervisores sociales, y en 1999, un curso para oportunidades y negocios:

El curso para supervisores sociales, de ochenta horas de duración, proporciona instrumentos básicos, técnicas y reflexiones para el perfeccionamiento de las habilidades en la preparación, gestión y evaluación proyectos sociales. Su grupo objetivo está constituido por profesionales que participan en organizaciones no gubernamentales seleccionadas y no en los concursos del Programa, en organizaciones gubernamentales municipales y estatales, y sistema "S" (Sistema Nacional de Aprendizaje). La diversidad del grupo objetivo contribuye a estimular la formación de asociaciones entre sus componentes.

Entre 1996 y 1999, el Programa había llevado a cabo 39 cursos dentro de esa modalidad, capacitando aproximadamente cerca de 1.600 profesionales que prestan servicios en municipios de regiones metropolitanas.

El curso de oportunidades y negocios, con 16 horas de duración, está destinado sólo a profesionales de organizaciones capacitadoras con proyectos financiados por el Programa. Transmite conceptos, normas, parámetros y procedimientos básicos sobre las diversas formas legales de organización económica de producción de bienes y servicios, incluyendo el trabajo cooperativo y el autónomo. Su objetivo es contribuir a una mayor eficacia en la capacitación profesional de los jóvenes, en el desempeño de sus actividades a través de la provisión de instrumental para que las organizaciones orienten a los jóvenes en lo relativo a los procedimientos y alternativas necesarios para

el autoemprendimiento, aplicando de esta manera sus posibilidades de inserción en el mercado.

En 1999 se realizaron 12 cursos dentro de esta modalidad dirigidos a 500 profesionales de organizaciones capacitadoras, en siete regiones metropolitanas del país, en las cuales se están realizando cursos de capacitación profesional financiados por el Programa de Capacitación Solidaria.

Evolución y contenido del Programa de Capacitación Solidaria 1996–1999

Entre 1996 y el primer semestre de 1999 se realizaron 16 concursos de proyectos. Capacitación Solidaria evaluó más de 4.000 proyectos, seleccionando 1.450 para financiamiento en regiones metropolitanas del sur, sureste, norte y noreste del país (ver cuadro 1).

CUADRO 1 EVOLUCION DE LOS CONCURSOS DESTINADOS A LA SELECCION DE PROYECTOS DE CAPACITACION DE PROFESIONALES JOVENES

Año	Región metropolitana	concurso	Inscritos/demanda		Seleccionados/Financiados			
			proyectos	Alumnos	Proyectos	Cursos	Alumnos	ONG
1996	Rio de Janeiro	I	90	2.850	23	33	750	22
	São Paulo	I	59	850	10	18	350	10
	Subtotal		149	3.700	33	51	1.100	32
1997	Pôrto Alegre	II	95	7.953	28	44	800	26
	Rio de Janeiro	III	238	13.805	69	92	2.420	66
	São Paulo	IV	71	3.093	28	50	1.023	26
	Subtotal		404	24.851	125	186	4.243	118
1998	Rio de Janeiro	VIII	419	17.866	159	190	5.274	125
	São Paulo	IX	204	12.914	51	68	1.874	49
	Pôrto Alegre	VII	118	6.974	48	59	1.649	43
	Fortaleza	V	152	6.815	48	65	1.974	41
	Belém	VI	50	2.039	31	42	1.169	26
	Recife	X	634	31.149	124	150	3.846	116
	Subtotal		1.577	77.757	461	574	15.786	400
1999	Rio de Janeiro	XIII	787	29.571	316	336	10.462	273
	São Paulo	XIV	256	14.497	80	93	3.011	79
	Fortaleza	XII	334	15.179	137	167	6.294	124
	Belém	XI	217	8.255	94	114	3.677	79
	São Luís	XV	355	13.080	81	95	2.747	81
	Salvador	XVI	373	15.672	120	129	4.108	95
	Subtotal		2.322	96.254	828	934	30.299	731
Total			4.452	202.562	1.447	1.745	51.428	978*

(*) El total general de ONG no corresponde con la suma de las mismas por año de realización de los concursos debido a que algunas (309) han incluido proyectos aprobados y financiados en más de un concurso.

Una comparación entre el número de jóvenes capacitados durante los tres primeros años del Programa y el número de jóvenes que serán capacitados por los proyectos seleccionados para financiamiento en los concursos realizados en el primer semestre de 1999, muestra mejoría tanto en la formulación de los proyectos inscritos en los concursos como en el interés de los jóvenes por cursos de capacitación profesional, y en el desempeño de las AAPCS con relación a la permanencia de los socios y la conquista de otros nuevos.

Los cursos financiados entre 1996 y 1999 comprenden 80 municipios de las ocho regiones metropolitanas donde se ejecuta el Programa, distribuidos porcentualmente de la siguiente manera: Río de Janeiro, 17%; São Paulo, 19%; Pôrto Alegre, 9%; Fortaleza, 9%; Belém, 5%; Recife, 10%; São Luís, 3%; Salvador, 8%.

Asimismo, los 1.447 proyectos seleccionados y financiados por el Programa entre 1996 y 1999 fueron propuestos por diversos tipos de organizaciones no gubernamentales de acuerdo con las proporciones que muestra el cuadro 2.

En el mismo período, el Programa financió 1.745 cursos cuya estructura ha permitido la integración de las habilidades básicas y específicas con la vivencia práctica teniendo en cuenta que los cursos tratan de satisfacer las expectativas de los jóvenes de acuerdo con las necesidades actuales del desarrollo y de las economías regionales (ver cuadro 3).

CUADRO 2 ORGANIZACIONES SELECCIONADAS EN LOS CONCURSOS DEL PROGRAMA DE CAPACITACION SOLIDARIA

Tipo de organización	%
Asociaciones ambientalistas	2,83
Asociaciones comunitarias	22,94
Asociaciones étnicas y/o de género	4,35
Asociaciones de proveedores de necesidades especiales	3,95
Centros de defensa y promoción de derechos	1,31
Cooperativas	2,28
Empresas	4,50
Escuelas y/o guarderías infantiles	2,28
Fundaciones	3,66
Institutos de asistencia y desarrollo social	19,14
Instituciones deportivas y ocio	6,50
Instituciones o asociaciones religiosas	12,16
Instituciones o centros de estudio	5,25
Sindicatos o asociaciones de trabajadores	4,91
Universidades	2,63
Otras organizaciones: clubes de servicios, radios comunitarios, etc.	1,31

CUADRO 3 ÁREAS DE CAPACITACION (1996–1999)

Cursos	%
Agricultura	6,71
Alimentación	6,71
Artículos de cuero	0,40
Arte y espectáculos	10,12
Artesanías	8,53
Comunicación	4,95
Fabricación de instrumentos musicales	1,14
Confección de ropa	3,70
Construcción civil y afines	5,12
Educación	3,92
Electricidad y electrónica	2,96
Estética – Higiene – Cosmética	4,15
Hilados y Tejidos	0,28
Informática	12,00
Reparación de vehículos	2,67
Carpintería – Mueblería	2,96
Mecánica	1,59
Metalurgia – Calderería – Soldadura	0,51
Pecuaría	1,19
Pesca – Agricultura – Acuicultura marina	1,42
Salud	3,35
Cerrajería	0,74
Servicios de apoyo administrativo y gestión	4,89
Servicios domésticos	1,36
Turismo – Hotelería	5,29
Vidriería – Cerámica	0,45
Otras actividades productivas: curtiembre, deshidratación de plantas, fabricación de sillas de ruedas, etc.	1,31
Otros servicios: reparación y afinación de pianos, encuadernación y reparación de libros, reparaciones navales, etc.	1,58

Captación de recursos y socios

Para responder a la demanda existente y garantizar la ejecución del Programa, tanto por el número jóvenes atendidos como por las necesidades de expansión del Programa a nuevas regiones metropolitanas, es necesario eficacia y creatividad. Es así como se han desarrollado actividades que permiten la afiliación de diferentes tipos de socios (ver en cuadro 4 perfil de los financiadores y volumen de las donaciones).

- Los *socios financiadores* contribuyen con donaciones en dinero que hacen posible los concursos de proyectos y la instrumentación de los cursos de capacitación de jóvenes.
- Los *socios técnicos* colaboran en la divulgación de los concursos, en el fortalecimiento de los catastros y otras informaciones regionales de interés, contribuyen al esclarecimiento de las reglas y los criterios

CUADRO 4 PERFIL DE LOS FINANCIADORES Y VOLUMEN DE LAS DONACIONES

1996	En reales: /R\$ 2.692.219,81 (total de donaciones)	Distribución porcentual
	Instituciones/fundaciones internacionales	3,31
	Empresas	11,18
	Federaciones y confederaciones	85,41
	Sindicatos	0,06
	Personas físicas	0,04
1997	En reales: /R\$ 9.595.899,05 (total de donaciones)	
	Fundaciones nacionales	0,03
	Empresas	22,62
	Federaciones y confederaciones	33,14
	Fondo de protección de trabajadores (FAT)	2,10
	Sistema "S"	41,68
	Sindicatos	0,42
	Donaciones no identificadas	0,01
1998	En reales: /R\$ 15.202.600,78 (total de donantes)	
	Fundaciones internacionales	12,02
	Instituciones/Fundaciones nacionales	0,50
	Empresas	12,94
	Federaciones y confederaciones	11,38
	Fondo de protección al trabajador (FPT)	3,72
	Banco Nacional de Desarrollo Económico/Social	31,69
	Sistema "S"	27,13
	Sindicatos	0,05
	Personas físicas	0,51
	Donantes no identificados	0,05
1999	En reales: /R\$ 49.083.402,58 (total de donantes)	
	Fundaciones nacionales	2,14
	Instituciones/Fundaciones internacionales	7,70
	Empresas	0,18
	Fondo de protección al trabajador (FPT)	0,37
	Banco Nacional de Desarrollo Económico/Social	11,37
	Sistema "S"	8,40
	Personas físicas	0,03
	Donantes no identificados	0,00

establecidos para los concursos y ofrecen respaldo técnico para la elaboración de proyectos en las regiones donde participan.

- Los *socios de apoyo* ponen a disposición los recursos financieros para el control y la evaluación de los cursos de capacitación profesional y eventos de integración entre las ONG y los jóvenes promovidos por el Programa. También pueden donar bienes muebles, equipos y vehículos para el apoyo administrativo de las AAPCS, y ofrecen descuentos especiales en pasajes aéreos, hospedaje, alimentación, transporte terrestre, así como la cesión de espacio físico para las actividades del Programa Capacitación Solidaria.

Programa de Urbanización Integrada

Mónica Arouche Ornellas Mota

Eloísa Carvalho de Araujo

El estado de Río de Janeiro, en especial la región metropolitana, en el área conocida geográficamente como Bajada Fluminense, refleja el cuadro general de las grandes metrópolis brasileñas por la concentración de población en determinadas áreas, la oferta desigual e insuficiente de infraestructura en servicios urbanos y la grave carencia de infraestructura en lotes semi-urbanizados.

Durante los años 1950 a 1970, la región se transformó en un extenso y continuo tejido urbano formado por centenas de lotes sin terminar, integrado en especial por los municipios de São Gonçalo, Itaboraí y Magé, merced a una legislación permisiva de parcelamiento, uso y ocupación del suelo de sus municipios.

En respuesta a este escenario desafiante, el gobierno del estado de Río de Janeiro, consciente de la importancia de esta área en el contexto del desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, a través de la Secretaría de Obras (SEO) llevó a cabo un programa con atribución para ofrecer nuevas alternativas y soluciones. Esta concepción es la que rige el programa de urbanización integrada del barrio Jardim Catalina cuyo desarrollo se describe a continuación.

La transformación deseada

La propuesta del programa se tradujo en el modelo de barrio deseado por la comunidad. Es importante la participación de la comunidad, a través de sus organizaciones sociales, en el conocimiento y la atención a la propuesta, a fin de contribuir en el proceso de formación y desarrollo del barrio y, por consiguiente, de la ciudad.

El barrio es un espacio de concentración de personas y actividades que requiere de una organización. De esta organización dependerá el buen funcionamiento del barrio y la calidad de vida de sus habitantes.

Las reglas de organización del barrio Jardim Catalina, en el municipio de São Gonçalo, forman parte del plano regulador de la ciudad de São Gonçalo, y del Plan de Urbanización y Desarrollo del barrio Jardim Catalina, que establecen el modo como se desarrollarán las actividades urbanas: habitación, salud, recreación, educación, saneamiento, transporte, etc.; y el lugar donde se llevarán a cabo las actividades urbanas, los diversos elementos que componen el sistema urbano, así como la estructura urbana de barrio: edificaciones, configuración interna de espacios, etc.

La ordenación y sistematización de estos elementos, tanto del conglomerado urbano como de sus partes, permiten elaborar la imagen futura de la concepción que se desea mantener, reforzar o reformular con respecto a esos mismos espacios. Así pues, transformar el barrio en una ciudad es darle características de ciudad. La solución integrada de saneamiento y urbanización busca dotar la localidad con mejores condiciones sociales y de infraestructura.

En la apropiación del espacio por la urbanización, se observan en el Jardim Catalina tres vectores:

- el socioeconómico, que se refiere a la planificación de la diferencia, recuperando áreas e integrándolas al espacio de la ciudad;
- el político, que comprende los cambios en los modelos de planificación vigentes en décadas pasadas, particularmente en cuanto a la descentralización y desconcentración, y se relaciona también con el fortalecimiento de los liderazgos locales;
- el espacial/territorial, en una territorialidad marcada por la apropiación de espacio por la urbanización. En este vector, el criterio de tamaño urbano pierde importancia y gana sentido la integración de los diferentes espacios internos del barrio, de dimensiones diferentes, en un tejido único, integrado, interdependiente y entrelazados por una densa red de flujos.

El barrio

El lote surge de la transformación de dos grandes haciendas. Un decreto promulgado en 1930 transformó toda la ciudad de São Gonçalo en área urbana, impulsando el surgimiento de grandes parcelas. El primer registro de planta en la alcaldía de São Gonçalo para la división de área en lotes data de 1957. Otros procesos de expansión ocurrieron en 1963, 1964 y 1971. La explosión demográfica producida durante los años sesenta y setenta dio inicio a un

proceso de construcción de viviendas precarias: “ranchos” o favelas en una parte del barrio, debido al asentamiento allí de familias transferidas desde una de las primeras favelas surgidas en Niterói.

Con el correr del tiempo el lote fue recibiendo inmigrantes del noreste que se concentraron en una área denominada Jardim Catalina Vieja. Sin ordenanzas sobre el uso y ocupación del suelo, el Jardim Catalina —el parcelamiento de mayor dimensión de América Latina en la década de los sesenta— creció sin ninguna infraestructura, siendo en la actualidad uno de los barrios más grandes y con mayores carencias del municipio São Gonçalo y de la región metropolitana de Río de Janeiro. Como consecuencia, las parcelas ocupan hoy un área de 7 millones de metros cuadrados con 115 mil habitantes, con calles sin pavimentar por las que corren las aguas negras y sin un servicio regular de recolección de basura.

Uno de los problemas más graves que los habitantes del barrio enfrentan desde hace varias décadas es el de las inundaciones, hecho que se produce porque Jardim Catalina está, en parte, localizado en el fondo de la Bahía de Guanabara, por debajo del nivel del mar.

El Jardim Catalina, barrio eminentemente residencial, es una muestra de convivencia entre la antigua población rural y los pobladores, en el contexto que deriva del caos urbano, la especulación inmobiliaria que parceló pero no dotó de la infraestructura necesaria, y los sucesivos planes gubernamentales y de políticas que genera la exclusión social. Sin embargo, se observa una creciente vocación comercial en el barrio, probablemente causada por la proximidad del centro comercial de barrio de Alcântara. El cuadro social se agrava por el número reducido de escuelas públicas, una asistencia médica precaria y los altos índices de violencia.

El barrio creó tres asociaciones de vecinos, siendo la principal la Asociación de Moradores de Jardim Catalina (AMAJAC). Todas ellas luchan por mejorar la calidad de vida a nivel local y lideran un trabajo de valorización de la ciudadanía de carácter solidario.

Conceptos

Para la formulación del proyecto de barrio surgió en un primer momento el concepto de urbanización integrada que el programa utiliza, denominación que va más allá de las obras de mejoramiento del medio ambiente urbano, a fin de abarcar las inversiones en servicios de promoción de ciudadanía. En dicho marco, el saneamiento debe interpretarse como un conjunto de obras

y servicios de recuperación ambiental, abastecimiento de agua, redes sanitarias, recolección y eliminación de basura y drenaje. La pavimentación de calles, la construcción de plazas y áreas de recreación, arborización e iluminación de parques y la dotación de mobiliario urbano (paradas de autobuses, bancos, teléfonos públicos, y otros) forman parte de las obras y servicios de mejoramiento urbano. Y estos servicios, prestados por el gobierno estadual —conjuntamente con la alcaldía municipal— a las comunidades carentes, se consideran orientados a la promoción de la ciudadanía. Es el mismo objetivo que cumplen las actividades que lleva a cabo el Centro de Integración Comunitaria.

Algunas características peculiares del barrio, como las geomorfológicas, su localización geográfica, la infraestructura y los servicios urbanos ya implantados, definen los límites reales —en lo relativo a costos estimados de los servicios propuestos por el Proyecto de Urbanización Integrada— para beneficiar de manera directa y precisa a la población del barrio.

En el proceso de elaboración del Proyecto de Urbanización Integrada, se adoptó una metodología de planificación participativa, donde la comunidad fue incorporada desde el inicio de los levantamientos, para lograr que el individuo, la sociedad y la naturaleza formen un conjunto indisociable, independiente y en constante evolución.

Es así como el Proyecto de Urbanización Integrada del barrio Jardín Catalina se entiende como una acción de los gobiernos estadual (en la implantación y parte del mantenimiento) y municipal (en la complementariedad y conservación de las inversiones), que para su desarrollo logra establecer una asociación entre poder público y comunidades.

En la concepción general del Programa se utilizó como unidad de planificación la bahía hidrográfica del río Guaxindiba, ubicada en la parte Este de la bahía de Guanabara. En el conjunto de los municipios que la integran se destaca el municipio de São Gonçalo.

La característica principal consiste en el mejoramiento integral de los barrios, asociando inversiones en infraestructura sanitaria con mejoramiento de los servicios urbanos y sociales. La propuesta es reproducir este modelo de intervención urbana en otros barrios de la región, para generar impactos sociales y económicos que produzcan cambios en las prácticas de gestión urbana por parte de los alcaldes locales.

Podríamos considerar que este programa es una experiencia que debería ser mejorada a lo largo de su realización, ampliando la población a ser atendida y posiblemente permitiendo que la comunidad participe más ampliamente en el diseño y ejecución de las distintas etapas.

El objetivo general es proponer soluciones económicamente viables, tecnológicamente adecuadas y socialmente compatibles con las demandas por condiciones de vida mínimamente dignas expresadas por su población.

En el cumplimiento de tal objetivo el equipo municipal realizó un diagnóstico preciso de las condiciones económicas y sociales de los barrios del municipio de São Gonçalo, reforzado por las encuestas de opinión de la población sobre necesidades básicas insatisfechas en lo relativo a servicios urbanos y expectativas de calidad de vida, complementado con trabajos de campo que evaluaron la cobertura y sobre todo la calidad de los servicios y equipamientos urbanos con que cuentan los barrios analizados; así fue posible seleccionar como barrio piloto el barrio Jardim Catalina, por sus características urbanas y socioeconómicas.

El aprovechamiento máximo del patrimonio de infraestructura y equipamientos urbanos locales existentes, la compatibilización entre soluciones convencionales y alternativas para la prestación de servicios, y la presentación de servicios con costos de implantación y mantenimiento más baratos pero de buena calidad orientaron las directrices estipuladas en el Proyecto de Urbanización Integrada del barrio seleccionado.

Obviamente, es necesario señalar que todo este proceso se llevó a cabo con amplia participación de la comunidad local.

Metodología

La integración entre los diversos actores involucrados fue considerada como decisiva por el gobierno del estado de Río de Janeiro para que se atendieran los objetivos de este Proyecto.

El gobierno del estado, como gerente del programa y de los proyectos subsiguientes, es el principal responsable de la creación de canales que permitan la integración completa entre el gobierno municipal, las comunidades afectadas y el sector privado. Así, el gobierno del estado, a través del convenio entre la Secretaría de Obras (SEO) y la alcaldía municipal de São Gonçalo, fue responsable de la consolidación de esa cooperación.

El contrato con la comunidad se realizó mediante el reconocimiento de sus líderes más importantes quienes, de manera amplia se organizaron en un foro privilegiado de interlocución entre comunidad y gobierno.

El Proyecto de Urbanización Integrada del barrio Jardim Catalina, aplicando principios de planificación participativa, responde a las demandas de la comunidad presentando —en la medida de lo posible— alternativas de

soluciones de bajo costo y de fácil mantenimiento, para garantizar una perspectiva de retorno social significativo para las inversiones previstas, con lo cual se establece una metodología de intervención que se espera sea seguida en otros barrios de la región.

Propuestas de cambios

Con el inicio de las obras en el barrio, después de una intensa movilización comunitaria, se involucró a las tres asociaciones barriales así como a los líderes más representativos de organizaciones como las Iglesias locales (católica, protestante y evangélicas); el movimiento negro del barrio, la Asociación Brasileña de Minusválidos; el Centro de Integración Comunitaria (CIC), con el propósito de crear un mayor acercamiento entre la comunidad y el gobierno.

El proyecto comprende acciones que abarcan 17 mil casas, 136 calles y 12 avenidas, incluyendo dos importantes vías de comunicación tanto para el estado como para la región metropolitana de Río de Janeiro (la BR-101 y la RJ-104), y aspira beneficiar a 80% de los 115 mil habitantes del barrio.

La red de saneamiento que está siendo implantada parte prácticamente de cero, en un lugar ya ocupado, que incluso contempla áreas pantanosas.

Como parte del proyecto, se construirán 134 km. de redes de desagüe incluyendo 10 mil conexiones prediales, 187 km. de redes de abastecimiento de agua y 71 km. de alcantarillado. También se concluirá la estación de tratamiento de desagües, con capacidad para procesar 185 litros por segundo, además de 2 km. de canalizaciones y 1,9 km. de dragado del canal Isaura Sant'Ana. La urbanización del barrio se completará con la construcción de cuatro plazas y la adaptación urbana de las aceras, incluyendo arborización e iluminación pública además de mobiliario urbano.

El proyecto de jerarquización vial del barrio identificó las calles Pedro Ferreira, Paulo VI, Cardenal Roncalli, Oro Fino, Albino Imparato, Cristiano Filgueiras, Santa Catalina, Italcolomi, los Martins. Con el comercio y la circulación de autobuses, esas calles tendrán sus proyectos de alineamiento diferenciado, además de pavimentación adecuada, señalización y mobiliario urbano específico.

Estudios por realizar

Al barrio le falta un umbral mínimo de condiciones de vida compartidas, como lo muestra la situación social actual. En ausencia de esta base se corre el riesgo de vacío político de la noción misma de ciudadanía y, en consecuencia, la falta de identidad y las disputas podrían socavar las bases culturales de la sociedad. Es por ello que las acciones previstas de carácter social, tales como la instalación de guarderías comunitarias, la ampliación de los dispensarios existentes, la implantación de estaciones de policía e instalaciones de seguridad pública, cooperativas comunitarias, etc. están siendo formuladas para integrarlas al programa y que sean implantadas progresivamente, con el propósito de valorizar la ciudadanía local.

De acuerdo con el proyecto para el barrio se están impulsando acciones que apuntan a crear condiciones para la ampliación y el perfeccionamiento de los servicios primordiales para el desarrollo integral de ciudad. Con este objetivo se han realizado contactos con agencias financieras internacionales y organizaciones no gubernamentales brasileñas con el fin de ampliar la participación en las actividades que integran el Programa y poder así consolidar el trabajo realizado en el barrio y para el barrio.

Bibliografía

- Osborne, David e Gaebler, Ted. 1998. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação.
- Plano Director do Município de São Gonçalo, Rio de Janeiro, 1992.
- Secretaría de Estado de Planejamento e Controle do Rio de Janeiro 1998. Programa Baixada Viva. Rio de Janeiro: Assessoria Social do *Programa Baixada Viva*.
- Tenório, Fernando Guilherme. 1999. "Programa de Estudos em Gestão Social", *Revista de Administração Pública* 33: 183-189, Março-Abril.

Instrumentación de una estrategia intersectorial para la aplicación de la agenda social de atención primaria y para la promoción de la salud en Chile

Ricardo Fábrega L.

En este trabajo se presenta parte de la experiencia desarrollada por el Ministerio de Salud de Chile entre 1997 y finales de 1999, como consecuencia de los cambios que se produjeron en el sector salud desde comienzos de 1998, formando parte de una política que daba prioridad a esta área al interior del sector de la salud y que llevó a que el Departamento de atención primaria se transformara en División, instancia de mayor jerarquía administrativa.

De este modo, se analizan algunos componentes contextuales que explican las opciones y se reseñan los elementos centrales de la estrategia de promoción de la salud y de las iniciativas conocidas como la “agenda social”, haciendo hincapié en el componente conceptual, las características de la gestión y los resultados preliminares.

El contexto nacional

Con el propósito de contar con un marco general en el que se desarrollan la estrategia y las iniciativas se describirá la situación del país, tal como es percibida desde la dirección del sector de la salud (la información reseñada se recoge de la Carta de Presentación del Ministerio de Salud del año 1999). Para ello se señalarán algunos componentes del contexto político, social y económico, así como los antecedentes demográficos y epidemiológicos, así como los elementos organizativos y los recursos del sector de la salud.

Contexto político, social y económico

Desde 1990 Chile ha vivido un proceso de transición democrática después de un largo periodo de gobierno militar que se prolongó por más de 17 años. Durante los años noventa, el gobierno de la coalición de centro izquierda logró mantener la estabilidad económica pese a las importantes deficiencias institucionales legadas por el gobierno militar¹. En los primeros ocho años de la década de los noventa se registró un importante crecimiento económico con tasas entre 6% y 7%, aumento de 66% en el ingreso per cápita (que ascendió a US\$ 5.150) aunque durante el bienio 1998–1999 se produjo un descenso como resultando de la crisis financiera internacional de los países asiáticos y Rusia. Sin embargo, ha habido estabilidad de los indicadores macroeconómicos, destacándose el control de la inflación que desde 1998 se ha situado por debajo de 5% anual.

En el ámbito social las estadísticas sobre pobreza señalaron una marcada reducción con respecto a la situación que existía a finales del gobierno militar: el porcentaje de pobreza que alcanzaba 40% se redujo a 21,7% en el año 1998. Por su parte, el nivel de escolaridad aumentó, llegando a un promedio de 10 años en la población total del país, con una cobertura de 96% para la educación básica. El indicador de desarrollo humano del PNUD coloca a Chile en el lugar 34 en una selección integrada por más de 170 países (cf. PNUD, 1998).

Situación demográfica

La población estimada para 1999 ascendía a 15 millones de habitantes. La composición etaria indicaba que 7,1% era mayor de 65 años (porcentaje en ascenso), y 19,3% era menor de 15 años. El crecimiento de la población se situaba en torno a 1,4% anual con una tasa de mortalidad cercana a 0,5% anual. La población urbana representaba 85% del total, concentrándose 45% en la región metropolitana.

¹ Los últimos gobiernos han intentado, sin éxito, reformar la Constitución. Las deficiencias de la Carta Fundamental incluyen una obliteración de la soberanía de representación popular que se ejerce a través de los senadores designados y de un Consejo de Seguridad Nacional que otorga a los militares capacidad de deliberación política.

Situación de la salud y tendencias

La situación de la salud del país es compleja pues coexisten patologías del “subdesarrollo” con enfermedades vinculadas a los estilos de vida y a los perfiles epidemiológicos propios de países desarrollados.

El perfil de mortalidad ubica como primera causa las enfermedades cardiovasculares (26%), los tumores (21%), las afecciones del aparato respiratorio (12%), y los traumatismos (accidentes y violencia física, 10%). La mortalidad infantil es de 10 por mil nacidos vivos. Actualmente la expectativa de vida al nacer se sitúa en 75,2 años.

El perfil de morbilidad, con base en las consultas a los ambulatorios del país, sitúa las enfermedades de carácter respiratorio en primer lugar (40%), seguidas por la hipertensión arterial. Un hecho sobresaliente es que se han logrado eliminar los casos de sarampión y cólera. En lo relativo a hospitalizaciones, los partos y las cirugías digestivas son las principales causas de gastos hospitalarios. Un problema relevante es el consumo inmoderado de alcohol que afecta a 20% de la población, situándose la tasa de alcoholismo en 5%.

Utilizando como indicador los años de vida saludable potencialmente perdidos (AVISA), se observa que las enfermedades congénitas, las infecciones respiratorias agudas, la isquemia cardíaca, las hipertensión arterial, las enfermedades cerebrovasculares, el asma y los accidentes de tránsito son las causas principales de años de vida potencialmente perdidos en el país.

En lo relativo a la estructuración del sector existe un sistema dual público-privado de aseguradores y proveedores. El sector público concentra la población de menores ingresos y de edades extremas; el sector privado presta servicios fundamentalmente a los grupos de altos ingresos. En el sector público se administra una gran red hospitalaria a través de entidades descentralizadas denominadas servicios de salud. Los establecimientos ambulatorios de atención primaria están mayoritariamente bajo administración municipal y distribuidos en todo el país, incluyendo las zonas rurales apartadas. Sin embargo, la atención de la salud es insuficiente en el sector público debido a las dificultades de acceso oportuno e insuficiente también en el sector privado para las familias de bajos ingresos debido a los altos costos de co-pago (bajas coberturas de los planes de seguros privados). Por otra parte, tanto en el sector público como en el privado se observa una importante presión sobre los costos debido a presiones salariales y a los elevados costos de acceso a la tecnología moderna.

En resumen, la situación sanitaria del país a principios de la década de

los noventa imponía desafíos diferentes a los de décadas anteriores, como se puede inferir de los excelentes resultados obtenidos por la creación de una amplia red de cobertura, el control de las enfermedades infecciosas, los éxitos en la disminución de la mortalidad infantil y el envejecimiento de la población. Adicionalmente, persistían importantes desafíos en lo relativo a la equidad, control de los costos, enfrentamiento del nuevo perfil epidemiológico y satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Todos estos factores se tomaron en cuenta para formular una estrategia de intervención que a través de la atención primaria permitiera contribuir a enfrentar estos desafíos. La tarea emprendida planteó grandes líneas de intervención: cambio en el modelo de atención de la salud familiar; instrumentación de una estrategia de promoción de la salud; modificación del régimen laboral, administrativo y del modelo de financiamiento; y una mayor integración funcional entre los establecimientos ambulatorios y los hospitalarios. Todas estas líneas de acción estratégicas fueron apoyadas en lo inmediato por un plan de refuerzo e intervención en la atención primaria conocido como “agenda social”².

Instrumentación de la agenda social

Origen de la iniciativa

A comienzos del año 1998 el gobierno decidió reordenar sus programas sociales así como dar prioridad y financiar los de mayor impacto social. Esta iniciativa, producto de una decisión política de alto nivel, buscaba hacer “más visibles” los esfuerzos en materia social como resultado de una evaluación insatisfactoria por parte de la ciudadanía. En definitiva, pese a los importantes esfuerzos realizados en el área social para superar la pobreza y mejorar la calidad de vida, y a pesar de los resultados obtenidos, persistía la inquietud porque se observaba cierto grado de subvaloración de sus efectos.

En esa coyuntura, el sector salud propuso incluir la atención primaria en el marco de la agenda social del gobierno. Esta fue la primera fase de un proceso en el que los directivos del sector interactuaron con los directivos de

² Documentos oficiales del Departamento de atención primaria (1997) y de la División de Atención Primaria (1999) detallan las políticas, la planificación estratégica y los proyectos propuestos hasta el año 2000, y reflejan el planteamiento estratégico formulado por los profesionales a cargo bajo la conducción de Dagoberto Duarte.

gobierno que coordinaban la especificación de la agenda social (sector político y sector económico). Durante esa fase —recurriendo a los resultados de encuestas de opinión pública; resultados y recomendaciones de congresos y encuentros de encargados del sector salud; recomendaciones de la Cámara de Diputados y la Asociación Chilena de Municipios, y estimaciones técnicas sobre costos, viabilidad y resultados esperados de diversas intervenciones— se presentaron argumentos de carácter técnico y político que justificaban la incorporación de la atención primaria. Es conveniente destacar que en esta fase los requerimientos financieros del sector eran muy superiores a los recursos de los que efectivamente se disponía en el marco de la agenda social.

Criterios de selección

Una vez tomada la decisión de incorporar la atención primaria, se realizaron los ajustes de carácter técnico y financiero para incluir las iniciativas de mayor impacto utilizando diversos criterios de selección que buscaban compatibilizar objetivos múltiples. Entre ellos se contemplaba la necesidad de tener alta visibilidad pública y ser “comunicable”; de poder mostrar resultados sanitarios y de aumento de la satisfacción de los usuarios en el corto plazo; de lograr un buen impacto en costo/efectividad; facilitar la relación con los municipios y otros sectores sociales; y lograr impactos favorables en las zonas de menores ingresos.

Utilizando estos criterios se procedió a definir los programas y la cobertura posible en cada uno de ellos. De este modo, por razones de viabilidad o costo, se decidió excluir las iniciativas de menor impacto y regiones enteras. Estas decisiones fueron siempre difíciles y a la hora de sopesar los diferentes objetivos siempre implicaron algún grado de discrecionalidad por parte de la autoridad.

Las iniciativas seleccionadas fueron: la creación de un fondo de incentivo a la calidad de la atención; acceso a especialidades básicas; acceso a lentes; empleo de salas de hospitalización abreviada para las infecciones respiratorias; plan de fármacos garantizados; plan de acceso a la atención de urgencia en las zonas rurales; además se apoyó la instrumentación definitiva de la reforma financiera (per cápita)³. La focalización territorial se concentró

³ La instrumentación de la reforma comenzó en 1994 y la agenda social aportó los recursos para concluir. Los objetivos y el desarrollo de esta compleja reforma financiera escapan a los alcances de este informe. A la fecha, la reforma ha sido completada.

en los sectores populares de las grandes zonas urbanas y en las zonas rurales del sur de Chile.

El modelo de gestión

Para poner en práctica las iniciativas se definió una gestión descentralizada en cada municipio, siendo éstos los ejecutores en cada uno de los establecimientos bajo su administración. Para ello el sector de la salud seleccionó previamente los municipios incorporados y montó una red de coordinación con un responsable técnico en el nivel central y responsables operativos en los niveles descentralizados (secretarías regionales ministeriales y servicios de salud). Los municipios operan por la vía de suscripción de convenios que establecen los montos y las metas de cada uno de los programas, los mecanismos de rendición de cuentas y la presentación de resultados. Un panel de profesionales elaboró una matriz que permitió afinar el diseño y preparar el seguimiento de cada programa.

Periódicamente se realizaron reuniones nacionales y regionales con los responsables de la gestión de las iniciativas para aclarar los criterios y verificar los avances. Asimismo, dependiendo de la naturaleza del programa, se llevaron a cabo actividades para apoyar o capacitar técnicamente a los ejecutores. De este modo, con un equipo reducido de profesionales en el nivel central y regional, se cumplió con el seguimiento y apoyo a los programas ejecutados de manera descentralizada. La evaluación negativa de un municipio como ejecutor implicaba una mayor intervención de los agentes regionales en casos leves o la pérdida del programa en casos más graves. Ambas medidas hubo que aplicarlas en varias ocasiones. La difusión de los logros se realizó en conjunto con los actores políticos locales.

Programas, aspectos críticos y resultados preliminares⁴

- *El fondo de incentivo a la calidad de la atención.* Este programa consiste en la creación de un fondo destinado a premiar a los establecimientos que sobresalgan en el cumplimiento de los compromisos de calidad contraídos con las autoridades del sector salud. De este modo, cada establecimiento, al programar sus actividades, define algunos compo-

⁴ Cada uno de los programas cuenta con un marco lógico y un sistema de seguimiento y evaluación que emite informes periódicos desde el inicio del proceso. Aquí se resumen los aspectos principales.

nentes que serán objeto de seguimiento especial de acuerdo con las prioridades definidas localmente y las negocia con el sector de la salud que también propone las metas nacionales (obligatorias) y regionales.

En cada región del país se orienta la acción de los establecimientos hacia las labores definidas como prioritarias local y nacionalmente. Las peticiones del nivel nacional son limitadas y si bien el ámbito es obligatorio la meta específica se negocia localmente. A modo ilustrativo, en el año 1999 las metas nacionales incluyeron la eliminación de las listas de espera y el aumento de la cobertura del examen de salud preventivo del adulto. En este segundo caso el porcentaje de cobertura esperado se negoció localmente si bien existía una estricta directriz nacional que ordenaba alcanzar porcentajes promedio elevados. Mediante este fondo se ha buscado premiar a los mejores establecimientos, impactar en áreas claves y reorientar los recursos locales hacia las prioridades comprometidas; también se ha logrado cumplir con las metas prioritarias, movilizar recursos humanos y financieros, y reconocer a los trabajadores de la salud en su preocupación por la satisfacción de los usuarios. Las principales dificultades radican en la naturaleza de la negociación para la firma de compromisos que en algunas regiones se ha detenido por la dificultad de las partes en lograr acuerdos en tiempos razonables, y en la dificultad de algunas regiones para establecer el mejor cumplimiento con mecanismos apropiados de evaluación de resultados y la tendencia cultural a repartir los fondos de acuerdo con criterios diferentes al premio por la labor cumplida.

- *Plan de especialidades y entrega de lentes*: dos iniciativas a las que se les ha hecho un seguimiento conjunto y obedecen a la misma lógica: aumentar el acceso a especialistas desde los establecimientos ambulatorios municipales.

La ausencia de integración entre los consultorios y los hospitales, así como la falta de resolución de las listas de derivaciones para algunas especialidades, particularmente la oftalmología, eran otros problemas prioritarios.

La iniciativa implantada permite a los niveles locales manejar recursos para la disminución de las listas de espera en áreas prioritarias según su propia definición, dentro de un paquete de alternativas que se establecen en un convenio. Así, el Ministerio de Salud establece un conjunto de especialidades y un precio promedio tope por prestación, lo que le permite controlar costos y determinar precios flexibles de acuerdo con las realidades locales. En el caso del programa de entrega de lentes

la prestación de oftalmología incluye la entrega de los lentes en la definición del precio. El plan permite de este modo destrabar las listas de espera de los establecimientos ambulatorios de nivel primario cuando sus hospitales de referencia no responden en el caso de determinadas patologías. En otras palabras, resuelve la dependencia de los establecimientos ambulatorios dándoles el poder para solucionar de manera directa los problemas que consideren prioritarios.

Para su instrumentación contempla en forma separada la oftalmología (a la que se le dio mayor cobertura) y el paquete con todas las especialidades. En el primer caso, se forzó a la Sociedad de Oftalmología a concurrir a la atención de los pacientes derivados de los consultorios dado que en Chile sólo los oftalmólogos pueden resolver los vicios de refracción. El Ministerio consideró la posibilidad de formar un profesional intermedio y postergó la decisión, prefiriendo la alternativa de resolver en el corto plazo los listados de espera con el apoyo de la sociedad profesional existente, sujeto a una evaluación de la sustentabilidad de la iniciativa. Para el caso del paquete completo de especialidades se optó por dar prioridad a las comunas que hubiesen avanzado en la transformación del modelo de atención hacia la salud familiar, de modo de garantizar mayor capacidad de gestión y resolución de los problemas propios del primer nivel de atención.

El plan ha cumplido las metas de atención, la disminución de listas de espera para las diversas especialidades y ha aumentado la satisfacción de los usuarios. Simultáneamente se ha incrementado el poder y los conocimientos de los equipos de gestión local. En muchos lugares ha permitido también mejorar la integración con los hospitales para operar estas nuevas áreas de atención de acuerdo con las prioridades del nivel primario.

- *Salas de hospitalización abreviada en centros ambulatorios para la atención de las infecciones respiratorias agudas en niños y niñas.* Esta iniciativa permite responder en forma ambulatoria al principal problema de morbilidad infantil del país. La efectividad de esta iniciativa ha sido ampliamente evaluada y probada desde 1992, sin embargo, su cobertura nunca había sido completa. Mediante la agenda social se procedió a completar la cobertura nacional del programa en todos los establecimientos ambulatorios. Así se alcanzó un total de 350 salas; se firmaron todos los convenios con los niveles municipales; se capacitó y contrató al personal y se desarrollaron campañas de difusión por radio y televisión. Como resultado de estas acciones se duplicó la atención,

aumentó el acceso de las familias, disminuyó el costo unitario del tratamiento de la patología y la iniciativa permitió incrementar el número de vidas que el sistema de salud salva cada año. Ello se refleja en el quiebre de las curvas de mortalidad por infecciones respiratorias.

- *Plan de fármacos garantizados en patologías crónicas del adulto mayor.* Esta iniciativa busca garantizar el acceso a los fármacos esenciales para el tratamiento de la hipertensión, la diabetes y la depresión, que son la causa más frecuente de consulta en los establecimientos ambulatorios después de las patologías respiratorias. El Ministerio determina un conjunto de medicamentos basado en un standard de tratamiento con esquemas alternativos, apoya la capacitación de los equipos locales, facilita los recursos y organiza a través de una central de abastecimiento la licitación centralizada de los fármacos necesarios. Los niveles locales se comprometen a garantizar la disponibilidad de los fármacos y el uso de los esquemas terapéuticos que responden a la evidencia científica disponible.

De este modo se logra atender una prioridad sanitaria importante, aumentar la capacitación de los profesionales, uniformar los esquemas terapéuticos del país y resolver una de las causas de insatisfacción de los usuarios. Dada la limitada disponibilidad de recursos en la agenda social, se restringió la cobertura a los adultos mayores, dejando para futuras ampliaciones esquemas que atienden a otras patologías prevalentes y otros grupos de edad. La iniciativa se incorporó dentro de la agenda social del gobierno en un rubro que incluía también prestaciones hospitalarias, aumento de las pensiones y otros beneficios incluidos en un plan nacional del adulto mayor. Así, su seguimiento respondió también a otros sectores gubernamentales.

- *Plan de apoyo a la urgencia rural.* En las zonas rurales del país existen numerosos municipios pequeños, cuyas poblaciones no tienen hospitales ni acceso expedito a la atención de urgencia. Para ello han surgido iniciativas que han sido financiadas con fondos locales para disminuir la desprotección de la población.

Este plan recoge la demanda de las comunas rurales apoyando a los municipios con recursos para poner a punto un sistema de traslado de pacientes, un sistema de comunicación con los centros hospitalarios más cercanos y un plan de capacitación de los funcionarios de la salud rural. En algunos casos, el apoyo incluye la posibilidad de contratar profesionales con sistemas de turnos a fin de mantener la continuidad de la atención. El desarrollo del plan ha permitido oficializar, reconocer y apoyar las iniciativas desarrolladas por los niveles locales en 60 munici-

prios. Ello ha redundado en mayor apoyo de los municipios rurales a las iniciativas del sector salud, mayor satisfacción de la población y mejoría en la oportunidad de la atención de los habitantes rurales.

De este modo las iniciativas de la agenda social han cumplido hasta la fecha con los objetivos globales trazados en el momento de su formulación y han permitido aumentar la legitimidad del sistema mientras paralelamente contribuyen a lograr los cambios estratégicos. Como resultado global hay una mayor satisfacción de los usuarios, mejor respuesta a los desafíos sanitarios, más poder de decisión en los niveles locales y mayor valoración de la calidad en la atención.

Instrumentación de la estrategia de promoción de la salud

La estrategia de promoción de la salud es una de las líneas principales que se ha podido desarrollar con miras a un cambio de largo plazo en la manera de enfrentar los problemas y las tendencias epidemiológicas que surgen de nuestro contexto actual.

Para adoptar esta estrategia es necesario reconocer primero que se concibe la salud como un “producto social”. Ello significa que los resultados de la salud de la población se deben más a las maneras como se desarrollan las distintas facetas de la vida personal, familiar y social que a las intervenciones que se realizan desde el sector de la salud. Este enfoque es cada vez más cierto en el marco del perfil epidemiológico actual, donde las patologías crónicas se correlacionan con factores vinculados a las costumbres personales (actividad física, hábitos alimentarios y de consumo de tabaco) o a las maneras de organizar la vida social (horarios laborales, seguridad en el tránsito o en el trabajo, contaminación, etc.). De esta manera, la promoción de la salud en Chile es una estrategia para involucrar a amplios sectores sociales y económicos de nivel nacional y local en un proceso de cambio que se orienta hacia los condicionantes de la salud y calidad de vida. Se busca que el proceso de adopción de decisiones de cada una de las políticas públicas considere su impacto en la situación global de la salud y calidad de vida del país y se coordinen los esfuerzos de distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales para lograr un efecto positivo en los condicionantes de la salud. La voluntad política de las autoridades es un factor necesario para que la “agenda pública” contemple los desafíos que plantea la preocupación por la salud así entendida.

Modelo de gestión

Con el fin de instrumentar la estrategia, se procedió a destinar fondos que permitieran financiar dos niveles de iniciativas: en primer lugar, uno de carácter regional con el grueso de los recursos; y en segundo lugar, un plan de apoyo con iniciativas de carácter nacional.

En el nivel regional se dio a cada uno de los secretarios del Ministerio de Salud la responsabilidad de generar un plan de promoción de la salud que debería ser aprobado por el gabinete regional y encabezado por el intendente⁵. Cada uno de estos planes tenía que definir las metas regionales así como las características de las intervenciones y financiar proyectos de ejecución local de acuerdo a los condicionantes y las estrategias de promoción prioritarias para la región.

Los condicionantes de salud escogidos en el marco de las recomendaciones técnicas contemplaban: alimentación saludable; actividad física; consumo inmoderado de alcohol; consumo de tabaco y drogas; y alteraciones del medio ambiente.

Las estrategias sugeridas tendían fundamentalmente a la creación de entornos saludables: comunidades, escuelas y lugares de trabajo, saludables. Los proyectos financiados debían contemplar intervenciones que obedecieran al marco de condicionantes y estrategias prioritarias para la región, así como tener el apoyo de la autoridad política y coordinar los diversos sectores sociales.

El plan nacional de apoyo implicaba conformar una instancia superior con autoridades de diversos sectores en un Consejo Nacional de Promoción de la Salud, garantizar actividades comunicativas, promover la formación de recursos humanos para la promoción de la salud y generar instancias de encuentro, intercambio de experiencias y apoyos horizontales.

Resultados preliminares

Como resultado del diseño de la estrategia y luego de poco más de dos años, todas las regiones del país cuentan con planes de promoción de la salud en ejecución. Dichos planes han sido aprobados por la autoridad política y en

⁵ En Chile existen 13 regiones dirigidas por un intendente nombrado por el presidente de la República. Cada intendente tiene un gabinete formado por los secretarios regionales ministeriales que se relacionan con cada uno de los ministerios nacionales.

ocasiones han contemplado comunicados emitidos con la participación de todo el gabinete regional y autoridades locales y comunitarias. Estos planes abarcan actualmente 76% de las comunas del país con dos millones de beneficiarios directos y más de dos mil organizaciones involucradas.

En el desarrollo de la experiencia se ha incorporado el manejo de las relaciones interpersonales y la accidentalidad a la luz de propuestas generadas desde otros sectores o de manera descentralizada. Adicionalmente, se movilizan recursos locales y comunitarios que representan 50% del costo total de las intervenciones en marcha.

El plan nacional ha logrado:

- Constituir el Consejo Nacional de Promoción de la Salud con la participación de más de doce ministerios, instituciones académicas, organismos policiales y asociaciones civiles. Este Consejo, con imagen corporativa propia, patrocina y apoya las iniciativas del plan nacional y coordina los esfuerzos de cada sector así como la movilización conjunta de recursos.
- Desarrollar una campaña comunicativa de carácter radial promoviendo hábitos de vida saludables.
- Promover la participación social dándole contenido a las instancias de participación comunitaria en salud,
- Formar recursos humanos expertos en promoción de la salud coordinando el esfuerzo de tres prestigiosas universidades en un programa conjunto de capacitación.
- Concretar un convenio de cooperación internacional entre las autoridades de salud de Chile y Canadá para el intercambio de experiencias en la promoción de la salud.
- Desarrollar un Congreso Nacional de Promoción de la Salud y apoyar redes de comunidades y escuelas saludables.
- Producir un documento nacional que ha recibido amplio respaldo y difusión nacional, el Acta de Huechuraba, que compromete a diversos actores sociales y políticos en el desarrollo de la estrategia de promoción de la salud. [Huechuraba es una comuna de la región metropolitana de Santiago donde se desarrolló el primer Congreso Nacional de Promoción de la Salud].
- Generar mecanismos de evaluación del impacto de las intervenciones en la modificación de los condicionantes de la salud.

Comentarios finales

El desarrollo de la atención primaria implica cada vez más la necesidad de coordinación en forma transversal con diversos sectores sociales y trabajar impulsando a los niveles locales en el desarrollo de habilidades y competencias que les permitan cumplir con los objetivos planteados. Las habilidades para activar las relaciones con otros actores y con sectores autónomos descentralizados como los municipios han sido un factor clave para obtener resultados positivos en las líneas aquí reseñadas. Las posibilidades de que las iniciativas sean sustentables en el tiempo obedecerá en gran medida a la posibilidad de establecer relaciones mutuamente favorables entre los diversos actores del complejo Estado chileno y descansan en una amplia capacidad profesional de los trabajadores del sector público.

El primer nivel de atención social: Buenos Aires Presente

Gustavo Gamallo

Buenos Aires Presente se creó en mayo de 1999 como un programa social de la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que atiende emergencias y proporciona información y asesoramiento las veinticuatro horas durante los siete días de la semana en cualquier lugar de la ciudad.

Los servicios sociales y el primer nivel de atención

Las políticas que diseña y ejecuta la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad se orientan a un conjunto diverso de colectivos: niños y adolescentes, jóvenes, ancianos, personas con necesidades especiales, familias, y otros. Asimismo, se ocupa de los problemas de emergencia habitacional, de asistencia a distintas situaciones de pobreza, de actuación frente a las condiciones de exclusión social, de reparación de derechos vulnerados, de promoción del deporte y la recreación, de fomento a la solidaridad y de la integración social.

Para llevar a cabo estas acciones dispone de un conjunto de servicios y programas especializados. La evaluación de estos servicios permitió analizar el funcionamiento de los esquemas actuales y la necesidad de reforzar los dispositivos de primer nivel de atención en particular para las personas de la calle, en situación de abandono, de emergencia social y/o en situación de derechos vulnerados. Igualmente, sirvió para proveer diseños para acercar los servicios sociales al conjunto de la población, en especial a los “nuevos pobres”, por tratarse de un tipo de pobreza que es refractaria al uso de los servicios sociales tradicionales.

Los dispositivos de primer nivel de atención de los servicios sociales desarrollan básicamente las funciones de información sobre los recursos sociales disponibles; de orientación y asesoramiento de las demandas hacia los servicios adecuados, y de prevención e intervención ante situaciones de emergencia social.

La necesidad de identificar de manera adecuada los servicios sociales especializados demandados por la población; de mejorar la especificación de la población objetivo (personas y familias en situación de calle, de abandono y/o de riesgo social); de optimizar las modalidades de atención; de ampliar la cobertura de los programas y servicios existentes, y de adecuar la calidad de los distintos servicios, obligó a poner en marcha un nuevo esquema de trabajo complementario de las actividades existentes en el que los dispositivos de primer nivel de atención social cumplen un papel preponderante. Además, la existencia de distintos servicios públicos que desde perspectivas diferentes atienden situaciones de emergencias y catástrofes permitió identificar la ausencia de un componente específicamente social en esas intervenciones. A este respecto cabe señalar que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires tiene dos servicios para emergencias y catástrofes: el Servicio de Atención Médica de Emergencia, que atiende las urgencias médicas en accidentes en la vía pública, y la Defensa Civil, que interviene en situaciones de catástrofe como atentados, inundaciones y otras. En tal sentido, la puesta en marcha del programa Buenos Aires Presente constituye una modificación radical en el modelo de gestión de la Secretaría de Promoción Social.

Objetivo general

El programa Buenos Aires Presente se orienta a reforzar los dispositivos de primer nivel de atención social de la Secretaría de Promoción Social con el objeto de:

- mejorar la accesibilidad a los servicios existentes a través de un número telefónico gratuito que atiende las 24 horas durante los siete días de la semana;
- mejorar la cobertura de los servicios especializados, en la medida en que, por un lado, el incremento de la accesibilidad permita que un mayor número de personas puedan identificar los servicios que mejor satisfagan sus necesidades y, por el otro, que los servicios orientados a atender las situaciones de calle cuenten con mayores recursos para intervenir ante esa compleja problemática;
- incrementar sustancialmente la disponibilidad de recursos ante cualquier situación de emergencia.

Unidades y servicios

Buenos Aires Presente se compone de dos unidades complementarias asociadas a los servicios y programas existentes: el Servicio Social de Atención Telefónica y las Unidades Móviles de Atención Social.

- El Servicio Social de Atención Telefónica se desarrolla a través de una línea telefónica gratuita que ofrece: recepción y resolución de las demandas de atención de personas en situación de calle, riesgo social y/o derechos vulnerados; atención personalizada ante emergencias sociales y/o situaciones de crisis fuera de los horarios de los servicios sociales; información, orientación y asesoramiento acerca de los servicios sociales existentes; derivación de la demanda pertinente a las Unidades Móviles de Atención Social; y derivación planificada de la demanda de servicios especializados de la Secretaría de Promoción Social y/o de otros servicios.

El servicio social de atención es provisto por operadores telefónicos especializados que cuentan con una guía de recursos con la información necesaria para resolver cualquier consulta. Cada demanda se registra en una base de datos con el propósito de establecer el seguimiento de las consultas y producir información estadística sobre el comportamiento de la demanda.

Este servicio tiene por consigna que toda demanda recibe una respuesta, corresponda ésta al propio servicio, a servicios de la Secretaría de Promoción Social o a cualquier otro, pertenezca o no al gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, el servicio dispone de un centro de recepción de llamadas en el que cada operador telefónico cumple seis horas de labor por jornada. Se dispone de un plantel para los días hábiles y de otro para los fines de semana y feriados. Además, hay tres supervisores por día que cumplen jornadas de ocho horas y tienen la responsabilidad de intervenir en los casos en que el tenor de la llamada supere la capacidad de respuesta del operador. Los supervisores deciden cuándo debe enviarse una unidad móvil y planifican la actividad diaria de los vehículos.

- Las Unidades Móviles de Atención Social son un servicio que ofrece respuesta inmediata a las personas y/o familias en situación de riesgo social con profesionales (psicólogos y trabajadores sociales) u otros operadores sociales conectados a través de telefonía celular y provistos de elementos de primera necesidad (ropa, frazadas, alimentos, agua, etc.) que permiten:

- mejorar la capacidad de detección y diagnóstico de las poblaciones en situación de calle y/o riesgo social;
- llevar asistencia alimenticia, vestimenta, abrigo y atención profesional a personas en situación de la calle y/o abandono;
- otorgar asistencia a las personas sin vivienda;
- derivar y, en los casos en que sea necesario, trasladar a las personas atendidas a los servicios especializados de la Secretaría de Promoción Social o a otros servicios pertinentes; y
- colaborar en la atención de personas y/o familias afectadas por grandes emergencias sociales (desalojos, incendios, inundaciones, y otros).

El servicio se compone de 15 unidades móviles del tipo utilitario, con 16 asientos. Recibe de parte del Servicio de Atención Telefónica las demandas y realiza también acciones de detección y diagnóstico. Además lleva a cabo el traslado de personas con necesidades especiales, niños en hogares de tránsito, ancianos mayores, y otros. Al igual que el servicio telefónico, cuenta con un plantel para los días hábiles y otro para los fines de semana y feriados. En este caso las jornadas son de ocho horas diarias.

Población beneficiaria

La población directamente beneficiaria del programa está constituida por las personas y familias en situación de riesgo social, afectadas por situaciones de emergencia y/o con derechos vulnerados, y la población en general con necesidades de orientación, información y asesoramiento sobre los servicios sociales.

En los cuadros 1 y 2 se presenta la información de los primeros siete meses de funcionamiento del programa. El cuadro 1 refleja claramente que la población encontró en el servicio telefónico una vía adecuada para solicitar la intervención de las autoridades como mecanismo de auxilio para muchas personas de la ciudad (los “sin techo”, homeless porteños), que concentraron alrededor de 37% de las llamadas. Esta mayoría de llamadas indica también un sesgo del servicio hacia la atención de esta problemática. No obstante, cuando el servicio comenzó a funcionar, esos índices alcanzaban 53%. La lectura del total de las demandas recibidas permite comprender la variedad de situaciones en las cuales el servicio interviene. En conjunto, en el período señalado, el promedio de llamadas al servicio fue de 135. Considerando que éste funciona las 24 horas, y que el turno nocturno y los

CUADRO 1 PROGRAMA BUENOS AIRES PRESENTE (BAP). TIPO DE DEMANDAS RECIBIDAS ENTRE EL 20 DE MAYO Y EL 11 DE NOVIEMBRE DE 1999

Demandas	%
Personas sin techo	39,9
Pedidos de alojamiento/desalojo/vivienda	11,9
Demandas de personas de la tercera edad	6,2
Información sobre salud	5,1
Solicitud de trabajo	4,7
Pedido de alimentos	3,0
Derivaciones a otras áreas de gobierno	3,1
Niños de la calle	1,7
Información/solicitud sobre servicio jurídico	2,0
Información sobre los servicios del BAP	1,7
Violencia familiar	2,1
Sobre situaciones en provincia de Buenos Aires	1,8
Oferta de voluntarios	0,8
Otros (*)	19,1
Total	100,0

(*) Incluye: información sobre programas de la mujer, consultas sobre instituciones de atención a personas drogo-dependientes; búsqueda de personas alojadas por el BAP; inhumaciones gratuitas; ayuda económica; los jardines maternos/las guarderías; información sobre hoteles familiares; trámites de documentación; traslado de particulares; consultas sobre instituciones para tratamiento del alcoholismo; subsidios por desempleo; atención a los discapacitados; las defensorías de derechos del niño; informaciones varias; agradecimientos por intervenciones del BAP; llamadas de personas alojadas por GCBA; ropa.

Fuente: Dirección General de la Familia y el Menor. Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

CUADRO 2 PROGRAMA BUENOS AIRES PRESENTE (BAP). POBLACION ATENDIDA ENTRE EL 20 DE MAYO Y EL 11 DE NOVIEMBRE DE 1999

Población directamente atendida por llamadas al BAP	15.682
Población indirectamente atendida por llamadas al BAP (*)	31.364
Población directamente atendida en emergencias sociales de envergadura	383
Total	47.429

(*) con base en el promedio de la composición de los grupos familiares

Fuente: Dirección General de la Familia y el Menor. Secretaría de Promoción Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

fin de semana hacen descender sensiblemente el promedio, resulta evidente la intensificación de las llamadas en las horas de mayor demanda. Por su parte, el cuadro 2 indica la capacidad de multiplicar la atención social que permite este esquema de trabajo: una llamada posibilita la atención de un

grupo familiar lo que triplica el acceso a los servicios sociales de la población demandante. El mismo cuadro muestra la capacidad de intervenir exitosamente en situaciones de emergencia social; por ejemplo, el caso de un desalojo importante y un incendio permitió en conjunto resolver el apremio de aproximadamente 400 personas.

Conclusiones

El programa Buenos Aires Presente es un sistema sencillo pero sumamente efectivo. Incorpora tecnologías de gestión basadas en soportes telefónicos que permiten ampliar la atención dado que la residencia del servicio pierde importancia, lo que a la vez se combina con la utilización de un recurso tradicional —como son las unidades móviles— de modo que ambas unidades del sistema se anudan en un círculo virtuoso que produce un cambio notable en la capacidad de gestión al tener un organismo en la línea y otro sobre ruedas, flexible y adaptado a una variada gama de demandas a cualquier hora del día, en cualquier día de la semana y cualquier lugar de la ciudad.

La puesta en marcha del programa Buenos Aires Presente permite disponer de un canal de comunicación permanente entre la ciudadanía y el gobierno de la ciudad a través del servicio telefónico; de ese modo es posible mejorar la capacidad de identificación de la problemática de la población de la calle y/o en situación de abandono a través de la colaboración directa de los vecinos de la ciudad y de profesionales de otros servicios, además de que es factible incrementar la capacidad de intervención sobre las familias y las personas en situación de riesgo social. Asimismo, los vecinos cuentan con un instrumento mediante el cual pueden obtener información y orientación sobre los servicios sociales existentes en la ciudad.

El servicio tiene un impacto directo sobre la capacidad de atención del organismo, en consecuencia, se está gestionando un incremento en las partidas presupuestarias que permita reforzar la dotación de recursos para hacer frente a la creciente demanda.

El programa Buenos Aires Presente, más que un nuevo programa, es una transformación institucional profunda en el ordenamiento organizativo de la Secretaría de Promoción Social, pues expresa una dinámica y un compromiso nuevo, sostenido y permanente tanto con los ciudadanos en situación de postergación social como con el conjunto de la población.

Manzaneras del Plan Vida: ¿participación comunitaria?

Sergio Raúl Ilari

En este trabajo se analiza el programa de asistencia alimentaria Plan Vida, y su instrumentación en el municipio Florencio Varela, en particular los aspectos referidos a la participación de los beneficiarios y las trabajadoras vecinales (TV) así como los logros alcanzados después de cinco años de su puesta en marcha en la provincia de Buenos Aires, Argentina.

Características generales del Plan Vida

Formalmente no existe un documento único que explicita adecuadamente los objetivos, las metas, las actividades y las acciones del plan. Esta información se encuentra diseminada en distintos textos y folletos que a veces presentan información contradictoria. Hay tres versiones oficiales de los objetivos y metas del programa. A continuación presentamos un bosquejo de sus principales características, tomando como referencia la versión más desarrollada a nivel formal vinculada al organismo responsable del Plan Vida que es el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Naturaleza

El programa tiene por objeto revertir los preocupantes índices de morbilidad materno-infantil. Es un proyecto de nutrición complementaria, cuya actividad básica es la entrega directa de alimentos a la población en riesgo social y, dentro de ella, a las mujeres embarazadas, las nodrizas y los niños hasta su ingreso a la escuela. Esto se complementa con dos ejes estratégicos dirigidos a la salud y la promoción social.

El programa se propone estimular la participación de la mujer, a través de la organización comunitaria, con el objeto de crear una red solidaria para el cuidado de la salud, la de su familia y la de la comunidad. Los objetivos específicos intentan disminuir las enfermedades y las muertes de los niños y

las madres bonaerenses; brindar apoyo nutricional a las mujeres embarazadas y a niños entre 0 y 5 años; asegurar el control de la embarazada; promover la lactancia materna; controlar el crecimiento y desarrollo del niño en edad comprendida entre 0 y 5 años; promover una adecuada atención del parto; promover y reforzar la participación y organización comunitaria para el logro de los objetivos propuestos, y servir de base de sustentación para el desarrollo de otros programas.

A partir de esos propósitos se observa que el programa tiene sólo una meta prefijada que debería integrar sus resultados. Pero este objetivo carece de indicadores cuantitativos que posibiliten la comparación entre lo previsto y los resultados alcanzados, por lo que es difícil evaluar su grado de eficiencia. ¿En qué medida se deben revertir los índices para llegar a afirmar que el programa ha sido exitoso? ¿Qué significa, en términos cuantitativos, la expresión “índices preocupantes”?

El Plan Vida no es el único programa que tiene por objeto reducir la morbimortalidad materno-infantil (también lo hacen, por ejemplo, los programas nacionales Materno Infantil y PROMIN), hecho que dificulta aún más determinar la eficacia del Plan Vida con base en la “meta” fijada por el programa. Si se reducen estas tasas, ¿a cuál de estos programas se debe atribuir el éxito? ¿A todos por igual? Además, se deben tener en cuenta otros condicionantes macrosociales de estos índices, tales como la infraestructura existente, el acceso al agua potable, el grado de desocupación, la mejoría o decadencia de los servicios brindados a los sectores populares (salud, educación, etc.).

De cualquier manera, en el caso de que se llegara a cuantificar la meta, los indicadores no representarían los impactos que pudo haber producido el programa. Ya se hizo referencia a que el programa tiene como población objetivo las mujeres embarazadas y los niños hasta la edad de ingreso escolar. Pero los indicadores seleccionados como meta sólo miden lo que ocurre con el niño hasta el primer año de vida. Esto implica, por ejemplo, que en el caso de que mejore considerablemente la calidad de vida de los niños de más de un año de edad, eso no será tenido en cuenta en el momento de evaluar el programa debido a que la meta no lo contempla.

Por estas razones se considera que el programa utiliza indicadores inadecuados que no permiten evaluar sus resultados. Además se ha observado que en el programa se confunde el concepto de meta con el de cobertura. Se dice, por ejemplo, que “la meta es que el programa llegue al total de la población necesitada”.

A su vez es necesario tener en cuenta dos elementos adicionales. Por una parte, en la provincia de Buenos Aires no se elaboran regularmente esta-

dísticas referidas a la morbilidad materno-infantil, sólo se cuenta con los indicadores de mortalidad materna y de mortalidad infantil. Por otra parte, cabe observar lo que ha ocurrido con uno de estos indicadores, la tasa de mortalidad infantil, en el Partido de Florencio Varela. La primera etapa del programa se inició en 1994; durante 1994 y 1995 la tasa descendió pero volvió a ascender en 1996 cuando el programa ya se encontraba en su tercera etapa. Florencio Varela fue el único Partido del conurbano que registró un aumento en la mortalidad infantil durante 1996 y 1997 (período en el cual se llegó al total de cobertura prevista). Este ascenso llegó a aproximadamente 10% anual, lo que representó unas 150 defunciones de niños al año. En 1998 la tasa volvió a descender, por consiguiente, se puede inferir que durante el período no se registró una correlación entre el aumento de la cobertura del programa y la reducción de la tasa de mortalidad infantil.

El programa tampoco especifica el período de ejecución. La idea general es que éste debería mantenerse en la provincia de Buenos Aires hasta lograr su sustentabilidad. La modalidad de gestión del programa prevé cierto grado de descentralización para la participación de los gobiernos locales, fundamentalmente en el momento de su ejecución.

Acciones respecto del eje nutricional

En lo que respecta a los alimentos, cada beneficiario recibe: 1 kg. de azúcar mensual; 1 kg. de cereal mensual (arroz, harina de maíz, avena, fideos, harina de trigo o fécula de maíz); 3 huevos por semana, y 1/2 litro de leche diario (en algunas jurisdicciones se entrega leche en polvo). Los niños de 6 a 11 meses reciben un refuerzo extra de otro 1/2 litro de leche diario.

Además, a través de una publicación mensual, el programa destina recursos para la educación alimentaria (por ejemplo, recetas para el consumo de la avena, preparación de la leche en polvo, etc.)

Acciones respecto del eje de salud

- Identificación de mujeres embarazadas. Contacto con el trabajador social del Centro de Salud más próximo para la derivación de la posible embarazada. La trabajadora vecinal (TV) no debe obligar a la beneficiaria, sino sugerir la necesidad e importancia del control médico.
- Evaluación del seguimiento de las embarazadas. La TV debe preguntar a las embarazadas si han realizado los controles médicos y en caso de respuesta negativa, aconsejar que lo hagan.

- Identificación de niños menores de 5 años sin cobertura asistencial. La TV debe sugerir a la madre que lleve a su hijo al Centro de Salud para la realización de controles. Se notificará al trabajador social sobre casos en los que haya evidencia de enfermedad en curso, o signos de abandono o maltrato.

Acciones referidas a la organización comunitaria

La idea predominante respecto de este tema es que los beneficiarios y participantes del Programa colaboren en la organización comunitaria para atender nuevas demandas sociales. En el transcurso del tiempo debe conformarse una “red” social en toda la provincia con capacidad para detectar las problemáticas sociales y canalizar las respectivas soluciones.

Por medio del periódico mensual del Programa se informa a las trabajadoras vecinales sobre otras experiencias de esta naturaleza, tales como la creación de asociaciones informales de vecinos con el objeto de mejorar el barrio, reuniones y encuentros entre distintos barrios, creación de huertas familiares o de microempresas, y otras.

Población destinataria

Inicialmente el programa determinó que la población beneficiaria eran las madres embarazadas, nodrizas (hasta el sexto mes de lactancia) y niños de hasta 5 años en situación de riesgo social. Posteriormente se amplió la población al señalar que la cobertura se extiende hasta la edad de ingreso escolar de los niños. Hacia finales de 1998 los beneficiarios llegaban aproximadamente al millón de personas.

Se debe mencionar otro problema metodológico del programa y es que los alimentos llegan a la familia en general, y no directamente a la población definida como beneficiaria. De manera que puede darse el caso de que los alimentos los consuma el padre de familia y no la población determinada por el programa.

Asimismo, el programa carece de un cupo máximo de beneficiarios por lo que al implantarse en un determinado barrio todo requerimiento de ingreso debe ser aceptado por la trabajadora vecinal (siempre que se cumpla con los requisitos). En concordancia con Antonio Colicigno, director del Plan Vida, esta modalidad reduce las posibilidades de manipulación del programa.

Características de la trabajadora vecinal

Entre las condiciones que determina el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFDH) para llegar a ser trabajadora vecinal — comúnmente llamada “manzanera”— se encuentran:

- residir en el barrio e incluso en la zona (grupo de manzanas) en donde prestará su servicio;
- la TV, en los distritos donde se distribuye leche líquida todos los días, debe disponer de tiempo libre durante las mañanas para recibir la mercadería, controlarla y entregarla a los beneficiarios que pasarán a retirarla diariamente, de lunes a sábado;
- en los distritos donde se entrega leche en polvo las TV deben disponer de un día a la semana para efectuar dichas tareas;
- la TV debe disponer de un espacio en su casa donde almacenar por unas horas los alimentos;
- las bocas de expendio sólo pueden ser domicilios particulares y en ningún caso pueden funcionar entidades barriales en la casa de la TV titular;
- las mujeres propuestas no deben ser personas conflictivas o rechazadas por los vecinos sino mujeres reconocidas y respetadas, destacadas por su solidaridad;
- alguna experiencia previa en trabajo comunitario es recomendable, pero no indispensable;
- no es requisito ser beneficiaria del programa para ser TV.

Asimismo, la trabajadora vecinal debe realizar su trabajo en forma voluntaria. Incluso no pueden ser beneficiarias de los programas de empleo transitorio de la provincia (por ejemplo, Manos Bonaerenses) ni de la nación (por ejemplo, el programa Trabajar).

Las empresas de distribución deben llevar diariamente los productos a las viviendas de cada TV y ésta es quien los recibe, controla y entrega a los beneficiarios (quienes para recogerlos deben dirigirse a la casa de la TV).

Cabe destacar que las trabajadoras vecinales eligen coordinadoras, con el objeto de ser intermediarias entre aquellas y el municipio. Una vez seleccionadas las TV, el equipo técnico del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano lleva a cabo dos talleres de capacitación, realizados en jornadas consecutivas. Luego de la capacitación, cada trabajadora realiza un censo de posibles beneficiarios del programa en la zona que le corresponde. Completadas las planillas el municipio archiva y envía esta información al CPFDH.

La participación de los beneficiarios en el programa

Para el análisis del tema es necesario definir las etapas del programa e identificar las principales decisiones adoptadas en cada una de ellas, con el fin de determinar el papel de los actores participantes (la metodología fue desarrollada en Ilari, 1998 y aplicada en Fernández *et al.*, 1999).

En la etapa de elaboración del programa se adoptan las siguientes decisiones básicas: la creación de un programa alimentario; la determinación de sus objetivos y metas; la caracterización de los beneficiarios; la determinación de las acciones a realizar; la calificación de los recursos necesarios así como las fuentes de financiación; la determinación del sistema de distribución de los alimentos; la caracterización del trabajador voluntario; la fijación del sistema de control y evaluación; la determinación de los alimentos a distribuir; la aprobación formal.

La instrumentación del programa comienza con un acuerdo de carácter informal entre el Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo humano (CPFDH) y cada gobierno local dispuesto a llevarlo a cabo. Esto implica un margen importante de discrecionalidad desde el gobierno provincial para acercar el programa a uno u otro de los municipios. Posteriormente se realizan reuniones entre representantes del CPFDH y del ejecutivo local (intendente, área de Acción Social y de Salud), en las que se determinan, entre otras cosas, los barrios en donde se llevará a cabo el programa (teniendo en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el grado de asistencia que poseen a través de otros programas diferentes.

Luego se convoca a las asociaciones intermedias de los barrios seleccionados con el objeto de que asuman un compromiso de participación en la selección de las mujeres que ejecutarán el programa (trabajadoras vecinales). Las trabajadoras vecinales son designadas sin intervención estatal y se asigna una TV titular y una suplente para cada zona (en lugares urbanos la zona generalmente ocupa cuatro manzanas). Una vez convocadas las entidades, se realiza una reunión de carácter informativo en la cual se hace la presentación del programa y se invita a las organizaciones para que realicen la selección de las trabajadoras. La participación popular, en esta fase, es indirecta.

Posteriormente se establece un plazo de 15 días para que las entidades decidan quiénes serán las trabajadoras vecinales. De esta manera la unidad local impulsa la participación de las entidades, pero no interviene en la selección. Además, actúa como mediadora si el barrio lo solicita. Tal como lo indican los directivos de la unidad local de Florencio Varela, esta forma de actuar posibilita situarse al margen de una discusión que podría ser muy desgastante.

Otra alternativa es realizar esta actividad de manera directa. Al respecto se puede recordar la experiencia similar del programa metropolitano del “Vaso de leche”, desarrollado desde 1984 en Lima (Perú), donde los beneficiarios seleccionan de manera directa a la trabajadora voluntaria. En Argentina, las escasas experiencias de programas participativos de gestión local o provincial han sido de participación indirecta: los consejos de la comunidad en Lomas de Zamora; el Congreso San Isidro; el armado de planes estratégicos locales (Bahía Blanca, Córdoba, Campana, etc.). En este marco parecería existir, por una parte, un bajo grado de reclamo desde la ciudadanía frente a este tipo de participación y, por otra, del lado de los funcionarios políticos, cierto temor a generar espacios de participación “poco controlables”, en donde se incrementa la incertidumbre sobre sus posibles resultados.

De acuerdo con nuestra investigación, en esta segunda etapa las principales decisiones adoptadas fueron: la selección de los municipios participantes; el diseño y la organización de la unidad del gobierno local; la selección de las empresas distribuidoras; la selección de los barrios; la determinación de las etapas; la selección de las trabajadoras vecinales; el modelo de capacitación de las trabajadoras vecinales; la selección de los beneficiarios y la selección de las coordinadoras.

En lo que respecta a la ejecución del programa, se debe considerar: la distribución de los alimentos; la coordinación; la organización de actividades adicionales de promoción y la selección de otras acciones que tienen como canal la red de manzanas.

Los beneficiarios en esta etapa tampoco participan, aunque sí lo hace la sociedad local a través de sus instituciones (selección de las trabajadoras vecinales) y éstas, a su vez, en lo que respecta a la selección de los beneficiarios y la elección de coordinadores.

En cuanto al control y la evaluación del programa, desde una perspectiva general, se observa que todos los actores involucrados en la ejecución realizan actividades de control, aunque de diferente nivel o amplitud. Por ejemplo, el control de la calidad de los alimentos es una actividad que lleva a cabo sólo el Consejo. Ante una situación problemática el circuito administrativo es amplio: la trabajadora vecinal o su coordinadora se comunica con la empresa distribuidora, con el gobierno local o directamente con el Consejo para que éste provea la solución. Las instancias del gobierno provincial y local realizan las actividades de evaluación (no formalizadas) sin intervención del resto de los actores participantes.

Una visión de conjunto

De acuerdo con autores que han trabajado el tema (por ejemplo, Floreal Forni, Urrutia Abaigar o Mario Robirosa), existe una notable diferencia entre la generación de espacios de participación durante el diseño del programa y la que puede existir cuando sólo falta ejecutarlo. Más allá de esta afirmación, en el cuadro 1 se presenta una descripción sintética de la participación de los actores en las diversas etapas del programa, otorgando el mismo valor simbólico a cada una de las 27 decisiones básicas detectadas en este programa.

A partir del cuadro se observa que la participación de los beneficiarios sólo se materializa a través del control informal del programa, sin llegar a instituirse desde el organismo rector ningún espacio o actividad concreta de participación.

Por su parte, las trabajadoras vecinales participan en 20% de las decisiones básicas del programa, pero se trata de decisiones puntuales sobre las etapas de ejecución y control de las acciones, siendo nula su participación en la etapa de formulación.

Consideramos que el trabajo que desarrolla la manzanera es rutinario e implica desgaste. Todos los días, incluso durante el fin de semana, debe recibir los alimentos y esperar a que alguna persona de la familia del beneficiario pase a retirar la bolsa de medio litro de leche. Si se requiere para realizar la tarea un promedio de tres horas diarias, consideramos que debería plantearse que se trata de la utilización de un recurso muy escaso (el trabajo voluntario) en un trabajo rutinario y asistencial.

Además, se observa un bajo grado de participación de la ciudadanía (a través de las entidades intermedias), que sólo interviene en el momento de la selección de las trabajadoras vecinales, para después dejar de participar en el programa (ni siquiera como instancia de control). A nuestro entender, el hecho de no articular posteriormente otro tipo de actividades con las organizaciones intermedias constituye un desperdicio de recursos, de información en particular.

Al respecto se debe recordar que es un objetivo del programa generar una red social. De acuerdo con nuestra investigación, no se ha llegado a conformar una red articulada entre los propios beneficiarios o incluso con otras organizaciones de la comunidad. Esto lleva a pensar que el producto del programa fue establecer un sistema de trabajadoras voluntarias con el diseño global de “árbol”, donde los extremos no se relacionan entre sí de manera horizontal. A partir de esta información creemos que la participación popular en el programa, considerando tanto el rol de los beneficiarios como el de

CUADRO 1 PLAN VIDA. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES*(con base en las 27 decisiones seleccionadas)*

	Elaboración	Ejecución	Control y Evaluación	Promedio (porcentaje)
Consejo Provincial de Familia y Desarrollo Humano	Sí	Sí	Sí	81
Gabinete Social. Buenos Aires	Sí			15
Ministerio de Salud. Buenos Aires	Sí			19
Ministerio de Salud. Nación	Sí			4
Ente del conurbano			Sí	4
Municipio		Sí	Sí	37
Coordinadora		Sí	Sí	7
Trabajadora vecinal		Sí	Sí	19
Beneficiarios			Sí	4
Asociaciones intermedias			Sí	4
Empresas		Sí		4

las trabajadoras vecinales y las asociaciones intermedias, es claramente bajo, por lo que cabe presentarlo como una experiencia que tuvo la gran virtud de motivar la participación de un muy importante número de trabajadoras voluntarias (35.000), pero sólo para ejecutar acciones fundamentalmente asistenciales y definidas previamente desde las instancias de gobierno.

Formalmente se espera que, como consecuencia de la existencia de la red, se generen nuevas acciones de mejoramiento de la calidad de vida, y que en estas acciones haya un nivel mayor de participación popular. Pero en el caso analizado no observamos acciones importantes que añadir al reparto diario de los alimentos.

Efectividad del programa y grado de satisfacción de los beneficiarios

La efectividad mide la capacidad de respuesta de una agencia estatal a las demandas o necesidades de la población. A partir de esta definición deben distinguirse dos tipos de efectividad: la de carácter específico, que considera las necesidades de la población objetivo (beneficiarios, usuarios o clientes de la organización), y la efectividad de tipo general, para la cual se deben tener en cuenta las demandas de la población en general (Ilari, 1998).

Desde esta perspectiva, para medir la efectividad específica es indispensable considerar el punto de vista de la población beneficiaria del programa.

Para ello se realizó una encuesta anónima a beneficiarios y trabajadoras vecinales del programa.

Selección de la muestra (exploratoria)

La ejecución del Programa Vida, en Florencio Varela, se dividió en cuatro etapas, distintas tanto a nivel temporal como en lo que respecta a la dimensión de la población beneficiaria. Teniendo en cuenta que el inicio del Programa se realizó en Florencio Varela (hecho que implicó la realización de transformaciones al modelo inicial proyectado), se decidió excluir de la muestra a los beneficiarios comprendidos en las primeras dos etapas. También se optó por incluir la cuarta etapa que se inició a finales de 1997, por lo que la participación de los beneficiarios, para el momento de ser encuestados, sería sólo de dos meses. Después de considerar estos antecedentes, con la conformidad de la Dirección de organización comunitaria de Florencio Varela, se seleccionó la tercera etapa, iniciada en septiembre de 1996, que comprende: 28 barrios, 276 manzaneras, 16.287 beneficiarios y 9.299 familias beneficiadas.

Población encuestada

Trabajadoras vecinales: Se encuestó 10% del total de las trabajadoras de cada grupo de barrios. Esto implicó la realización de 27 encuestas, seleccionadas al azar.

Beneficiarios: Se contabilizó sólo a un miembro por cada familia seleccionada. Existen 1,7 beneficiarios por cada familia (según datos del programa). Al número de familias beneficiarias se le sustrajo el número de manzaneras de cada localidad (dado que ellas también reciben alimentos del programa). Se encuestó de esta manera 1% del total de las familias beneficiarias. Esto implicó la realización de 94 encuestas.

Tanto beneficiarias como manzaneras de la tercera etapa tienen en su mayoría entre 25 y 40 años de edad (63% y 50%, respectivamente), pero las manzaneras constituyen el mayor porcentaje de mujeres de más de 40 años. El promedio de hijos por cada beneficiaria es de 3,2 mientras que las manzaneras tienen un promedio de 4,2 hijos cada una. Esta diferencia puede deberse a la sensible diferencia de edad que comentamos. Respecto del nivel educativo alcanzado llama la atención que, en conjunto, las beneficiarias poseen un nivel más alto de educación que las manzaneras. Mientras que 11% de las manzaneras tiene secundaria incompleta, en las beneficiarias este

CUADRO 2 PLAN VIDA. NECESIDADES DE LAS FAMILIAS DEL BARRIO QUE LAS BENEFICIARIAS CONSIDERABAN MAS IMPORTANTES AL INICIARSE EL PROGRAMA

Opciones	Casos	Porcentajes (%)
De vivienda o lote propio	29	15,8
De infraestructura: agua potable, cloacas o pavimento	49	26,8
De alimentos	15	8,2
De trabajo	63	34,4
De equipamiento: escuela, centro de salud o plaza	27	14,8
Otras	0	—

porcentaje llega a 24%. Con primaria incompleta se encuentran, en conjunto, aproximadamente 13% del total. Por otra parte, 20% tanto de beneficiarias como de manzaneras sostienen económicamente su hogar.

Resultados obtenidos respecto de la efectividad del programa

Uno de los ítems analizados en la encuesta es el de las necesidades de las familias del barrio que las beneficiarias consideraban más importantes para el momento de iniciarse el programa. Cada beneficiaria contestó dos de estas opciones.

En el cuadro 2 se observa que las principales necesidades o demandas de las beneficiarias poco se vinculan con los productos del programa. En primer término consideran que la principal necesidad es obtener trabajo (34,4%), y en segundo término mencionan las carencias de infraestructura. En tercero y cuarto lugar se da prioridad a la falta de vivienda y equipamiento, para dejar en último lugar la problemática alimentaria.

Esto demuestra un bajo grado de efectividad del programa, hecho que no implica disconformidad o insatisfacción, sino que no responde a las necesidades consideradas prioritarias por las propias beneficiarias.

Como se ha señalado, el programa se originó con un grado nulo de participación por parte de los beneficiarios, y ésta sólo se consolida en el momento de su ejecución. Aunque el logro de la efectividad no siempre implica que el programa sea participativo (Ilari, 1998), entendemos que de haber incluido algunos mecanismos de participación el programa podría haberse reformulado para atender alguna de las prioridades planteadas por los beneficiarios.

Las respuestas de las trabajadoras vecinales a la misma pregunta son sustancialmente distintas. Aunque viviendo en los mismos barrios, ellas pri-

vilegian, en primer término, las necesidades de infraestructura (35,7%), en segundo término la alimentación (23,2%) y, por último, el trabajo (17,9%). De cualquier modo, si se hace un solo grupo entre beneficiarias y manzaneras, la principal necesidad sigue siendo el trabajo, en segundo lugar la infraestructura y en último término (quinto lugar) la alimentación.

Algunas diferencias aparecen si diferenciamos entre las beneficiarias de las localidades más o menos cercanas a Florencio Varela (centro comercial del Partido). Las beneficiarias radicadas en las zonas semi-rurales coinciden en darle igual importancia al trabajo y a la falta de infraestructura (32%), sin llegar a mencionar las necesidades de equipamiento. Por otra parte, las beneficiarias radicadas en zonas de carácter más urbano dan prioridad al trabajo (34%), la infraestructura (25%) y el equipamiento (17%).

Satisfacción de los beneficiarios

Teniendo en cuenta que las ejecutoras de este programa también reciben una ración de alimentos y son mujeres vecinas del barrio, en este apartado consideramos sus puntos de vista acerca del programa.

Cabe aclarar que hemos desagregado en varios ítems la evaluación de la satisfacción de los beneficiarios, con el objeto de obtener una lectura de mayor nivel de especificidad acerca de sus puntos de vista. Por esta razón no presentamos una evaluación general de los usuarios, sino que ésta se encuentra desagregada en distintos aspectos del programa.

Con respecto al trabajo que realiza la empresa que diariamente les acerca los alimentos, como se puede observar en el cuadro 3, más de 90% de las manzaneras lo evalúan como Muy Bueno o Bueno. También es así evaluada la calidad de los alimentos y su estado de conservación.

En relación con el tipo de alimentos distribuidos existe una sutil diferencia. Casi la totalidad de las manzaneras los considera Buenos, pero se redujeron considerablemente las evaluaciones de Muy Bueno (3,3 %) y creció la evaluación de Regular (11%).

Según las propias manzaneras este último constituye el principal ítem que debería modificarse. Al preguntarles qué cambiarían del programa, 50% de ellas sostuvo “los alimentos”, mientras que 21% considera que nada debe cambiar, y 10% plantea ampliar la población beneficiaria.

Con respecto a las beneficiarias, 90% de ellas evalúa como Muy Buena o Buena la labor que realiza la trabajadora vecinal. Pero también se observa una sutil diferencia cuando se les consulta sobre el tipo de alimentos recibidos, así como sobre su calidad y estado de conservación. En estos casos la

CUADRO 3 PLAN VIDA. OPINION DE LAS TRABAJADORAS VECINALES*(en porcentajes)*

Encuesta a trabajadoras vecinales	Muy bueno (%)	Bueno (%)	Regular (%)	Malo (%)
La empresa de transporte	57	39	3	—
Tipo de alimentos	3	86	11	—
Calidad de los alimentos	14	82	3	—
Estado de conservación	11	89	—	—
La coordinación que realiza la municipalidad	11	25	7	3
La capacitación que recibieron	29	50	7	—

CUADRO 4 PLAN VIDA. OPINION DE LAS BENEFICIARIAS*(en porcentajes)*

	Muy bueno (%)	Bueno (%)	Regular (%)	Malo (%)
El servicio que realiza la manzanera	32	59	5	3
Tipo de alimentos	7	84	9	—
Calidad de los alimentos	7	86	5	1
Estado de conservación	7	87	5	—

mayoría los evalúa como Buenos (en promedio, 80%), pero se reducen los casos de evaluación Muy Buena (si se compara con el ítem anterior).

Consultadas acerca de qué aspectos del programa cambiarían también aparece en primer término el tipo de alimentos que reciben (38%). En general, las opiniones son desfavorables en lo que respecta a la distribución de avena y sólo unas pocas beneficiarias cuestionan la calidad de la leche. De cualquier modo, el porcentaje de mujeres que nada cambiarían del programa (37%) es mayor entre las beneficiarias que entre las manzaneras.

También la evaluación de las beneficiarias es positiva al considerar la transparencia u honestidad del trabajo que realizan las ejecutoras del programa. Por una parte, casi 90% de las beneficiarias cree que los alimentos del Plan Vida llegan a las madres y niños del barrio que más los necesitan. Esto permitiría afirmar que, desde el punto de vista de las propias beneficiarias, existe una buena focalización del programa.

Un segundo aspecto considerado es si los alimentos sobrantes (en el caso en que algunas de las beneficiarias no se presenten para retirar sus alimentos) se reparten de una manera justa. Este ítem fue evaluado en 60% de manera positiva, mientras que el resto fundamentalmente respondió No Sabe/No Contesta.

De acuerdo con estos datos inferimos que el programa alcanza un alto nivel de satisfacción por parte de los beneficiarios.

Algunas propuestas para la transformación del programa

Presentamos a continuación algunas propuestas para la transformación del programa, que se desprenden fundamentalmente del caso analizado. Esto nos obliga a aclarar que partimos de un diagnóstico no representativo del programa. De existir voluntad de cambio, debería desarrollarse un diagnóstico general, así como también se deberían analizar, de manera participativa, las distintas alternativas de gestión y la viabilidad técnica y política de su puesta en práctica.

De la asistencia a la promoción humana

Como ya se explicó, la principal actividad del Plan Vida es el reparto diario de los alimentos, actividad de carácter totalmente asistencial. Existen en el caso analizado acciones adicionales realizadas a través del grupo de manzaneras, tal como un censo de trabajadores desocupados, actividad que se constituye en insumo para otro programa social. También se llevó a cabo una experiencia desarrollada por un grupo de manzaneras y beneficiarias de la tercera etapa en lo que respecta a huertas familiares, en la que el gobierno local aportó parte de la materia prima.

Desde nuestro punto de vista, los objetivos de promoción social han quedado como actividades adicionales, “a desarrollar”, sin especificar metas concretas a alcanzar o líneas estratégicas de acción. En otros barrios (de la primera y segunda etapa) se generaron algunos pocos microemprendimientos productivos (lamentablemente ya inexistentes), en el marco de otros programas provinciales (PAIS).

También hemos visto que el modelo institucional finalmente vertebraado es el del árbol, en el que las manzaneras se articulan con las líneas jerárquicas, produciendo información nada despreciable para la gestión local y provincial pero donde no existe verdadera articulación con las otras organizaciones barriales o los referentes de otros programas sociales.

Por tal razón la transformación del programa debe llevar a privilegiar las actividades de promoción que son las que perduran, dignifican y contribuyen realmente a erradicar la pobreza. Nuestra propuesta es la de transformar las funciones del trabajador vecinal (actual manzanera), reduciendo el

tiempo que les lleva la asistencia, e incrementando el rol que deben jugar de incentivo a la articulación social, es decir, la organización del barrio y la jerarquización de sus organizaciones de base.

Finalmente consideramos que los beneficiarios, quienes serán las personas directamente afectadas por el desenvolvimiento del trabajador vecinal, deberían ser los responsables de la selección. Esto llevaría a transformar el tipo de participación al intervenir directamente y alcanzar un papel más activo en el desarrollo del programa. En este sentido, una alternativa sería que progresivamente se vayan armando reuniones de beneficiarios (en núcleos de cuatro manzanas) donde se seleccione nuevamente el trabajador vecinal, limitando sus funciones para un período no mayor de dos años.

Del trabajo rutinario y desgastante a una gestión eficaz

Como hemos señalado, consideramos que debe ser reformulado el trabajo de la manzanera privilegiando las acciones no rutinarias ligadas a la promoción del desarrollo social del barrio.

Todos los días (incluso durante el fin de semana) debe recibir los alimentos y esperar que alguna persona (en muchos casos, un niño) de la familia del beneficiario pase a retirar el medio litro de leche. En tiempos en que se ha generalizado el uso de la leche en polvo y la leche de larga duración, ¿hasta qué punto exigir que el reparto sea diario sin que esto constituya un abuso al trabajo solidario de una mujer voluntaria? ¿Hasta qué punto no es una falta de respeto a las familias beneficiarias el hecho de que todos los días deban ir a buscar el alimento? ¿No es justamente esto un símbolo del asistencialismo?

La entrega de alimentos puede hacerse efectiva de manera semanal o quincenal sin que ello llegue a incidir de negativamente en los resultados del programa. Esto implica descomprimir el trabajo voluntario y permitir que el tiempo destinado sea provechoso para la obtención de resultados de promoción social.

La manzanera, que actualmente destina no menos de 21 horas semanales (3 horas diarias) al reparto de alimentos, con la entrega semanal tendría 18 horas libres para desarrollar otro tipo de actividades, entre otras, por ejemplo, la detección y el seguimiento de casos de tuberculosis. Pero habría además una reducción muy importante de los gastos de distribución que alcanza 80% del gasto actual.

Sabido es que el argumento contra el uso de la leche en polvo es la falta de agua potable, pero en estos casos sería sencillo reemplazarla por la de larga

duración. También es cuestionada la entrega semanal porque posibilita la venta de los productos suministrados. Sin embargo, el alto costo (en recursos financieros y humanos) de distribución diaria creemos que es ampliamente superior al que podría generarse por la compra/venta de los alimentos. De hecho, la mayoría de los programas nacionales alimentarios de los últimos años (PRANI, ASOMA, UNIDOS) se hacen efectivos con la entrega mensual de cajas de alimentos, sin que ello provoque necesariamente una cascada de ilícitos.

Actualmente la trabajadora vecinal se capacita en dos días de trabajo, mediante reuniones masivas que se realizan en el Partido donde se implantará el programa. En nuestro criterio, con dos días de capacitación es demasiado ambicioso pensar que las voluntarias están “capacitadas para transmitir información sobre alimentación, embarazo, lactancia, comedores escolares, unidades sanitarias, etc.”, tal como expresa Hilda González de Duhalde (1998: 38).

Nuestra propuesta es que el trabajador vecinal alcance una capacitación realmente buena, incluyendo la planificación familiar, tema totalmente bloqueado en este programa y en el resto de los programas provinciales ¿No creen en el organismo de gobierno provincial que la falta de educación respecto de la sexualidad y la maternidad responsable tiene algo que ver en la problemática de la mortalidad materna e infantil? ¿No es la práctica del aborto una de las principales causas de mortalidad materna?

Al respecto, también a nuestro entender resulta muy poco defendible el hecho de discriminar por el sexo la posibilidad de ser trabajador vecinal. El programa debería estar abierto a seleccionar tanto hombres como mujeres. En otros términos, consideramos que sin un trabajador seriamente formado no pueden esperarse resultados importantes de promoción social. También debería estudiarse la posibilidad de rentar a los trabajadores vecinales. Los recursos ahorrados al realizar una entrega semanal y no diaria podrían dejar de ir a las grandes empresas de distribución y formar parte de los ingresos de la trabajadora vecinal. En este sentido consideramos que un trabajo de entrega de alimentos realizado todos los días, durante cuatro años, más que trabajo voluntario deberíamos a esta altura caracterizarlo como “explotación”.

De la rigidez a la flexibilidad

Todo el programa se desarrolla de forma similar en la provincia de Buenos Aires. Las pocas diferencias son de carácter instrumental, por ejemplo: el tipo

de leche a entregar, la participación del hombre en el programa, la ausencia de trabajadoras vecinales suplentes de las titulares, etc.

El programa debería ampliar considerablemente su flexibilidad para adaptarse a las heterogéneas realidades culturales, sociales e institucionales de la provincia. Por ejemplo, si en el municipio está implantando el PRO-MIN (programa nacional con participación del Banco Mundial), el cual también aporta alimentos a la misma población beneficiaria, sería razonable articular las acciones de nutrición para evitar la duplicación de esfuerzos.

Al respecto se podría estudiar la posibilidad de otorgar flexibilidad a la dieta recibida (que en la actualidad es claramente insuficiente para cumplir los objetivos previstos). También se debería analizar la posibilidad de alcanzar flexibilidad en el trabajo que desarrolla el/la trabajadora vecinal posibilitando el apoyo a emprendimientos locales. Esto debería favorecer la articulación con los Consejos Escolares, las Unidades Sanitarias, y las organizaciones de base, para desarrollar acciones de cooperación o coordinación.

En esta transformación, para asignar transparencia, a la provincia le compete, entre otras cosas, brindar capacitación a los equipos locales de gobierno así como desarrollar un fuerte control de las acciones. En este sentido podrían transferirse recursos y funciones a los gobiernos locales siempre que se respeten ciertos requisitos. Así pues, el programa debe ser readaptado a nivel municipal para llegar a satisfacer las necesidades reales de cada municipio.

De lo sectorial a lo integral

Sabido es que la pobreza estructural constituye un fenómeno integral, donde los diferentes tipos de carencias se refuerzan entre sí. La falta de agua potable condiciona fuertemente la salud, pero si se carece de empleo ésta no se puede conseguir. A su vez, no es fácil conseguir un empleo estable y digno si se dispone de educación insuficiente. Investigaciones recientes han identificado cuatro variables claramente diferenciadas en el desempeño educativo: el clima educativo de la casa, el ingreso del hogar, el grado de hacinamiento y la organicidad del núcleo familiar (CEPAL, 1997, citado en Kliksberg, 1998: 55).

Si el fenómeno de la pobreza es integral, resulta claramente ineficaz e ineficiente intentar acciones sectoriales sin llegar a conformar un plan estratégico de acción. La integralidad de las políticas sociales debe ser un objetivo de todo el gobierno provincial. De nada sirve modificar la acción del trabajador vecinal sin un cambio global del modo de gestión.

Desde nuestro punto de vista, el trabajador vecinal puede constituirse

en un facilitador de la articulación a nivel territorial de las políticas aplicadas. La articulación interinstitucional debe gestionarse desde lo más alto del gobierno provincial, pero también debe fomentarse que ésta sea un reclamo desde la base popular.

El trabajador vecinal, con acciones concretas, debe fomentar la vinculación entre el gobierno provincial y local y las organizaciones de la sociedad civil. Al respecto sería interesante analizar hasta qué punto se modificaron las relaciones político-clientelares vigentes, al aparecer otro actor barrial de articulación de demandas.

Por otra parte, y teniendo en cuenta la existencia del equipo de trabajadores vecinales que componen actualmente el programa, sería razonable incluir entre los beneficiarios a otras personas necesitadas como los ancianos sin cobertura social (como lo hace el programa del Vaso de Leche en Perú). A un muy bajo costo adicional se podrían sumar importantes beneficios para otro grupo social.

Del voluntarismo a la planificación

Ya hemos descrito que el programa está diseñado formalmente con serias fallas metodológicas: objetivos específicos que son actividades, metas no cuantificadas y confusas, tiempos no limitados. El nuevo programa debería incluir la variable tiempo. Sería razonable que un programa de estas características tenga no más de tres años de duración, con un sistema de control y evaluación de su funcionamiento y de los resultados. El trabajador vecinal tampoco debe ser vitalicio en el cargo. A tal efecto debería estudiarse el plazo de sus funciones, mecanismos para la evaluación de su gestión, etc. También se deben diseñar seriamente los resultados a obtener a través del programa. Se deberían formular objetivos claros y metas precisas a alcanzar.

Consideramos que el programa desde un punto de vista “derrocha recursos humanos y económicos” y, desde otro, “es excesivamente costoso” en relación con los magros resultados que obtiene. Y esto se debe, en la mayoría de los casos, a fallas en la organización misma del programa. No sólo es muy costoso repartir diariamente alimentos desde las sedes de pocas grandes empresas, sino que también la labor de las trabajadoras vecinales (aproximadamente tres horas diarias) debería ser mucho mejor aprovechada para obtener mejores resultados.

Sin lugar a dudas es indispensable dotar al programa de mayor grado de racionalidad. Existe en este sentido experiencia nacional e internacional muy valiosa que debería tenerse en cuenta al momento de su redefinición.

Bibliografía

- Fernández, Marcela *et al.* 1999. "Informe final proyecto políticas sociales en el ámbito municipal. Estudio de caso". Universidad Nacional de Quilmes, Bernal. Documento mimeografiado.
- González de Duhalde, Hilda. 1998. *Pobreza y Estado. Hacia un nuevo pacto social*. Buenos Aires: Ed. Emecé.
- Ilari, Sergio. 1998. *Construcción de viviendas y de organización social*. Cuadernos de Trabajo. Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján.
- Kliksberg, Bernardo. 1998. "Inequidad en América Latina", *Revista Enoikos* VI(13) julio.
- Municipalidad de Florencio Varela. "Vida. Programa materno-infantil de la Provincia de Buenos Aires". Florencio Varela, Argentina. Documento mimeografiado.
- Provincia de Buenos Aires. 1996. *Estadística Bonaerense*, Número aniversario, diciembre.
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Salud. "Programa materno-infantil". La Plata, Argentina. Documento mimeografiado.
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Salud. 1997. *Estadísticas vitales año 1996*. Boletín N° 1.
- Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Salud. 1998. *Estadísticas vitales año 1997*. Boletín N° 1 y 2.
- Traverso, Constante. 1990. Programa metropolitano Vaso de Leche. Experiencia peruana. Lima.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Programa piloto: Desarrollo Productivo Local en áreas pobres

Gloria Fanta de la Vega

En Chile existen alrededor de 830.000 unidades productivas pequeñas. De ellas, 33% es pobre es decir que no generan ingresos suficientes para superar la línea de pobreza. El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) se creó para contribuir a erradicar la pobreza con instrumentos específicos a través de la intermediación con organismos no gubernamentales y organismos intermedios de desarrollo. La idea central de este programa es ayudar a las personas de escasos recursos a “ponerse de pie” desde el punto de vista social y económico.

Cuando se creó el FOSIS, en 1990, la microempresa no era aún objeto de política pública, sin embargo, el programa constituyó una importante contribución a la generación de ingresos para 40% de la población bajo la línea de pobreza. Actualmente la microempresa es un componente importante de la estrategia nacional para la superación de la pobreza dentro del ámbito productivo. Existen en el país, además del FOSIS, otros programas de la institucionalidad pública que intervienen sobre estas pequeñas unidades productivas apoyando en áreas de la gestión, el financiamiento, la transferencia tecnológica. Sin embargo, estos programas no involucran apoyo técnico, financiero o de servicios específicos en el ámbito local.

Para incentivar el desarrollo económico local es importante tomar en cuenta el papel que juega el municipio como agente de desarrollo y de fomento productivo local, cuyos servicios y apoyo facilitan el desarrollo de las pequeñas unidades productivas.

El FOSIS, desde 1996, ha impulsado a través de sus programas una estrategia de intervención territorial en localidades específicas. La gestión territorial, como estrategia de acción focalizada en localidades, comunas y provincias, ha permitido conocer realidades específicas, dinámicas locales,

así como detectar necesidades y potencialidades. Debido a esta experiencia de trabajo, hoy tiene sentido pensar que a través de estrategias de desarrollo local se pueden superar los problemas de ventas, comercialización, acceso a mercados, y de asociatividad que enfrenta la microempresa. De esta manera ha surgido la iniciativa de llevar a cabo este programa piloto de Desarrollo Productivo Local en diferentes regiones del país.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) se creó en 1990 con el retorno a la democracia en Chile. Respondió a una realidad específica y a un contexto histórico determinado, cuando el país registraba un crecimiento económico estable y sostenido desde 1985. Sin embargo, las cifras de 1990 indicaban que 5 millones de personas vivían en la pobreza, es decir, cerca de 40% de la población total del país.

El FOSIS es un servicio público —que depende del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)— cuya misión es contribuir a la superación de la pobreza a través de ideas innovadoras en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que realizaban otros servicios públicos.

El FOSIS se creó enfrentando los desafíos que en el ámbito social y local planteaba el contexto histórico de ese momento: municipios en crisis, una enorme deuda social y la urgencia de crear espacios de participación democrática, con el gran activo que era el trabajo desarrollado por las organizaciones sociales y organismos no gubernamentales. Fue así como el FOSIS permitió rescatar para el Estado una diversidad de aprendizajes en materia de intervención social desarrollados por los organismos no gubernamentales.

Los distintos niveles de pobreza responden a realidades sociales muy diversas y requieren diferentes instrumentos de intervención social. La pobreza tiene múltiples y complejas formas que varían de una zona a otra del territorio nacional. Son disímiles para las poblaciones de zonas urbanas y rurales, y afectan de distinta manera a las personas según edad y género. Este entorno social insta a la búsqueda de nuevas formas de focalización e intervención, cuyo objetivo es mejorar significativamente la calidad de vida de estas personas, sus familias y localidades. Dada esta complejidad y la diversidad de la pobreza, el FOSIS emplea instrumentos de política social altamente diversificados y flexibles, capaces de adecuarse a las prioridades y características socioculturales de los sectores pobres a los que van dirigidos.

El FOSIS no ejecuta directamente sus programas sino a través de entidades tales como las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales y los propios beneficiarios. Para cumplir su misión, el FOSIS financia en forma total o parcial planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social que contribuyen a la eliminación de la pobreza en el país.

En sus nueve años de vida, a través de sus diferentes programas, la institución ha financiado alrededor de 10.080 proyectos de desarrollo social y productivo. Se trata de formas de intervención innovativas que buscan multiplicar el impacto de los recursos invertidos aprovechando al máximo el capital social existente en cada comunidad. Así, el espíritu que dio origen al FOSIS se refleja adecuadamente en su lema institucional: invertir con la gente.

Sin la superación de la pobreza y la creación de oportunidades para los sectores más pobres no existirán en nuestros países estabilidad democrática ni crecimiento económico sostenible. Como bien lo señalaron los jefes de Estado en la Cumbre Mundial del Desarrollo Social: “La existencia de la pobreza representa una amenaza a la estabilidad de la democracia, un freno al desarrollo y —sobre todo— un escándalo moral”. En este contexto ético el FOSIS tiene la función de proyectarse como una institución de alto nivel técnico, preocupada por la eficacia y eficiencia de su inversión social.

El FOSIS analiza las distintas situaciones y manifestaciones de la pobreza que involucran aspectos materiales y no materiales. La pobreza material alude a carencias de ingreso, vivienda, posesión de bienes, alimentación, salud, agua, infraestructura sanitaria, etc. La pobreza no material remite a la precariedad del desarrollo personal y psicosocial, a la falta de acceso efectivo a la información y el conocimiento, a la inexistencia de redes de apoyo y organizaciones sociales, de seguridad social y personal, a una baja autoestima, a la desesperanza aprendida, al aislamiento, a la desconfianza frente al extraño.

Características de la intervención del FOSIS

- Focalización territorial de la inversión. Con el objetivo de asegurar un mayor impacto de la inversión social, en términos de mejoramiento de ingresos y calidad de vida en los sectores pobres, se han desarrollado metodologías de focalización que identifican oportunidades de desarrollo socioproductivo en determinados territorios, para personas y grupos pobres.

- Desarrollo de formas participativas de planificación, asignación de recursos y ejecución de los proyectos sociales. La participación de los propios afectados en el diagnóstico y la solución de los problemas de pobreza que los afectan es la mejor garantía de éxito de las políticas de intervención social.
- Descentralización de la inversión social. Se han iniciado interesantes procesos de desconcentración y descentralización de la inversión social, traspasando gran parte de las decisiones a las direcciones regionales, concejos municipales y concejos regionales.
- Acción complementaria a la política tradicional del Estado. El FOSIS “agrega valor” a la política social complementando lo que el Estado realiza en estas materias, ya sea al abordar nuevas situaciones de pobreza no consideradas por las políticas tradicionales o por llegar allí donde otros servicios del Estado no alcanzan.

Metodología de intervención del FOSIS

- *El microproyecto como unidad de intervención social.* Desde sus orígenes el FOSIS adoptó el microproyecto como estrategia básica de intervención social. En promedio, los proyectos financiados por el FOSIS ascienden a US\$14.000. El microproyecto ha mostrado flexibilidad y pertinencia para adecuarse a situaciones particulares de pobreza al tiempo que ha permitido resguardar la adecuada participación de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos. Por otra parte, el microproyecto se sitúa en una escala de intervención local e impone la necesidad de coordinar la inversión de FOSIS con otras acciones públicas y privadas a fin de que éstas operen como “palancas efectivas” para superar situaciones de pobreza.
- *Los concursos y licitaciones públicas como modalidad de selección de proyectos.* Otro rasgo que ha caracterizado al FOSIS es la constante búsqueda de mecanismos que aseguren la justicia, igualdad y transparencia en el proceso de selección de los proyectos. La modalidad de actuar mediante concursos públicos destinados a organismos intermedios de desarrollo o a las personas que se ven afectadas por situaciones de pobreza ha representado un aporte significativo. Este proceso ha sido complementado durante los últimos años con la contratación de evaluaciones ex ante y con la entrega de la decisión sobre la selección de los proyectos a los concejos municipales o jurados regionales.
- *Servicio de apoyo a la gestión territorial.* Un cambio sustancial que ha

ocurrido en el FOSIS es el paso de una gestión temática de los programas y proyectos a otra de tipo territorial, en donde el FOSIS busca generar impacto social y productivo con el conjunto de su inversión social en los territorios donde interviene. Para tal fin se creó en 1996 un servicio de apoyo a las localidades pobres donde se desarrolla una inversión: “Servicio de Apoyo a la Gestión Territorial”. Así, a través de concursos públicos el FOSIS contrata organismos con experiencia en desarrollo local para que apoyen a los territorios seleccionados en el diagnóstico de sus situaciones de pobreza, en la definición de las estrategias de desarrollo y en la generación de capacidades que les permitan la ejecución de proyectos que potencien los procesos de superación de la pobreza.

- *Inversión regional de asignación local.* Una innovación importante ha sido la creación de una nueva modalidad de asignación descentralizada de recursos, denominada “Inversión regional de asignación local”. Esta modalidad provee a los gobiernos regionales la facultad de determinar las comunas y los montos de inversión por programas donde se orientará la inversión del FOSIS. Luego, son los gobiernos municipales los que identifican las localidades dentro de su comuna y definen los temas de pobreza y las estrategias para su superación que serán priorizadas en el proceso de inversión. Por último, el FOSIS entrega a los propios gobiernos municipales la labor de seleccionar los proyectos que presenta la comunidad o las organizaciones locales. Esta modalidad ha permitido avanzar simultáneamente en tres frentes: la coordinación interna de los programas, la flexibilización de los mismos a fin de adaptarse a las situaciones de pobreza particulares que afectan a la localidad, y el aumento de las probabilidades de impacto y sustentabilidad de los proyectos, en la medida en que estos forman parte de una estrategia de desarrollo comunal y regional y cuentan con fuerte apoyo por parte de su municipio. En 1996 la mayoría de los municipios que participaron en esta modalidad comprometieron recursos adicionales a los provistos por el FOSIS para permitir la selección de un mayor número de proyectos. Esta modalidad también contribuye a legitimar la democracia a nivel local. Adicionalmente, el FOSIS ha motivado a otros servicios públicos para que realicen su inversión social destinada a comunidades pobres a través de esta modalidad; con ello se está dando un paso importante en la coordinación y complementariedad de la inversión pública.

El concepto de desarrollo económico local

El desarrollo económico local se entiende como un proceso amplio que dinamiza las economías locales y utiliza eficientemente los recursos que existen en una determinada localidad, estimulando el crecimiento económico y la creación de empleo. El desarrollo económico local implica la participación de los diversos actores y la articulación de instituciones, recursos, servicios y relaciones existentes en un territorio, entre los cuales se pueden mencionar: la pequeña unidad económica o microempresa; el encadenamiento productivo que se produce en el tejido empresarial como resultado de la cooperación entre empresas y su grado de asociatividad; el municipio y sus capacidades; el nivel de coordinación institucional en la localidad; el grado de descentralización; las estrategias productivas; el nivel de tecnología; los recursos naturales; los mercados; el capital social existente en el territorio; los servicios de información; el crédito, etc. Si bien se pone énfasis en lo económico, la preocupación central es mejorar la calidad de vida de los habitantes de un territorio, siendo el propósito generar mayor bienestar mediante la activación de la economía local. Se trata, en definitiva, de producir acciones coherentes entre sí.

El desarrollo económico local es una estrategia específica diseñada de acuerdo con las características del territorio y su entorno. En este sentido hay que tener presente que no es lo mismo iniciar un proceso de movilización de recursos para activar la economía local en una localidad de más de 100 mil habitantes que en una pequeña; o que ésta sea urbana o rural, así como también es distinto que se trate de una región vecina a una capital o de otra demasiado aislada. Lo importante es la creación de un entorno institucional, social y territorial que facilite el desarrollo de las pequeñas unidades productivas.

Si bien el desarrollo económico local no representa la única solución para todos los problemas, tiene gran potencial para generar riqueza en un territorio (sea a nivel comunal, provincial, regional) y mejorar la calidad de vida de sus habitantes a través de distintas acciones:

- apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las unidades productivas existentes, en especial las de pequeña escala;
- fortalecer encadenamientos productivos;
- mejorar las condiciones para la actividad empresarial, con el fin de atraer empresas e inversiones;
- fomentar la integración y/o diversificación de la estructura productiva y de servicios; y

- coordinar con otras entidades territoriales programas y proyectos con impactos en la economía local.

Los impactos posibles que se pueden esperar a partir de estas acciones son: la activación de la economía local y el desarrollo de sus potencialidades; el aumento de ingresos y del empleo; el aumento de la productividad y de la calidad de empleo; el fortalecimiento institucional del municipio como actor relevante en el proceso de desarrollo económico local; y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la localidad.

Programa piloto de Desarrollo Productivo Local

El Programa de Desarrollo Productivo Local se inscribe dentro de la estrategia del FOSIS, diseñada con el fin de fomentar el desarrollo económico local para superar las limitaciones e insuficiencias de las pequeñas unidades productivas en localidades pobres. Es una nueva forma de inversión que intenta recoger las demandas y necesidades de sectores productivos con potencialidades de mayor desarrollo en un territorio determinado.

Este programa está dirigido a unidades productivas pequeñas que requieren de apoyos e instrumentos específicos para lograr acceso a mercados, incorporarse a circuitos económicos y comerciales, mejorar condiciones tecnológicas y mejorar sus ingresos. Estas unidades productivas se caracterizan por tener un reducido tamaño de producción; por la falta de inserción en los circuitos económicos locales y regionales, y por el desconocimiento de sus problemáticas o potencialidades.

Los problemas que enfrentan estas unidades productivas son los que se relacionan con la baja productividad (organización empresarial, tecnología, acceso a crédito); con la competitividad (diseño, comercialización, información), y con el entorno (potencialidades económicas del territorio, institucionalidad de apoyo existente, asociación con otros, etc.).

A continuación se presentan los objetivos y las acciones a desarrollar por el Programa piloto de Desarrollo Económico Local.

Objetivo general

Fomentar el desarrollo productivo local para el mejoramiento de la productividad y rentabilidad de las microempresas en las localidades pobres.

Objetivos específicos

- Desarrollar capacidad de propuestas estratégicas y de implantación en el tema de fomento productivo a nivel local;
- Desarrollar e instrumentar formas innovadoras e inversión en fomento productivo local.

Líneas de acción del programa

- *Línea de acción 1: creación o fortalecimiento de grupos empresariales asociados*, a fin de promover vinculaciones empresariales en el ámbito local entre empresas de distintos tamaños y diferentes actividades complementarias.

Para medir los efectos de los proyectos se está elaborando una línea base con la situación inicial del proyecto en la localidad. Así se obtendrá información sobre: grupos empresariales asociados existentes; tamaño de grupos empresariales asociados; existencia y grado de articulación entre los grupos empresariales asociativos de diferentes rubros y tamaños; grado de interacción con instituciones del sector público.

- *Línea de acción 2: generación de nuevas oportunidades económicas locales*, para crear nuevas empresas que se inserten en el tejido empresarial local.

Para medir los efectos de los proyectos se está elaborando una línea base con la situación inicial de comienzo del proyecto en la localidad. Con ello se obtendrá información sobre: número de empresas en el tejido empresarial local; oportunidades y calidad de empleo en la localidad; proyectos existentes de desarrollo productivo local; estrategia de desarrollo productivo local; iniciativas de desarrollo productivo local.

- *Línea de acción 3: generación y desarrollo de servicios de fomento de desarrollo productivo local*, para que se instalen capacidades humanas, técnicas e institucionales a nivel territorial a fin de dar continuidad al proceso de desarrollo de los sectores productivos existentes.

Para medir los efectos del proyecto se construirá una línea base con la siguiente información: cantidad y calidad de servicios de fomento productivo local; capacidad institucional de organismos de fomento productivo públicos y privados; capacidad institucional del municipio en temas de fomento productivo.

- *Línea de acción 4: generación o fortalecimiento de redes de desarrollo productivo*, para la creación, el fortalecimiento, y el desarrollo de redes

comerciales, industriales o gremiales, cuya existencia dinamice el tejido empresarial local. La idea es potenciar las redes de articulación y complementariedad en el fomento productivo, así como las redes comunitarias locales.

- *Línea de acción 5: articulación institucional local*, para fomentar la coordinación y la articulación entre la institucionalidad pública, la institucionalidad privada, y/o pública y privada.

Desafíos del programa

El propósito del programa consiste en fortalecer la microempresa con instrumentos adecuados y en definir maneras de encadenamiento con otras empresas a nivel local, regional y nacional, ampliando el entorno de las iniciativas económicas de las unidades productivas más pequeñas. Es así como el FOSIS entiende la superación de la pobreza en el ámbito de lo productivo, como un proceso desarrollado a través de diferentes etapas que requieren de distintos instrumentos y apoyos.

Bibliografía

- Asociación Chilena de Municipios. 1996. *Desarrollo económico local*. Santiago, Chile. Fundación Friedrich Ebert.
- Correa, A. M. 1999. "El rol de la terciarización en el desarrollo de la sociedad civil". Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- Fanta de la Vega, G. 1998. "Acciones vinculadas al fomento productivo en el FOSIS: notas para una historia". Santiago, Chile. Documento mimeografiado.
- FOSIS-Fondo de Solidaridad e Inversión Social. 1999. "Bases concurso nacional Programa Piloto Desarrollo Productivo Local". Santiago, Chile.
- FOSIS-Fondo de Solidaridad e Inversión Social. 1999. "Desarrollo económico local y Programa Desarrollo Productivo Local en Areas Pobres". Santiago, Chile.

Programas de educación periurbana y rural: desafío de la universidad boliviana en la lucha contra la pobreza

María Lily Maric

La educación, junto con otros satisfactores básicos como la salud y el empleo, constituye uno de los fundamentos esenciales para el desarrollo de las personas, de las comunidades, de la sociedad y, por ende, de los países.

Se puede aseverar que el desarrollo no sólo significa mayor crecimiento económico y generación de riqueza; la noción de desarrollo también se manifiesta en la capacidad que tiene una sociedad para brindar a sus habitantes oportunidades que los favorezcan y potencien como seres humanos, disminuyendo desigualdades y propiciando el mejoramiento de sus condiciones de vida.

La educación es un medio y un fin del desarrollo de las naciones. La Universidad Mayor de San Andrés, la principal universidad de Bolivia, preocupada por la crítica situación económica que encara el departamento de La Paz (que aglutina 30,6% de la población boliviana y en el cual se registra un total de 290.041 hogares pobres, esto es, más de 70% de su población), ha decidido abrir la universidad a la sociedad. Para tal efecto creó programas de extensión educativa a través de redes de facultades que permiten colaborar con las zonas rurales del departamento en la elaboración de planes, programas y proyectos técnicamente viables y operativamente rentables. Se espera por esta vía no sólo mejorar la calidad de vida de los habitantes de estas regiones, sino colaborar en la creación de capital humano.

El contrato

La Ley de Participación Popular promulgada en abril de 1994, que otorga a los municipios rurales que conforman los nueve departamentos de la

República de Bolivia la gestión de sus propios recursos y proyectos, es consistente con la posición de la universidad pero no parece traducirse en los resultados esperados. Pasados cinco años se observan fallas técnicas y administrativas en la ejecución de diversos proyectos de carácter productivo y social en estos municipios. Estos problemas podrían subsanarse si se contara con capital humano especializado.

La incapacidad técnico-administrativa de las municipalidades se origina en la poca solvencia y en la escasa confianza que en las poblaciones generan los agentes de asistencia técnica, llámense ONG, consultoras, u otro tipo de entes de servicio, los cuales con frecuencia deciden los proyectos en forma vertical sin considerar las necesidades de la población. Por esta razón la universidad plantea la necesidad de poner en marcha la generación de proyectos basados en el trabajo conjunto, esto es, en la conjunción de esfuerzos de profesionales y de ciudadanos a través de la comunidad rural y de la familia.

Misión social de la universidad

La universidad, a diferencia de muchas organizaciones de desarrollo, genera confianza y reconocimiento en las comunidades rurales; al respecto, un comunero participante de un proyecto manifestó: “se trata de la universidad del pueblo, que educa a nuestros hijos”, señalando de esta forma la confianza que tienen en el proyecto emprendido por la universidad, que ellos reconocen como oferta de quien va a ayudarlos sin un trasfondo de interés político o económico.

Esta apertura de la universidad a la comunidad puede ser confundida con el concepto de “misión social de la universidad”, muy discutido pero muy difícil de definir, que se volvió central para la intelectualidad de América Latina a principios del siglo XX. La verdad es que este papel de extensión no sólo permite a la universidad liberarse de ser constantemente criticada como feudal, aristocrática y elitista, sino que refuerza la idea de que la extensión, al igual que la enseñanza y la investigación son actividades importantes dentro del proceso de enseñanza/aprendizaje, porque hace que el conocimiento se vuelva accesible a la sociedad, reforzando las dos anteriores. De aquí se deduce que la extensión es una forma de acceso al saber. Un acceso que permite a la universidad comprometerse con los procesos de cambios sociales y económicos en marcha. Esta filosofía constituye la base del proyecto universitario que nos permite coordinar y programar los recursos existentes tanto en la universidad como en las poblaciones rurales para lograr su máxima y mejor

utilización, evitando dispersiones y superposiciones que resultan en despilfarro y perjuicio para los ciudadanos, además del hecho fundamental de que los escasos recursos disponibles en el ámbito territorial tienen que considerarse como inversiones en el desarrollo de la comunidad, por lo cual la participación es altamente necesaria.

Iniciativas de desarrollo comunitario

La Universidad Mayor de San Andrés, entre otras, con el apoyo de la Fundación Kellogg, ha elaborado programas de desarrollo de las comunidades campesinas pobres y deprimidas que requieren ayuda para mejorar su calidad de vida. Al inicio se tenía como zona de impacto ecológico el Altiplano pero a medida que ha avanzado el proyecto se han identificado y ampliado otras zonas con distintas condiciones. Así se han iniciado trabajos en los valles de la provincia Loayza y en las provincias tropicales de Franz Tamayo e Iturralde. Estos proyectos tienen un doble impacto social: por un lado, colaboran con las comunidades para superar su situación de pobreza, y por otro, otorgan al futuro profesional la oportunidad de poner en práctica lo aprendido y de adquirir un compromiso social con su realidad.

Los proyectos iniciados se basan en la filosofía de que sin el conocimiento no es posible un avance social y cultural, por lo tanto, es necesaria la apropiación por parte de la comunidad del proyecto en cuestión ya que los destinatarios de los proyectos y sus sujetos son los mismos comuneros. Bajo esta premisa los proyectos puestos en marcha por la universidad cuentan con tres componentes: el componente comunitario, el académico y el de servicios.

En el componente comunitario se sigue la metodología participativa, el análisis de la oferta y la demanda, que es uno de los aspectos más importantes para elaborar un programa. Se analiza si la demanda es explícita o implícita, subjetiva u objetiva, existente o potencial. Asimismo se enfatiza en la promoción y difusión del proyecto tanto de forma oral o escrita, cuando ello es posible, para así llegar al mayor número de personas del campo de acción y lograr una participación masiva y representativa de la comunidad. Debido a que uno de los principios básicos del proyecto es que no puede haber desarrollo real sin participación, ni participación sin información, se informa a los comuneros -antes, durante y después- de lo que se está haciendo. Esta información puede ser general global y de tipo parcial sectorial. Puede ir dirigida a todos o a algún sector de la población. También puede orientarse

hacia las autoridades, los medios de comunicación profesionales, los técnicos y otros. La información es estudiada y analizada con la comunidad. Para transmitir la información se utilizan diversos medios de comunicación: a las familias, mediante el trabajo puerta a puerta, en los lugares de reunión, en las asambleas del pueblo y otros lugares. El trabajo que utilizaré como ejemplo se llevó a cabo en el Altiplano boliviano en la localidad de Viacha y comunidades aledañas, donde se incentivó la participación comunitaria a través de la estación de radio San Gabriel en Choquenaira, en la cual se realizó la exposición de los trabajos de investigación, de la problemática y la situación de las comunidades. Asimismo, en el auditorio de la estación experimental del Ministerio de Agricultura y en las oficinas de la granja experimental de Choquenaira, propiedad de la universidad, se informa periódicamente a los comuneros de los resultados preliminares de los trabajos de investigación que se van llevando a cabo. Estos resultados son analizados por la comunidad y convertidos en soluciones por ellos mismos, quienes señalan lo que necesitan. A partir de este punto se llevan a cabo las acciones.

Los proyectos, por lo tanto, se elaboran a partir de asuntos que interesan a toda la comunidad, por ser representativos de aspectos considerados clave para el desarrollo civil, social y económico de la comunidad misma. Con esta información y con el trabajo que se va realizando, la comunidad se organiza y toma parte en el proyecto. Además, se ha considerado conveniente motivar a los participantes más activos a través del reconocimiento público y de la donación de semillas, herramientas de trabajo y material escolar; también se ha podido apreciar que éste es un elemento importante en el éxito alcanzado.

La apropiación del proyecto por parte de la comunidad es la garantía de sostenibilidad en el tiempo, por lo que se pone énfasis en el tema de la capacitación. Esta se realiza a través de la participación directa e indirecta de profesores y estudiantes en la discusión organizada con la comunidad sobre los problemas que la afectan y la búsqueda de posibles soluciones. Así, en el proyecto Viacha, que tiene actividad agrícola y ganadera principalmente orientada a la producción de leche, en el análisis realizado con la participación de la comunidad se determinó que se carece de producción forrajera y que el ganado con el que se cuenta no es el más apropiado. Partiendo de este punto, la Facultad de Agronomía realizó investigaciones en la zona con el fin de incorporar alternativas de producción de forrajes y mejoramiento ganadero. Estas investigaciones dieron lugar no sólo a tesis de grado, sino que determinaron acciones para resolver los problemas de la comunidad. Los estudiantes, conjuntamente con los comuneros, trabajaron en la siembra de nuevas

especies forrajeras, en los sistemas de cosecha para la elaboración de ensilaje y heno, en la dosificación de vitaminas, en el pesaje y la selección del ganado, en el suministro de alimentos balanceados, así como en otras actividades.

Conocimiento y participación comunitaria

Este trabajo no tendría mucho valor y se limitaría a una acción marginal si no estuviera ligado a la apropiación del proyecto por parte de la comunidad, por lo que el componente académico se extiende a la formación y profundización de los conocimientos y experiencias de los comuneros. Estos programas de formación de los comuneros se basan, en primer lugar, en la actividad misma y en la reflexión que tienen sobre ella las personas que intervienen en los distintos proyectos, es decir, de los que trabajan directa e indirectamente en ellos.

Durante la etapa de ejecución del proyecto se imparten a la comunidad cursos de capacitación (capacitación en sanidad animal, taller sobre manejo y mejoramiento animal, taller para el mejoramiento de forrajes, elaboración de queso y su comercialización). La metodología se basa en información y trabajo práctico, para que la acción social y cultural no quede en pura abstracción. La universidad considera que la capacitación del personal es fundamental por cuanto estas personas son un recurso del proyecto y de la colectividad. Para que los recursos se califiquen es necesario tener la formación como un dato permanente que deriva de la actividad misma, de la reflexión sobre ella y de su elaboración teórico-práctica. En muchos casos las comunidades demandan cursos a nivel técnico medio en los rubros que consideran necesarios para su desarrollo. Así, en esta región del Altiplano, las comunidades solicitaron y la universidad ya los concedió, cursos para técnicos medios en enfermería, para parteras y para extensionistas agrícolas.

Los objetivos del proyecto no son una ampliación del trabajo de los servicios sociales, como se los consideraba antes, sino que se originan en el interior mismo del conjunto de la labor comunal. Este carácter de globalidad que se da al trabajo tiene fundamentos más concretos y reales a partir de los cuales la universidad no sólo capacita sino que también colabora con la provisión de los insumos técnicos necesarios para lograr el éxito del proyecto y que la mayoría de las veces no están al alcance de las poblaciones. Estos servicios hacen más eficiente el uso de los recursos disponibles. Así, en el proyecto de Viacha no sólo proporcionó al agricultor oportunidades de mejorar sus conocimientos a través de cursos para el mejoramiento del ganado o del

forraje, sino que consciente de las escasas posibilidades económicas de la comunidad se otorgaron soluciones alternativas. Las investigaciones realizadas demostraron que parte de los problemas de la baja producción de leche se debía a características del ganado que existía en la región. Por lo que se entregaron sementales de la raza Holstein a la comunidad de Copalacaya. Como este proyecto responde a la lógica comunitaria, las autoridades de las comunidades de Choquenaira, Copalacaya y Muruamaya tienen como responsabilidad encargarse de la organización para el cuidado, la alimentación y el registro de montas (fecha, familia, número de vacas) que es necesario para hacer el seguimiento y la evaluación del proceso de mejoramiento del ganado. Procesos similares se implantaron para mejorar el ganado ovino, dotando de vitaminas y capacitando a los comuneros en la dosificación de las mismas. Para la producción de forraje en las comunidades citadas se distribuyeron y vendieron a costos reducidos semillas certificadas de cebada, avena y triticales provenientes de la empresa productora de semillas de la Universidad de Cochabamba. Estas prestaciones se otorgaron para garantizar el éxito del proyecto y también para dar respuesta a otras necesidades de la población. A solicitud de los comuneros se consiguió de la Fundación Kellogg materiales de construcción para la remodelación de las escuelas de las comunidades de Muruamaya, Pan de Azúcar y Calizaya. Los padres de familia participaron en las obras bajo la supervisión de los dirigentes de la comunidad y los profesores. La universidad aportó el personal técnico de la Facultad de Arquitectura para el estudio y la supervisión, logrando de esta manera contar con una infraestructura escolar que cumplía con las condiciones mínimas para realizar actividades educativas.

Resultados

La aceptación y los resultados de este proyecto impulsaron nuevas demandas de la población, por lo que el proyecto agrícola-ganadero, de Viacha —por solicitud de la población— fue ampliado a la actividad educativa. Por su parte, los jóvenes solicitaron programas de orientación vocacional en los cuales actualmente se imparten las carreras de ciencias de la educación y psicología. En las escuelas se constataron graves problemas de salud dental en los niños, por lo cual la Facultad de Odontología realizó un programa de extensión a fin de otorgar este servicio a los niños de la región. Asimismo, en las escuelas se detectaron problemas de desnutrición infantil, para lo cual la carrera de nutrición desarrolló programas, cambios alimentarios y suple-

mento de sulfato ferroso asociado a la vitamina C, con el propósito de reducir los índices de deficiencia de hierro. Con base en la producción existente en la zona se realizaron cursos de alimentación y se organizaron ferias de alimentos. Por su parte, una vez aceptado el programa, los líderes comunales solicitaron apoyo para la conformación del consejo de pueblos originarios de la región, para lo cual se les otorgó capacitación en liderazgo, metodología participativa, elaboración de proyectos y sistemas de evaluación y administración de los mismos.

A través del proyecto se han ido integrando otras zonas, las cuales son incorporadas al proyecto de forma integral y se trabaja en todos los niveles y en todas las zonas de intervención. Empero, no se debe olvidar que éstas son, al mismo tiempo, zonas problemáticas y de desarrollo y, por tanto, requieren preparación especial de programas que contemplen objetivos inmediatos y de más largo alcance, instrumentos concretos con los que hay que trabajar, y medir resultados. Es decir, requieren una elaboración programática científica y necesitan de aportes técnicos específicos de los expertos de los distintos campos con que cuenta la universidad. El componente técnico académico parece fundamental para asegurar validez científica a las decisiones tomadas para evaluar de manera objetiva los obstáculos y los problemas, y para preparar instrumentos válidos de acción. En esta etapa se realiza la unión entre el “momento técnico” y el “momento democrático” de la planificación, en un proceso recíproco, desde la población al técnico y de éste a la población, lo que garantiza la democratización de la acción de desarrollo. La universidad aprende de la comunidad y la comunidad aprende de la universidad.

Se debe señalar que el proyecto parte del respeto a la cultura originaria de la comunidad que es analizada por la universidad, puesto que interesa determinar cómo la comunidad percibe la vida, cuáles son los valores que conforman su identidad, etc., esto es, los factores que constituyen la base de su comprensión del mundo y que por lo tanto van a influir en el éxito del proyecto. Esto permite elaborar estudios que no sólo son útiles al proyecto sino que al mismo tiempo enriquecen el conocimiento de nuestra nación puesto que la universidad se encarga de publicarlos y, de esta manera, divulgarlos en una nación que carece de información sobre sí misma.

En relación con este aspecto, la carrera de literatura llevó a cabo un trabajo de recopilación oral sobre el quehacer diario de estas poblaciones, narrado por los comuneros, y la carrera de historia realizó un análisis de aspectos pertinentes de la historia de estas poblaciones, datos que están siendo utilizados por el gobierno boliviano en proyectos de reconversión turística.

Este trabajo, que comenzó en 1996, fue evaluado por la Fundación

Kellog el año 1998 y ampliado hasta el año 2001. Actualmente se están elaborando otros proyectos similares. La Universidad Mayor de San Andrés, en coordinación con la Universidad del Beni y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) trabajan hoy en la población de Cachuela Esperanza en el departamento del Beni. También, con el apoyo del gobierno alemán, se está trabajando en el norte de La Paz con la cultura tacana, proyecto que no sólo ha contribuido a mejorar la calidad de vida de la población sino que ha permitido redescubrir la riqueza cultural y científica de estas poblaciones olvidadas.

La Universidad Mayor de San Andrés, en trabajo conjunto con esa cultura, investigó y sistematizó las propiedades de las plantas medicinales de la región, aportando a la farmacopea mundial conocimientos sumamente enriquecedores. Logros como éste no sólo reportan ganancias científicas sino que permiten al pueblo tacana sentirse útil y reconocido, enriqueciendo su autoestima y su identidad como pueblo.

A la fecha, la universidad y los municipios involucrados en el proyecto, orgullosos de los logros conseguidos, están tomando contacto con las autoridades centrales. Consideramos que si estos pueblos pudiesen contar con el apoyo de los poderes públicos, podríamos garantizar el éxito de otros proyectos similares. De no ser posible, por lo menos habremos contribuido a que las comunidades se den cuenta de que tienen en sus manos parte del accionar para su desarrollo.

Conclusiones

Para concluir quiero hacer más las palabras de un estudiante quien, con respecto al proyecto, escribía: “Sí bien no son grandes los resultados, ellos son producto de la horizontalidad y no de la imposición; tampoco se promete a las comunidades lo que no se puede cumplir; todo es parte de un proceso y somos nuevos en investigar ello. No somos una ONG ni una institución político-estatal, somos la universidad, somos el ente investigador que constituye uno de los elementos centrales para el desarrollo de los pueblos, con un fin: reducir la pobreza a través del conocimiento”.

Experiencias recientes en México en evaluación de los programas sociales contra la pobreza

José G. Vergara Barragán

En México, como en varios países de América Latina, se ha avanzado de manera significativa en la estimación de los niveles de pobreza y pobreza extrema, a través de diferentes metodologías: la línea de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas, así como combinaciones de esos enfoques. Los resultados difieren según el método adoptado, las variables utilizadas y la disponibilidad de información. Sin embargo, las estimaciones generalmente no han ido acompañadas por trabajos de evaluación del impacto de las acciones que nos permitan conocer la transformación de los índices demográficos de la población en condiciones de pobreza, considerando su evolución en el tiempo. Parece que esta situación prevalece en la mayoría de los países de la región.

En este trabajo se comparte la experiencia de México en la materia, señalando las acciones y los alcances de los trabajos de evaluación de los programas sociales con especial énfasis en los orientados a la superación de la pobreza.

La importancia de evaluar los programas sociales

La evaluación es un instrumento de las políticas públicas utilizado para analizar los resultados cuantitativos, conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y medir el impacto real de las acciones sobre las condiciones de vida de la población. Asimismo, permite saber para qué sirven los programas sociales, identificar sus problemas y potenciar sus logros. Las mayores ventajas de la evaluación se sitúan en el ámbito cualitativo ya que permite retroalimentar, corregir y mejorar los programas sociales, en este caso de los programas de reducción de la pobreza. La evaluación es un instrumento importante para sustentar la adopción de decisiones por parte de los encargados de las políticas sociales y de los que llevan a cabo las acciones.

Aunque se reconoce la importancia que tiene la evaluación, ésta no se encuentra a la altura requerida por los programas sociales. Sin embargo, esto no quiere decir que esta actividad esté ausente en los procesos de planificación de la política social, lo que sucede es que aun con los avances logrados en la materia no se ha alcanzado a desarrollar la fase de evaluación del impacto económico y social, que es el tema central de este documento.

Las experiencias en materia de evaluación de programas sociales se han centrado básicamente en los aspectos de diagnóstico, operativos, de análisis programático-presupuestario y de resultados, relacionados con la inversión realizada y las metas alcanzadas, así como en trabajos e investigación de campo para la supervisión de obras.

Con este tipo de análisis se han podido detectar algunos factores de importancia para mejorar el desarrollo de los programas, tales como la insuficiencia de recursos para atender la demanda, la concentración de los apoyos en las zonas relativamente más desarrolladas de los estados y la problemática de la coordinación interinstitucional. Asimismo, se conoce la cobertura y la orientación del gasto en las zonas de pobreza y se confirman las prioridades.

Al igual que ocurre, seguramente, en otros países, en México, la práctica de la evaluación de impacto se encuentra en una etapa inicial y poco extendida de desarrollo, lo cual representa un reto y una oportunidad. En parte este incipiente desarrollo se debe a lo complejo de medir de manera sistemática los fenómenos sociales por lo limitado de la información disponible y por los costos que implica aplicar el instrumental metodológico necesario para una tarea de esta magnitud.

Contar con estudios técnicamente sólidos, documentados y metodológicamente consistentes sobre los avances y los problemas de los principales programas instrumentados tiene, por lo menos, las siguientes ventajas: la detección oportuna de los problemas; el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las acciones para elevar los alcances y beneficios en la población objetivo de los programas; la identificación de elementos de análisis que contribuyen a debatir aspectos concretos de la estrategia de reducción de la pobreza; y la participación en la toma de decisiones formulando recomendaciones en el corto y largo plazo.

La evaluación es un procedimiento permanente de nuestras acciones y de sus resultados, es un cuestionamiento de lo que se lleva a cabo con el propósito de mejorarlo constantemente y es también una sistematización que permite un conocimiento común para obtener cada vez mejores resultados respecto de sus objetivos.

Se requiere también tomar en cuenta que el universo a evaluar es vasto, diverso y complejo e implica diferentes niveles de análisis. Es muy importante insistir en que precisamente por ello, en el proceso de planificación debe otorgarse la misma importancia a la evaluación que a la programación y a la operación.

La experiencia reciente del Ramo 26. Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza

Qué es el Ramo 26

El Ramo 26 es una de las partidas presupuestarias más importantes destinadas a reducir la pobreza en México, más que por la cuantía de sus recursos, por su esencia, tipo de acciones y orientación. Su objetivo es contribuir a erradicar la pobreza extrema y la exclusión social mediante acciones que promuevan la generación de empleo y oportunidades de ingreso, privilegiando la atención a los grupos y regiones que presentan los mayores rezagos sociales.

En 1999 este ramo tenía un presupuesto superior a 400 millones de dólares, recursos que significaban 1% del gasto en desarrollo social y 0,6% del gasto programable del sector público mexicano. Hasta 1995 en este ramo se incluían alrededor de 30 programas orientados a la atención de las necesidades de infraestructura social básica seguida del apoyo a la producción como el desarrollo regional (ver cuadro 1).

Después de un proceso de transformación basado en la descentralización de los recursos, en 1999, el Ramo 26 cuenta con 15 programas sociales divididos en los siguientes cuatro fondos específicos: fondo para el desarrollo productivo; fondo para impulsar el desarrollo regional sustentable; fondo para atender a grupos prioritarios, y fondo de coinversión social y desarrollo comunitario.

Entre sus principales programas se encuentran los de empleo temporal, las empresas sociales, el crédito a la palabra, el desarrollo productivo de la mujer, fondos regionales indígenas, los jornaleros agrícolas, los maestros jubilados, el servicio social comunitario y la coinversión social, todos orientados al beneficio de la población y regiones en pobreza (ver cuadros 2 y 3).

CUADRO 1 RAMO 26 - SUPERACION DE LA POBREZA. CONCENTRADO POR PRINCIPALES PROGRAMAS, 1995-1997

Programa	Gasto (en miles de pesos)			Resultados		
	Federal	Estadual	Total	Unidad de medida	Cantidad	Beneficiarios
Infraestructura social básica y apoyos						
Infraestructura educativa	1.465.205,9	412.733,0	1.877.938,9	Espacio educativo	50.418	6.104.432
Escuela digna	410.078,3	120.802,5	530.880,8	Escuela	28.552	4.798.459
Programa de apoyo al servicio social	273.012,7	44.134,1	317.146,9	Beca *	133.728	133.728
Estímulos a la educación básica ¹	3.712.507,7	674.959,7	4.387.467,4	Estímulo económico ²	857.711	857.711
				Despensa	15.477.543	
Hospital digno	39.883,7	10.475,1	50.358,9	Hospital	98	60.000 ³
Infraestructura hospitalaria**	238.278,3	43.527,7	281.806,0	Hospital	160	60.000 ³
Centros de salud	269.829,8	81.761,9	351.591,7	Centro de salud	2.826	18.357.497
Unidades médicas rurales	129.856,5	28.541,1	158.397,6	Unidad médica rural	1.097	1.444.625
Agua potable	2.580.314,3	788.655,7	3.368.969,9	Sistema	20.926	17.209.860
Alcantarillado	1.738.655,8	591.859,3	2.330.515,1	Sistema	12.576	21.237.922
Electrificación	1.762.624,2	525.363,3	2.287.987,5	Colonia	2.499	2.805.130
				Poblado	7.505	2.024.561
Urbanización	2.300.387,5	755.128,0	3.055.515,5			
Construcción de calles				Metro cuadrado (miles)	25.667,2	15.437.632
Banquetas***				Metro cuadrado (miles)	8.042,6	13.396.215
Alumbrado público***				Luminaria	194.893,3	N.D.
Pavimentación en colonias populares	1.570.882,6	559.974,0	2.130.856,6	Metro cuadrado (miles)	31.262,2	9.949.064
Vivienda digna ⁴	1.192.369,9	281.432,4	1.473.802,3	Vivienda	749.660	5.969.670
Maestros jubilados	102.865,8	18.714,8	121.580,7	Estímulo económico ²	6.618	6.618
<i>Subtotal</i>	<i>17.786.753,2</i>	<i>4.938.062,4</i>	<i>22.724.815,6</i>			
Programas productivos						
Crédito a la palabra ⁵	1.322.108,4	230.470,8	1.552.579,2	Productor ²	759.939	759.939
				Hectárea ²	1.440.126	
Empresas de solidaridad	1.414.454,0	199.822,3	1.614.276,3	Empresa	10.343	106.124
Empleo temporal	2.925.309,5	501.843,1	3.427.152,6	Empleo	1.619.055	1.191.729

Jornaleros agrícolas	156.853,8	13.672,8	170.526,6	Proyecto	22.898	609.890 ²
Fondos regionales indígenas ⁶	167.422,3	13.230,5	180.652,8	Proyecto	8.701	715.879
Mujeres	135.312,9	28.909,7	164.222,6	Proyecto	14.451	61.770
Cajas solidarias ⁷				Cajas Solidarias	44	
				Cajas Locales	713	45.765
Programa nacional de reforestación	580.612,7	84.164,7	664.777,4	Planta (millones)	842,9	N.D.
<i>Subtotal</i>	<i>6.702.073,6</i>	<i>1.068.413,2</i>	<i>7.770.486,8</i>			
Infraestructura de apoyo al desarrollo regional						
Caminos rurales	2.521.981,9	649.334,8	3.171.316,7		115.829,4	N.D.
Construcción				Kilómetro	15.326,8	
Reconstrucción				Kilómetro	25.322,0	
Conservación				Kilómetro	75.180,6	
Carreteras alimentadoras	1.415.298,1	326.639,5	1.741.937,6		53.945,1	N.D.
Construcción				Kilómetro	2.047,0	
Reconstrucción ⁸				Kilómetro	2.266,1	
Conservación				Kilómetro	49.632,0	
<i>Subtotal</i>	<i>3.937.280,0</i>	<i>975.974,2</i>	<i>4.913.254,3</i>			
Otros programas	7.004.214,1	1.850.197,5	8.854.411,6			
Total	35.430.320,9	8.832.647,4	44.262.968,4			

* Incluye en 1995 las becas otorgadas a jóvenes y enfermeras.

** Incluye 11 hospitales en proceso en 1995.

*** Se refiere sólo a 1996 y 1997.

¹ Hasta 1995 este programa se denominaba Niños de Solidaridad.

² Corresponde a la cifra más alta del período.

³ Población potencial promedio beneficiada por hospital.

⁴ Incluye Vivienda Progresiva.

⁵ En 1995 este programa se denominaba Fondos para la Producción.

⁶ Incluye proyectos financiados con recuperaciones y recursos del Ramo 20.

⁷ Los recursos son fundamentalmente recuperaciones del Programa Crédito a la Palabra, por lo que ya están incluidos en ese programa.

⁸ Incluye modernización de carreteras.

Fuente: SEDESOL, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-1997. Coordinadoras de los Programas y Dirección General de Planeación.

CUADRO 2 RAMO 26-PRINCIPALES PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA. PRESUPUESTO Y RESULTADOS 1998*

Concepto	Gasto Federal (Millones de pesos)	%	Resultados	
			Unidad de Medida	Cantidad
Programa de empleo temporal	1.135,8	32,91	Empleo	405.348
Crédito a la palabra	415,8	12,03	Hectárea (millones)	1,2
			Productor (miles)	515,5
Atención a zonas áridas	25,5	0,74	Hectárea	3.893
Proyecto FIDA-Ixtleras	63,2	1,83	Hectárea	2.334
Jornaleros agrícolas	94,5	2,76	Persona	693.014
Atención a comunidades indígenas en Chiapas	71,7	2,07	Fondo regional	18
			Proyecto	**329
Maestros jubilados	44,2	1,28	Estímulo	7.208
Servicio social	129,6	3,75	Beca	53.327
Fondo de coinversión social	66,1	1,91	Proyecto	601
Mujeres	69,1	2,00	Proyecto	2.414
FONAES	707,7	20,47	Empresa	***731
Otros programas	632,2	18,25	—	—
Total	3.457,6	100,00		

*Cifras definitivas.

**Para los proyectos se tomó como fuente el Quinto Informe de Gobierno.

***Con capital de riesgo.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1998.

Descentralización y transformación del Ramo 26

Uno de los elementos centrales en la operación del Ramo 26 en los últimos años es el proceso de descentralización de facultades y recursos hacia los estados y municipios con los siguientes objetivos: distribuir los recursos con transparencia, es decir, garantizar equidad en la asignación del gasto a estados y municipios; evitar la discrecionalidad en el ejercicio del gasto, y fortalecer la capacidad de decisión y gestión de los municipios.

El avance fue gradual pero sostenido, ya que en 1994 los municipios recibieron 25% del total de recursos del Ramo 26; en 1995, 50% y en el bienio 1996–1997, 65%. En diciembre de 1997 se adicionó y reformó la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual se dio un paso definitivo para institucionalizar el proceso de descentralización al crear el Ramo 33, las aportaciones federales para entidades federativas y municipios donde el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social absorbió el anterior Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26, que ya se encontraba descentralizado. Con este mecanismo se proporcionó certeza jurídica a estos recursos.

Este proceso no podría entenderse sin el ejercicio de evaluación que

CUADRO 3 RAMO 26 - PRINCIPALES PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA. GASTO Y METAS 1999*

Fondo/Programa	Gasto (Millones de pesos)	Metas Unidad de Medida	Cantidad
Fondo para el Desarrollo Productivo	3.226,2		
Programa de empleo temporal	1.720,10	Empleo	516.325
Empresas sociales**	733,3	Empresa	640
Crédito a la palabra	540,0	Hectárea (millones)	1,3
		Productor	549.970
Desarrollo productivo de la mujer	82,0	Proyecto	2.332
Atención a zonas áridas	35,8	Proyecto	280
Fondos regionales indígenas	68,1	Fondo regional	23
Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable	300,4		
Atención compensatoria a la región Cañadas	67,0	Obra o acción	869
Investigación y desarrollo de proyectos regionales	25,6	Proyecto	15
Promoción de la planeación del desarrollo regional	216,7	Informe	124
Fondo para Atender a Grupos Prioritarios	273,0		
Jornaleros agrícolas	132,9	Persona	764.074
Maestros jubilados	66,4	Estímulo económico	7.738
Atención a productores agrícolas de bajos ingresos***	82,5	Productor	138.109
Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario	294,6		
Servicio social comunitario	168,6	Beca	54.997
Coinversión social	88,0	Organización	715
Capacitación y fortalecimiento comunitario	25,6	Acción	N.D.
Total	4.102,2		

* Cierre estimado a diciembre.

** Se refiere a empresas con capital de riesgo.

***Se compone de los proyectos: Desarrollo de las comunidades rurales marginadas de las áreas
Ixteles, Desarrollo de las comunidades indígenas de Puebla y Desarrollo de las comunidades mayas
de la península de Yucatán.

N.D.: No disponible.

Nota: La suma de los parciales por fondo no coinciden debido a que las cifras de los programas en
algunos casos son de cierre estimado y en otros del presupuesto original.

Fuente: SEDESOL. Dirección General de Planeación y Quinto Informe de Gobierno 1999.

implicó y se tradujo en un aporte de la mayor importancia para la planificación. Para lograr la nueva orientación del Ramo se trabajó en un análisis detallado del diagnóstico de la situación económica y social por municipio (2.412 en 1995), y se aprovecharon las experiencias adquiridas por el Ramo 26 en su operación municipal que demostraron capacidad de ejecución de los municipios y las comunidades. Además, después de que en múltiples reuniones de evaluación los presidentes municipales y organizaciones comunitarias analizaron con las autoridades estatales, federales y legisladores el papel de los municipios en el combate a la pobreza, se adoptó un enfoque a largo plazo.

Hoy los recursos descentralizados para reducir la pobreza en los estados y municipios se destinan fundamentalmente a la creación y el fortalecimiento de infraestructura básica de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación, conservación de la infraestructura educativa de nivel básico, la construcción y el mejoramiento de caminos e infraestructura productiva, y las obras ya no se hacen por convenio como se hacían hasta 1995, sino por ley.

Uno de los aspectos relevantes en este proceso de descentralización es que los recursos se distribuyen mediante una fórmula que contempla tanto la insuficiencia de ingresos como las necesidades básicas insatisfechas, lo que se aplica desde 1997. De esta forma se asegura que los recursos existentes se canalicen en mayor medida a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza, además de que este procedimiento permite trabajar con presupuestos multianuales lo cual favorece la planificación del desarrollo estatal y municipal (ver en el Anexo la fórmula empleada en 1999 y establecida en la Ley de Coordinación Fiscal).

Esto asegura que los gobiernos estatales y municipales cuenten con un presupuesto que otorga continuidad a las obras de infraestructura básica impulsadas en su jurisdicción, un componente estratégico en la reducción de la pobreza.

Los recursos se distribuyen del gobierno federal a los estados y de estos a los municipios, utilizando una fórmula igual o alternativa establecidas en la ley. Es importante señalar que la distribución que se publica al inicio del año la conoce cualquier persona interesada y el proceso va acompañado de la transferencia de facultades de decisión al ámbito municipal en coordinación con la participación de las comunidades.

El Ramo 26 descentralizó a través de este proceso 65% de sus recursos a los estados y municipios, los cuales los reciben ahora directamente y la apli-

cación de la fórmula permite otorgar mayores recursos a los estados y municipios más pobres y, en consecuencia, a la población más necesitada.

Situación hasta 1998

En un breve análisis de las tareas de evaluación de los programas sociales para la reducción de la pobreza dentro del Ramo 26 se aprecia el desarrollo de evaluaciones de diagnóstico, de seguimiento físico-financiero y de medición de resultados o metas (ver cuadros 4 y 5).

En el trabajo de diagnóstico se ha avanzado en la elaboración de estudios documentales y de campo sobre los rezagos existentes en materia social y económica a nivel estadual, resaltando aquellas regiones que presentan los mayores niveles de pobreza, a través de variables educativas, de salud y carencia de infraestructura básica.

Antes y después de cada ejercicio fiscal se evalúan los aspectos programáticos y presupuestarios, lo cual ha permitido reducir tiempos y trámites innecesarios, logrando con ello avances significativos en: la programación de gasto y las metas a nivel nacional, entidad federativa y municipios; autorización y aprobación de recursos a través de propuestas de inversión, dictámenes técnicos y oficios de autorización; ejercicio del presupuesto mediante la apertura de líneas de crédito más expeditas y una radicación más ágil de los recursos; y la orientación de los recursos hacia la población en las regiones de mayor pobreza.

CUADRO 4 RECURSOS FEDERALES DEL RAMO 26. PRINCIPALES PROGRAMAS 1998-1999*

(en miles de pesos)

Programa	1998	1999	Variación absoluta	%
Empleo temporal	1.135.835,1	1.720.000,0	584.164,9	51,4
Empresas sociales	707.786,1	733.300,0	25.513,9	3,6
Crédito a la palabra	415.837,3	540.000,0	124.162,7	29,9
Jornaleros agrícolas	94.505,0	132.900,0	38.395,0	40,6
Fondos regionales indígenas	71.731,2	68.100,0	-3.631,2	-5,1
Desarrollo productivo de la mujer	69.114,7	82.000,0	12.885,3	18,6
Atención a zonas áridas	25.518,6	35.800,0	10.281,4	40,3
Fondo de coinversión social	66.161,4	88.000,0	21.838,6	33,0
Maestros jubilados	44.184,1	66.400,0	22.215,9	50,3
Servicio social comunitario	129.595,5	168.600,0	39.004,5	30,1
Total Ramo 26	3.457.623,6	4.102.127,0	644.503,4	18,6

*Cifras definitivas en 1998 y cierre estimado al mes de diciembre en 1999.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998 y Quinto Informe de Gobierno 1999.

CUADRO 5 RAMO 26. RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS 1998-1999*

Programa	Unidad de Medida	1998	1999	Variación absoluta	%
Empleo temporal	Empleo	405.348	516.325	110.977	27,4
Empresas sociales ¹	Empresa	731	640	-91	-12,4
Cajas solidarias	Cajas solidarias	15	30	15	100,0
Crédito a la palabra	Hectárea	1.166.375	1.284.130	117.755	10,1
	Productor	515.480	549.970	34.490	6,7
Jornaleros agrícolas	Personas	693.014	764.074	71.060	10,3
Fondos regionales indígenas	Proyecto	329	849	520	158,1
	Fondo	18	23	5	27,8
Desarrollo productivo de la mujer	Proyecto	2.414	2.332	-82	-3,4
Atención a zonas áridas	Hectárea	3.893	4.194	301	7,7
Fondo de coinversión social	Proyecto	601	715	114	19,0
Maestros jubilados	Estímulo económico	7.208	7.738	530	7,4
Servicio social comunitario	Beca	53.327	54.997	1.670	3,1

*Cifras definitivas en 1998 y en 1999 cierre estimado al mes de diciembre.

¹ Se refiere a empresas de capital de riesgo.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1998 y Quinto Informe de Gobierno 1999.

La evaluación de los resultados se ha fundamentado en un trabajo de análisis del gasto asignado y de las metas alcanzadas a nivel nacional, estadual y, en algunos casos, municipal. Este ejercicio ha permitido detectar, entre otros aspectos, en cuánto han crecido o disminuido los recursos asignados a los programas, así como hacia dónde y con qué regularidad se asigna el presupuesto.

Con ello se busca mejorar programas en respuesta a la problemática social detectada, generar información presupuestaria auditable y conocer la cobertura de los programas frente a las necesidades de la población objetivo. Sin embargo, en este proceso de evaluación detectamos tres grandes insuficiencias:

- los diagnósticos generalmente están desactualizados debido a la falta de fuentes de información reciente y desglosada a nivel municipal y localidad;
- la atención se centra en reportar el avance del ejercicio presupuestario sin un análisis del trabajo de campo que permita conocer el estado de todas las obras y, sobre todo, su calidad;

- la agregación estadística con unidades de medida por programa informa de cantidades alcanzadas pero no sobre su impacto.

Estas modalidades de evaluación han aportado gran riqueza de información derivada de la experiencia del personal de las instituciones y han pasado a formar parte del acervo informativo de las acciones públicas. Sin embargo, en relación con el beneficio económico y social que generan los programas, su desarrollo es aún incipiente.

Un avance en este sentido se logrará con la incorporación en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 (PEF) de la disposición de formular a partir de ese año indicadores de evaluación y de gestión que midan el impacto económico y social de los programas (la disposición se refiere a todos los subsidios y transferencias del gobierno federal y no sólo a los programas del Ramo 26). De acuerdo con ello las reglas de operación del Ramo 26 establecen la evaluación interna con indicadores de impacto y la externa con instituciones.

Para llevar a cabo las modalidades de evaluación propuestas para este año la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) formuló el programa de Evaluación Integral 1999–2000 del Ramo presupuestario 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”.

Se busca la determinación del impacto de los programas sobre las condiciones de vida de la población en pobreza extrema. Para llevar a cabo la evaluación de impacto, SEDESOL —además de continuar con evaluaciones de resultados y de proceso o seguimiento— en 1999 inició evaluaciones internas y externas de impacto de los programas del Ramo presupuestario 26.

Evaluación de impacto interna

Se fundamenta en el diseño, la elaboración y aplicación de indicadores de evaluación. El objetivo general de estos indicadores es generar y presentar datos a corto plazo de los programas que puedan reportarse en forma periódica para tener un panorama sintético y significativo de los resultados alcanzados. Se trata de superar los tradicionales esquemas de seguimiento basados en indicadores y variables de carácter cuantitativo, estáticos, sin continuidad y que no generan información más allá del proceso programático-presupuestario o de la cobertura alcanzada.

Los indicadores que se aplican a partir de 1999 se clasifican en cuatro grupos: impacto, resultados, focalización y equidad de género. En 1999, en un trabajo conjunto entre las áreas normativas, de coordinación y operativas,

se definieron alrededor de 140 indicadores para diez programas básicos que muestran la aplicación de ingresos, los beneficios generados por tipos de proyectos, los costos y, en general, los cambios en las condiciones de vida.

El primer grupo de estos indicadores permite determinar la información sobre el empleo y actividades productivas, y su incidencia en el aumento en los niveles de bienestar de la población objetivo. La focalización trata de desagregar los datos considerando las regiones más pobres del país, lo cual permite redireccionar las acciones hacia las zonas con mayores carencias. Como ejemplos de este tipo de indicadores se pueden mencionar los que evalúan la incidencia, la cobertura y la proporción del gasto orientado hacia aquellas regiones del país con mayores niveles de pobreza. En lo que respecta a la equidad de género, se trata de evaluar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Por último, los indicadores de resultados proporcionan información sobre la capacidad de alcanzar los objetivos del programa, que es la base para un esfuerzo de evaluación más profunda como es la evaluación de impacto.

Entre las ventajas que aporta este instrumento se encuentran las siguientes:

- se dispone de una serie permanente de datos robustos sobre los programas, lo que permitirá controlar el avance del mismo de forma trimestral, semestral y anual;
- el costo institucional se minimiza puesto que la generación, recolección y tratamiento de los datos se realiza dentro de la misma institución;
- los resultados de los indicadores proporcionan evidencias para corregir a tiempo las insuficiencias del programa;
- se mejoran los sistemas de captación de información y se inicia el cumplimiento con la entrega oportuna de datos;
- se establecen las condiciones para crear un sistema de evaluación continua que genere estadísticas permanentes.

Por otro lado, entre las limitantes se observa que la información se obtiene de los registros internos del programa, lo cual ha exigido mejorar los métodos y formatos de captación de los datos respectivos.

Evaluación externa del impacto económico y social

Esta es la modalidad de evaluación que más interesa iniciar en los programas sociales de reducción de la pobreza. El objetivo es medir el impacto social y económico de los programas y los beneficios de sus acciones a la comunidad.

En este sentido se busca evaluar no sólo la eficacia y la calidad de los

procesos del programa, sino medir su impacto en las condiciones de vida de los beneficiarios y sus repercusiones sociales y económicas, así como detectar los obstáculos que enfrenta la aplicación del programa y proponer alternativas para mejorarlo. Esto tiene un rezago de muchos años que es preciso corregir de inmediato para identificar la magnitud y conocer para qué sirven las acciones del programa para superar la pobreza.

Con el propósito de guiar el estudio se elaboraron términos de referencia para que instituciones académicas evalúen los programas del Ramo 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

Las evaluaciones las llevan a cabo instituciones externas y buscan medir el impacto social a través de un ejercicio basado en trabajo de campo, encuestas por muestreo y entrevistas; también se trata de elaborar indicadores de impacto. Para determinar el contenido de los estudios, SEDESOL elaboró términos de referencia para cada uno de los objetivos, alcances, metodologías y período a evaluar, así como otros aspectos fundamentales para estimar la eficiencia, la transparencia y la complementariedad de las acciones. Una parte importante de este ejercicio consiste en la elaboración de propuestas para mejorar los programas, o bien para ampliarlos o reorientarlos si fuera necesario.

La estrategia metodológica se fundamenta en la investigación de campo a través de análisis por muestreo y la aplicación de entrevistas.

Es importante recalcar que la adecuada aplicación de esta técnica estadística representará la base de un aprendizaje institucional para el diseño, levantamiento, procesamiento y análisis de los resultados de las encuestas y permitirá formular propuestas de mejoramiento del programa.

Bajo la coordinación de SEDESOL, la evaluación contempla las siguientes etapas generales: preparación del marco muestral y diseño de la muestra; diseño de instrumentos; aplicación de prueba piloto; levantamiento de la información; captura de datos; procesamiento de la información; presentación de resultados y propuestas de mejoramiento.

Esquema integral de evaluación

El esquema de evaluación interno-externo adoptado servirá para tener un conocimiento objetivo del programa que fundamente de mejor manera el proceso de adopción de decisiones; igualmente facilitará el aprendizaje institucional y la acumulación de conocimientos y experiencias.

Uno de los aspectos más importantes de la evaluación es su capacidad para identificar y generar datos sobre las distintas etapas y características de los pro-

gramas o las acciones en las que se aplica, los cuales una vez sistematizados permitirán su utilización como información para retroalimentar la planificación, ponderando el impacto de las acciones en la población en situación de pobreza.

A pesar de las limitaciones, se ha reconocido la necesidad y pertinencia de evaluar y, sobre todo, hay conciencia de que ello está asociado a la disponibilidad de un sistema de información básicamente diferente al actual, construido a partir de indicadores de evaluación, con mayor cobertura, y con acceso y periodicidad adecuados.

Apuntes finales

- La evaluación de impacto de los programas sociales representa una de las etapas más importantes de la política pública para el desarrollo social, ya que permite retroalimentar el proceso de ejercicio del gasto, estimar cualitativamente los resultados y proponer medidas correctivas. En este sentido se reconoce que la evaluación es una actividad tan importante como la planificación y la ejecución, además de que permea estas fases en todo momento.
- Un factor que le dará pleno sustento es su institucionalización en el sector público y el desarrollo de una cultura de la evaluación que ponga de manifiesto que esta actividad debe ser una práctica permanente enraizada en las diversas etapas del gasto en desarrollo social y no sólo al aplicarse como un balance final.
- En México se ha avanzado en materia de evaluación y se han acumulado experiencias importantes. Los pasos que se han dado recientemente constituyen las bases para impulsar un sistema permanente de evaluación del impacto económico y social.
- La región latinoamericana cuenta con una rica historia en política social y con un acervo importante de programas de desarrollo social, por lo que requiere en forma urgente de los procesos de evaluación de la calidad sustentados en criterios, técnicas y metodologías rigurosas que permitan contar con información confiable y permanente para determinar en qué grado los programas y proyectos sociales han impactado realmente en las condiciones de vida de la población que presenta pobreza. Todo ello para tomar decisiones, lograr eficiencia en el uso de los recursos escasos y multiplicar los beneficios. En este sentido la cooperación de todos los países de América Latina constituye un importante mecanismo para avanzar en esta importante materia.

Anexo metodológico

Fórmula de asignación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33: aportaciones federales a entidades federales y municipios

Desde 1996, dos terceras partes de los recursos federales destinados a superar la pobreza extrema se trasladaron a los municipios con la finalidad de atender de manera directa y con mayor oportunidad y eficiencia las demandas sociales más urgentes de la población, a partir de la aplicación de una fórmula nacional basada en indicadores sociales. El objetivo es que los estados y municipios de mayor pobreza reciban proporcionalmente más recursos, en función de sus necesidades.

A partir de 1998 la fórmula quedó incorporada a la Ley de Coordinación Fiscal como mecanismo de distribución de los recursos destinados a infraestructura social básica dentro del Ramo 33.

Dado que la pobreza extrema se expresa regionalmente con diferente magnitud y características, el proceso de asignación se guía por indicadores socioeconómicos generales que identifican y dan prioridad a los estados con mayores rezagos en la disponibilidad de servicios básicos así como en los niveles de educación e ingreso de las familias.

La base de elaboración de esta fórmula es el hogar porque la condición de pobreza extrema se hereda generacionalmente y sus causas derivan de la falta de oportunidades. Se busca identificar con mayor certidumbre la situación social de los estados bajo criterios estrictos y cuantificables que eliminan la posibilidad de distribuir con discrecionalidad el gasto para atender a la población en pobreza extrema. Lo anterior garantiza mayor transparencia en la distribución de los recursos al publicarse oficialmente la metodología utilizada con la finalidad de que cualquier interesado pueda reproducir el ejercicio y comprobar que los resultados corresponden a indicadores socioeconómicos.

También la información que nutre el cálculo es pública y accesible, ya que es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que la obtiene en el ámbito nacional bajo un esquema único.

Del mismo modo que para el gobierno federal, los legisladores establecieron que los gobiernos estatales deben dar a conocer oficialmente los montos, la fórmula y la metodología para la distribución municipal de los recursos de este Fondo, con base en los indicadores socioeconómicos que la ley mencionada señala.

Otra ventaja consiste en que se pueden valorar los avances sociales alcanzados en los municipios del país cada vez que se renueve la información censal del INEGI. Resulta importante señalar que para la elaboración de la fórmula se tomó en cuenta la opinión y las sugerencias de estudiosos del problema, en la búsqueda por armonizar siempre los elementos teóricos principales que se han dado para explicar la existencia y persistencia de este fenómeno.

La fórmula conjuga cinco de las principales necesidades económicas para dar cuenta de las condiciones de vida de los hogares pobres y de la situación prevaleciente en materia de servicios básicos de las viviendas en donde habitan. Se entiende la pobreza extrema como un fenómeno multidimensional que debe sostener su medición en un método integrado que lo explique tanto por la insuficiencia del ingreso familiar como por la falta de los servicios básicos.

El esquema de distribución para 1998 es básicamente el mismo que el aplicado durante 1997. La diferencia radica en que dos de los elementos que componen esta metodología (ponderadores y línea de pobreza) fueron revisados con el propósito de mejorar la calidad del cálculo, además de que se utilizó información más actualizada proporcionada por la Encuesta del Censo de 1995 levantada por el INEGI.

Planteamiento general

La metodología está sustentada en el Índice Global de Pobreza (IGP) y se desarrolla en dos etapas: identificación y agregación.

- *Identificación.* Del total de hogares, se identifica sólo a los que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas, con base en cinco brechas que miden la distancia entre la situación observada de cada hogar respecto a una norma mínima socialmente aceptable para comparar si el hogar se encuentra rezagado o ya ha logrado superar dicha norma.

Las cinco brechas se conjugan para determinar a través del valor de un Índice Global de Pobreza (IGP) si el hogar estudiado debe o no ser considerado pobre extremo. Para ello es necesario establecer y trasladar

los valores de cada brecha a una misma escala con la finalidad de que todas las necesidades sean igualmente medidas para poderse integrar. La escala que se utiliza va de $-0,5$ a 1 (donde 1 representa la carencia absoluta).

Existen hogares que tienen satisfecha alguna de estas necesidades y otras no, por lo que el número de necesidades insatisfechas y la distancia que les separa de sus respectivas normas permitirá determinar la intensidad de la pobreza extrema de ese hogar respecto de la situación de los demás hogares.

Así, sólo entran al cálculo para la asignación del fondo los hogares identificados por el IGP como pobres extremos. Con objeto de enfatizar la situación de los hogares cuya pobreza es más profunda, y de esta manera considerar la intensidad del problema, se eleva al cuadrado el valor del IGP.

- *Agregación.* La segunda etapa consiste en reunir geográficamente el volumen de carencias detectado en los hogares señalados como pobres extremos de cada estado. Un aspecto importante a considerar es el tamaño de estas familias, para lo cual el valor que se obtiene de elevar al cuadrado el IGP se multiplica por el número de miembros de cada hogar.

El resultado se traduce en un volumen de elementos comunes de pobreza equivalente bajo el concepto de Masa Carencial del Hogar que traslada el fenómeno de su expresión material de carencias a una noción de insatisfacción social para poder llevar a cabo la etapa de agregación.

De esta forma se determina la incidencia e intensidad del fenómeno y a partir de esta consideración se distribuyen porcentualmente los recursos entre todas las entidades del país, según la parte proporcional que aportan al total de la Masa Carencial Nacional.

Las brechas

Las cinco necesidades básicas que se valoran a partir de las brechas son las siguientes:

- ingreso por persona;
- nivel educativo promedio por hogar;
- disponibilidad de espacio de la vivienda;
- disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar; y
- disponibilidad de drenaje.

Para obtener cada brecha se resta de la unidad el resultado de dividir el valor del indicador en cada necesidad del hogar entre su norma respectiva, y posteriormente se traslada a la escala general. Si el hogar supera la norma se tendrá un valor mayor a uno que al restarse dará como resultado un número entre 0 y -0,5, señalando con esto que el hogar es no pobre extremo. Contrariamente, si el hogar no ha alcanzado la norma establecida como mínima se obtendrá finalmente un valor entre 0 y 1.

Como cada necesidad tiene un peso distinto en la explicación del fenómeno, se definieron exógenamente cinco ponderadores cuya suma es igual a 100%. Para evitar que el valor asignado a cada ponderador sea arbitrario, se estimó el costo promedio nacional que significa satisfacer las necesidades básicas consideradas.

El número de necesidades básicas utilizadas se limitó a las más representativas de las existentes en la encuesta de 1995, pero se puede afirmar que expresan bien la calidad de vida de la población ya que seguramente, si un hogar presenta fuertes rezagos en la satisfacción de estas cinco necesidades, con dificultad alcanzará a cubrir otros aspectos importantes como, por ejemplo, el de salud.

Línea de pobreza extrema

La línea de pobreza es el costo de una canasta de alimentos básicos, suficiente para dotar a un individuo de los requerimientos nutricionales indispensables para el desempeño de sus actividades diarias. Este monto sirve de frontera para separar los hogares cuyos miembros no disponen de los ingresos diarios suficientes para adquirir este conjunto representativo de los alimentos de mayor consumo de las familias mexicanas.

A diferencia de años anteriores, en donde la línea de pobreza extrema utilizada fue la estimación actualizada que algunos especialistas otorgan al valor de la Canasta Normativa Alimentaria elaborada por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y que es equivalente a dos salarios mínimos, en esta ocasión se trabajó en la conformación de una canasta que cumple con la cantidad de kilocalorías requeridas por la CEPAL, a la que se le agregó el costo de preparación de los alimentos y cuyo precio es de 190,86 pesos de noviembre de 1995 por adulto equivalente.

Para este propósito se utilizó la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares de 1994 elaborada por el INEGI.

También se definió a un individuo adulto equivalente y representativo de la composición por grupos de edad de la población, para tomarlo como referencia en la medición del consumo familiar observado en esta encuesta.

La estimación de una línea de pobreza significa un ejercicio laborioso para el cual se tomó la opinión de especialistas del Instituto Nacional de Nutrición y que arrojó una canasta de 41 productos. La línea de pobreza extrema es la norma aplicada para el cálculo de la brecha de ingresos por trabajo.

Los ponderadores

La ponderación sirve para determinar el peso que cada brecha tiene en el fenómeno (por ejemplo, para efecto de resaltar las acciones que realiza este Fondo, el ponderador de la brecha de disponibilidad de drenaje considera también el costo de agua potable). La satisfacción de las necesidades mencionadas se atiende en alguna medida a través del gasto privado de cada hogar, pero también a través de las transferencias gubernamentales, por lo que se toma en cuenta esta distinción.

De esta manera, el cálculo se basa en el gasto público y/o privado necesario para satisfacer la norma establecida para cada necesidad. Así, por ejemplo, el ponderador de la brecha de ingreso se sustenta en el valor de la línea de pobreza extrema.

Para determinar el costo privado de los demás ponderadores se utilizó el gasto del quinto decil en aquellos conceptos similares señalados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994. En el caso de la vivienda se calculó el costo promedio nacional de adquisición y construcción de una vivienda unifamiliar de interés social de 45 m², considerando un terreno en breña de 90 m² urbanizado, a una tasa fija de interés social de 20 años.

Para determinar el valor de las transferencias gubernamentales se estimó el costo promedio nacional de construcción por hogar de un sistema de agua potable, drenaje y electricidad, así como el respectivo a la urbanización de una vivienda unifamiliar de interés social, con las características ya señaladas. La transferencia pública en educación a cada hogar se determinó a partir del promedio nacional del costo por alumno en educación primaria con base en información publicada por la Secretaría de Educación Pública y el INEGI.

En todos los casos los precios se deflactaron a noviembre de 1995 o a

1995 cuando no fue posible contar con el índice de precios utilizado a un nivel mensual.

Esquema general de la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33

Para la distribución de este fondo entre los estados se diseñó y aplicó una fórmula calculada por hogar y sustentada en indicadores de pobreza, para considerar regionalmente la proporción e intensidad de este problema.

Como hemos señalado, el cálculo utiliza la base de datos de la Encuesta del Censo de 1995 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) porque contiene la información desagregada que permite efectuar una estimación desde la situación observada de los miembros de los hogares. Este esquema es similar al aplicado en 1997 pero se mejora para 1998, con estimación más precisa de dos de sus elementos: ponderadores y línea de pobreza.

La metodología se desarrolla en dos etapas. En la primera se identifica mediante el Índice Global de Pobreza (IGP) entre la población total sólo a los hogares que no alcanzan a satisfacer mínimamente sus necesidades básicas. La segunda consiste en integrar regionalmente el volumen de carencias de todos los hogares identificados como pobres extremos.

Con base en la siguiente expresión, para cada hogar se estiman cinco brechas de pobreza que corresponden a cada una de las necesidades básicas, comparando la situación que prevalece en cada hogar con las respectivas normas mínimas aceptables socialmente:

$$P_j = \left[\frac{Z_w - X_{jw}}{Z_w} \right] = \left[1 - \frac{X_{jw}}{Z_w} \right] \quad (1)$$

Donde:

P_j = Brecha referida a la norma de pobreza extrema Z_w , para el hogar j en estudio,

Z_w = Norma previamente establecida para la variable X que representa la necesidad W del fenómeno.

X_{jw} = Valor observado en cada hogar j , para la variable X correspondiente a la necesidad W .

El valor obtenido de cada brecha posteriormente se ubica dentro de una misma escala que guarda una métrica similar para las cinco necesidades con-

sideradas a fin de poderse conjugar. El hogar puede mostrar alguna necesidad satisfecha que represente un logro, pero al mismo tiempo puede encontrarse rezagado respecto a otras necesidades y, en ese caso, tener carencias que limiten sus oportunidades de desarrollo.

Si el hogar tiene carencias evidentes, el valor de cada brecha tenderá a acercarse a 1 (valor que representa una carencia absoluta). En caso contrario, si la brecha tiene un valor entre -0,5 y 0, el hogar muestra logro en la necesidad estudiada.

Una vez determinadas las cinco brechas, se ponderan y suman, dando como resultado un valor índice (IGP) que permite distinguir a los hogares en pobreza extrema de los que no lo son. La ponderación señala el peso que tiene cada necesidad en la explicación del fenómeno, a partir del costo promedio nacional que significa para una familia acceder a esos satisfactores, sea por el esfuerzo privado de cada hogar o mediante la vía de transferencias públicas.

La siguiente fórmula representa el Índice Global de Pobreza de un hogar, que se conforma con las brechas P_{j1} , P_{j2} , P_{j3} , P_{j4} y P_{j5} y sus correspondientes ponderadores β_1 , β_2 , β_3 , β_4 , β_5

$$P_{j1}\beta_1 + P_{j2}\beta_2 + P_{j3}\beta_3 + P_{j4}\beta_4 + P_{j5}\beta_5 \quad (2)$$

Donde:

j = Es el hogar en estudio,

$\beta_1, \dots, \beta_5$ = Ponderador asociado a la necesidad W del fenómeno.

Los hogares en pobreza extrema serán sólo aquellos cuyo IGP se localice en el intervalo entre 0 y 1. Con el propósito de enfatizar la situación de los hogares en pobreza extrema y destinar más recursos a los estados y municipios donde la pobreza es más profunda, se eleva al cuadrado el valor del índice, y el resultado se multiplica por el número de miembros del hogar, para incorporar el factor poblacional. Este paso permite obtener un volumen de elementos comunes de pobreza social equivalente bajo el concepto de Masa Carenial del Hogar, que traslada el fenómeno de su expresión material de carencias a una noción de insatisfacción familiar que permite efectuar la agregación geográfica, como se muestra a continuación:

$$MCH_j = IGP_j^2 * T_j \quad (3)$$

Donde:

- MCH_j = Masa Carencial del Hogar j ,
 IGP_j = Índice Global de Pobreza del hogar en estudio,
 T_j = Número de integrantes del hogar en estudio.

Una vez que se tiene la Masa Carencial del Hogar se agrega a la de los demás hogares pobres de un estado, de lo que resulta la Masa Carencial Estadual, expresada a continuación

$$MCE_k = \sum_{j=1}^k MCH_j \quad (4)$$

Donde:

- MCE_k = Masa Carencial del Estado k ,
 MCH_j = Masa Carencial del Hogar j ,
 j = Número total de hogares pobres extremos en el Estado k .

Posteriormente se suman las masas carenciales estaduales para obtener la Masa Carencial Nacional:

$$MCN = \sum_{k=1}^{31} MCE_k \quad (5)$$

Donde:

- MCN = Masa Carencial Nacional,
 MCE_k = Masa Carencial del Estado k ,

Cada una de las masas carenciales estaduales se divide entre la Masa Carencial Nacional para determinar la aportación porcentual que le corresponde a cada entidad en la pobreza extrema del país, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE_k = \frac{MCE_k}{MCN} * 100 \quad (6)$$

Donde:

- PE_k = Aportación porcentual del Estado k ,
 MCE_k = Masa Carencial Estadual,
 MCN = Masa Carencial Nacional.

Con esta conversión a Masa Carencial, se traduce el fenómeno a una misma expresión y así la asignación nacional se rige con los mismos criterios,

es decir, en función de la proporción con la que cada entidad federal participa en la magnitud de la pobreza extrema.

Las brechas

A continuación se describe la conformación de cada brecha, la norma establecida para cada una de ellas y el procedimiento aplicado para su medición.

Ingreso por persona

Se establece como norma una Línea de Pobreza Extrema por persona de 190,86 pesos mensuales de 1995. La brecha de ingreso se estima restando de esta línea el valor del ingreso promedio del hogar y dividiendo el resultado entre la misma línea. El cálculo del ingreso promedio del hogar toma en cuenta los ingresos por trabajo recibidos por todos los perceptores reportados de cada hogar y divide su monto entre el número de sus miembros.

El valor de esta brecha de ingreso se coloca dentro de una escala común que señala qué tanta es la carencia o el logro del hogar en esta necesidad. Para tal fin, se reescalan todos aquellos valores que resultaron menores a 0, estableciendo como cuota inferior el valor de $-0,5$. Así, el reescalamiento consiste en multiplicar por $(1/18)$ aquellas brechas cuyo valor sea mayor o igual que -9 y menor que 0, y colocar el valor de $-0,5$ a aquellas brechas con valor menor a -9 .

Nivel educativo promedio por hogar

Para calcular la brecha de educación se combinaron las variables de alfabetismo, grados aprobados, nivel de instrucción y edad de cada miembro del hogar con más de seis años. El nivel educativo se obtiene mediante la relación de grados aprobados del individuo entre la norma establecida según su edad. Esta relación se multiplica por la variable de alfabetismo cuando la persona tiene diez años o más, como se muestra a continuación:

$$NE_{ij} = E_{ij}/N_a * \text{Alfabetismo} \quad (7)$$

Donde:

NE_{ij} = Indica el nivel educativo de la persona i en el hogar j ,

E_{ij} = Representa los grados aprobados por el individuo i acorde con su nivel de estudios y edad, en el hogar j ,

Na = Es la norma mínima requerida de grados aprobados para el individuo acorde a su edad.

A la variable alfabetismo se le asigna valor 0 cuando la persona no sabe leer y escribir, en caso contrario vale 1. De esta forma, la condición de alfabetismo actúa como variable de control, anulando cualquier valor alcanzado en años aprobados si la persona, siendo de 10 años o más, no sabe leer ni escribir.

La norma establece que un individuo a partir de los 14 años tenga al menos primaria completa. Para menores de 14 años se consideran normas acordes según la edad con un margen de tolerancia.

A los niños de 7 y 8 años no se les pide ningún año aprobado; si tienen grados aprobados se considera como logro educativo y no se les aplica la fórmula (7) para la estimación del nivel educativo, pero sus grados aprobados se consideran como NE_{ij} para la fórmula (8).

La brecha educativa de la persona se obtiene restando de la unidad su nivel NE_{ij} , como lo indica la siguiente expresión:

$$\text{Brecha educativa} = 1 - NE_{ij} \quad (8)$$

Una vez estimada la brecha educativa de cada persona mayor de seis años se procede a incluirla en la misma escala, es decir, entre 0 y 1 si existe rezago educativo y entre -0,5 y 0 en caso de que exprese un logro, lo que se obtiene multiplicando por (1/ 7.334) aquellas brechas que resultaron menores a 0. Como la educación es una característica personal, se estima la brecha individual para después obtener la brecha educativa promedio del hogar.

Disponibilidad de espacio de la vivienda

La disponibilidad de espacio de la vivienda se mide por la relación existente entre el número de ocupantes por hogar y el número de cuartos dormitorio disponibles en la vivienda. La norma se fija en 3 personas por cada cuarto dormitorio. Para su construcción se aplica la siguiente fórmula:

$$DE_j = \frac{\text{Número de cuartos dormitorio} * 3}{\text{Número de ocupantes por hogar}} \quad (9)$$

Donde:

DE_j = Disponibilidad de espacio para dormir en la vivienda del hogar

En caso de que el resultado de la expresión anterior sea mayor que 1, se

NORMAS ASOCIADAS A LA EDAD

Edad (años)	Norma de grados escolares aprobados	Alfabetismo (exigencia)
7	0	no se exige
8	0	no se exige
9	1	no se exige
10	2	se exige
11	3	se exige
12	4	se exige
13	5	se exige
14 y más	6	se exige

procede a incluirlo en la misma escala común de todas las demás brechas, es decir, entre 0 y 1 si el hogar presenta rezago en disponibilidad de espacio en la vivienda y entre -0,5 y 0 en caso de superar esta norma.

Para hacer este reescalamiento se multiplica DEj por $(1,5 / 24)$ y al resultado se le suma 1 menos $(DEj / 24)$, obteniéndose DERj. Para calcular la brecha de vivienda se resta de la unidad el valor de DERj, o en caso de carencia DEj.

Disponibilidad de drenaje

Se establece como norma mínima aceptable el drenaje conectado a fosa séptica. Los valores asignados a cada categoría para la estimación de la brecha, son los siguientes:

Categoría	Valor asignado para el cálculo
Conectado a la red pública	1,5
Conectado a la fosa séptica	1,0
Con desagüe a la barranca o grieta	0,5
Con desagüe a un río, lago o mar	0,3
No tiene drenaje	0,0

Para calcular la brecha de disponibilidad de drenaje se resta de la unidad el valor observado según la tabla anterior.

Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar

Se construye en dos etapas. En la primera se observa la disponibilidad de electricidad en la vivienda: si se cuenta con este servicio esta brecha se con-

sidera 0; cuando no se dispone de electricidad se procede a evaluar el combustible que se utiliza para cocinar, considerando como norma el uso de gas.

El indicador disponibilidad de electricidad funciona como una variable de control. La siguiente tabla muestra los valores asignados a cada categoría:

Para calcular la brecha de electricidad-combustible para cocinar se resta de la unidad el valor asignado según la tabla anterior.

Categoría	Valor asignado para el cálculo
Electricidad	1,0
Gas	1,0
Petróleo	0,5
Leña o carbón	0,1

La asignación final

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social está conformado por dos fondos, uno para los estados y otro para los municipios. En el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal cabe señalar que el monto correspondiente a cada entidad federal se determina en dos etapas. En la primera se aplica un criterio de equidad, al destinar una cantidad que garantiza que cada estado reciba al menos 1% del monto total del Fondo. En la segunda etapa, la asignación se lleva a cabo conforme al nivel de pobreza, es decir, de acuerdo con los porcentajes determinados con la aplicación de la fórmula (6).

Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales en Chile

Gladys Rubio

El Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales, iniciado en 1997, forma parte del proceso de modernización de la gestión pública que ha privilegiado entre una de sus líneas estratégicas el hecho de lograr avances significativos en materia de transparencia de la gestión.

La necesidad de evaluar cómo se están utilizando los recursos públicos tiene que ver también, de manera prioritaria, con el mejoramiento de la capacidad del gobierno para determinar si los esfuerzos que se están haciendo a través de los diferentes programas públicos en ejecución están produciendo los resultados esperados, si se ha identificado adecuadamente a los beneficiarios de estos programas y si éstos están recibiendo los servicios en condiciones satisfactorias de calidad y oportunidad.

La evaluación sistemática permite a los servidores públicos verificar la adecuación de sus prácticas, así como revisar las capacidades técnicas y administrativas en su quehacer cotidiano. Por otra parte, una eficiente asignación de los recursos públicos requiere de un proceso estructurado y permanente de evaluación que alimente el proceso de toma de decisiones.

Hasta 1997, la función de evaluación como práctica sistemática no había sido tradicional en el sector público chileno.

El Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG) surgió durante la tramitación en el Congreso del proyecto de Ley de Presupuesto para ese año, estableciéndose un protocolo de acuerdo que señalaba que a partir de ese ejercicio presupuestario, y hasta el año 2000, el Ministerio de Hacienda debería llevar a cabo un sistema de evaluación de la totalidad de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional ejecutados por instituciones públicas, centralizadas o descentralizadas, cuyos recursos estuvieran contemplados en la Ley de Presupuestos, permitiendo una mejor y más eficiente asignación de los recursos públicos financieros, humanos o institucionales.

El PEPG se inició en marzo de 1997 con la evaluación de 20 programas

gubernamentales, agregando 40 programas al año siguiente y otros 20 en 1999. De este modo, de un universo de alrededor de 300 programas públicos, en tres años se evaluó un total de 80 programas de los diversos sectores o áreas, dando prioridad a los de cobertura nacional, de importancia estratégica y que involucran montos significativos de recursos de presupuesto de la nación, entre los cuales se pueden citar: en infraestructura, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el Programa de mejoramiento de barrios y el Programa de agua potable rural. En educación, el Programa de Alimentación Escolar, algunos programas de educación preescolar y programas de becas de educación superior. En salud, el Programa ampliado de inmunizaciones y el Programa de alimentación complementaria. En el área de fomento productivo, el Programa de promoción de exportaciones y el Programa de bonificaciones a las inversiones en riego y drenaje. En el área de desarrollo institucional, el Programa de fortalecimiento de la gestión municipal y algunos programas de subsidios tales como el Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales y el Programa de Subsidios de Enfermedad y Medicina Curativa.

El Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales está dirigido por un comité asesor integrado por los ministerios: Secretaría General de la Presidencia, de Planificación y Cooperación, de Economía, y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, cartera -esta última- que lo preside. Asimismo, a la Dirección de Presupuestos le corresponde la responsabilidad de la definición del diseño operativo y metodológico del programa, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación y la recepción y el envío de los informes de evaluación al Congreso Nacional.

Objetivo del programa

El objetivo básico del programa es generar información pública, oportuna, pertinente y confiable, relativa al diseño, a la gestión y al resultado de los programas públicos con el fin de optimizar la asignación de los recursos, mejorando a la vez su instrumentación y gestión mediante mecanismos de evaluación transparentes y técnicos que den cuenta de sus resultados a la ciudadanía. El programa se ha propuesto obtener un conjunto de productos, concentrándose en los siguientes:

- la identificación precisa de los objetivos explícitos e implícitos de los

- programas y análisis relativo a la consecución de los mismos;
- análisis y conclusiones sobre la continuidad de la justificación de los programas;
- análisis y conclusiones acerca del diseño de los programas;
- análisis y conclusiones sobre la organización y gestión de los programas;
- análisis y conclusiones de aspectos relacionados con la eficacia y eficiencia de los programas;
- análisis y conclusiones con relación a la sustentabilidad de los programas;
- recomendaciones prioritarias en torno a cada uno de los aspectos antes citados.

Selección de las intervenciones públicas a ser evaluadas

En la etapa de la determinación de los programas a ser evaluados cada año participan la Dirección de Presupuestos, las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, y los ministerios responsables de la ejecución de los programas. Estas instancias aportan opiniones y áreas de interés en torno a los programas a evaluar. Los criterios aplicados para la selección son: la importancia estratégica, el monto de los recursos involucrados y, en lo posible, la cobertura nacional. Un elemento que también está presente, cuando se trata de programas que hayan tenido un tiempo suficiente de ejecución, es que puedan mostrar resultados y que cuenten con suficiente información. Para ello también se utilizan las evaluaciones anteriores del programa, convalidando y contrastando sus resultados.

Con estos criterios se realiza una preselección de los programas a evaluar, que se formula como propuesta para ser sancionada finalmente por el Comité de Ministros para la modernización de la gestión pública.

Metodología

Las evaluaciones se realizan utilizando paneles de expertos conformados por profesionales de diversas disciplinas que se complementan en el proceso de evaluación, e incorporando a los organismos ejecutores de los programas en la medida en que no se altere la independencia de las evaluaciones.

Los profesionales que conforman los paneles son externos al sector

público y provienen del mundo académico o de la consultoría privada: más de 65% de los evaluadores seleccionados en estos tres años de ejecución poseen grado académico de magíster y doctor. Se seleccionan a partir de un registro de consultores que se actualiza cada año mediante convocatoria pública y luego de un riguroso análisis se escogen aquellos que, sobre la base de criterios técnicos preestablecidos, demuestren mayor competencia para evaluar los programas específicos en cada proceso.

La metodología de evaluación utilizada en este programa se sustenta en el instrumento de diseño y evaluación de programas y proyectos conocido como marco lógico, de acuerdo con el cual se busca un adecuado grado de homogeneidad al momento de sistematizar los resultados de las distintas evaluaciones. Este método permite evaluar cualquier tipo de programa y/o proyecto, ya sea de tipo social, productivo, o de fomento. El método del marco lógico tiene la ventaja adicional de que enfoca el trabajo técnico en los aspectos críticos, posibilitando la detección de vacíos y debilidades en la formulación o gestión de los programas.

El período de evaluación de cada programa es de tres meses, desde la fecha de constitución del panel hasta la entrega del informe final a la unidad de evaluación de la Dirección de Presupuestos y al Comité Asesor. Con anterioridad a la constitución de los paneles se realiza un trabajo riguroso de selección de los programas, de preparación de la información sobre los programas seleccionados, y de información y capacitación a los gestores de dichos programas en la metodología empleada.

Los informes de evaluación son entregados al Ejecutivo, al Congreso de la República y a los ministerios responsables de los programas evaluados. Al mismo tiempo, se establece que están disponibles para ser consultados por cualquier ciudadano. Actualmente se encuentra en desarrollo un proyecto en la Dirección de Presupuestos para incorporar una síntesis de los programas evaluados en la página web institucional.

Considerando que el objetivo fundamental del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales es contribuir a mejorar la gestión de los programas públicos y la asignación de los recursos fiscales, una vez concluida la etapa de elaboración de los informes finales de evaluación, las instituciones responsables de los programas sujetos a evaluación revisan con las autoridades de sus respectivos servicios y/o ministerios aquellas recomendaciones factibles de ser recogidas y, por lo tanto, incorporadas al diseño y gestión de los programas evaluados, estableciéndose para ello un acuerdo entre los ministerios responsables de los programas sujetos a evaluación y la Dirección de Presupuestos. Este acuerdo constituye la base para una acción

sistemática y permanente de control y seguimiento por parte de la Dirección de Presupuestos y las demás instancias involucradas en el proceso de evaluación.

Avances logrados en el proceso de evaluación

Como resultado de la experiencia acumulada, durante los tres años de aplicación de programa se ha avanzado en un conjunto de materias entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Consolidación de una metodología estandarizada para la evaluación de programas públicos: el marco lógico, particularmente del conjunto de formularios utilizados, se ha ido simplificando y flexibilizando de manera que permite acoger programas de muy distinta naturaleza. Un elemento relevante que ha debido ser resuelto es que entre los programas que se han evaluado, la mayoría no habían sido formulados en esta lógica y algunos tenían más de cincuenta años de funcionamiento. Al mismo tiempo, se ha hecho un importante esfuerzo de capacitación de las personas directamente relacionadas con los programas en el empleo de este instrumento, lo que seguramente tendrá efectos positivos en el perfeccionamiento de los procesos de control y evaluación posteriores a las evaluaciones.
- Se dispone de información sistematizada, oportuna e independiente sobre los programas y sus resultados, que sirve de antecedente para el análisis del presupuesto en sus distintas instancias.
- Los resultados de las evaluaciones son de conocimiento público y están disponibles para ser consultados por quien los solicite, lo que constituye un aporte a la transparencia en la gestión pública.
- Se ha contribuido al perfeccionamiento del diseño y la gestión de los programas públicos evaluados. Además, han mejorado las capacidades analíticas de los gestores de los programas, estimuladas por el esfuerzo de esclarecimiento de propósitos y resultados esperados, así como de los medios utilizados para lograrlos. El producto de las evaluaciones ha aportado elementos necesarios tanto para el rediseño de los programas como de los sistemas de seguimiento y/o evaluación.
- Se ha iniciado la instrumentación de un mecanismo de seguimiento de las recomendaciones propuestas por los paneles de evaluación e incorporadas por las instituciones responsables de los programas. Estas son recogidas en los balances integrales de gestión de los servicios, y a su vez

constituyen un antecedente para la elaboración del presupuesto del año siguiente.

Lo novedoso de este programa es su carácter sistemático y la unificación de la metodología empleada en la evaluación. Antes de su puesta en marcha se realizaban evaluaciones, particularmente de los programas iniciados durante los últimos años, especialmente aquellos con financiamiento de fuentes externas provenientes de organismos multilaterales. Sin embargo, estas evaluaciones eran aisladas y pertenecían al ámbito interno a los programas mismos. Si bien en general se realizaban bajo metodologías rigurosas, eran muy heterogéneos sus alcances, sus objetivos o el destino de sus resultados.

Resultados de la evaluación de los programas en el período 1997–1999

A partir de la revisión de las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de las evaluaciones referidas a los programas en ejecución, es posible señalar algunas de las principales enseñanzas derivadas de los diseños y gestión.

Fortalezas

- En términos de justificación y diagnóstico. En la mayoría de los programas evaluados hay consistencia entre los objetivos respecto del diagnóstico del problema que se desea resolver.
- En términos de diseño. Destacan los esfuerzos destinados a perfeccionar sistemáticamente el diseño de los programas, efectuando mejoras y actualizaciones, así como para lograr una mejor caracterización de los beneficiarios.
- En términos de gestión. Una parte importante de los programas hace esfuerzos permanentes para reducir o contener los costos administrativos en función del valor de las transferencias directas hacia los beneficiarios de las mismas.

Debilidades

- En términos de justificación y diagnóstico. Se requiere avanzar en la puesta al día muchos de los diagnósticos que fundamentan algunos de los programas públicos. Esto permitiría afinar la justificación de ellos

haciéndolos más pertinentes a la situación nacional actual y a las perspectivas de desarrollo económico social. Al mismo tiempo, en algunos casos se requiere hacer más explícitos los vínculos del programa con las políticas públicas vigentes.

- **Extensión del diseño.** Se debe avanzar en la especificación de los objetivos explícitos de algunos programas, en sus distintos niveles, en particular a nivel de efecto e impacto. También se debe avanzar de manera sistemática en la identificación y construcción de indicadores de efecto e impacto en diversos programas que permitan hacer un seguimiento y evaluaciones periódicas. Esto debería hacerse simultáneamente con la definición de metas progresivas y sus correspondientes plazos, junto con la definición de horizontes de tiempo efectivo de los programas. Además, es necesario incorporar en el diseño organizacional los elementos que aseguren la capacidad técnica y de gestión de las instancias responsables de la ejecución de los programas, principalmente cuando éstos se ejecutan de manera descentralizada.
- **En términos de gestión.** Es importante generar mecanismos adecuados de coordinación interinstitucional cuando en la ejecución de un programa concurren dos o más instituciones públicas, especialmente a nivel nacional, regional y local. También al interior de algunos programas se tienen que generar herramientas de control de gestión y planificación como el seguimiento, el monitoreo, los indicadores y las metas de gestión.

El proceso de evaluación ha planteado la necesidad de avanzar en el desarrollo de sistemas de información por centros de costos, costos por programa, costos de los servicios y/o bienes entregados a los usuarios.

Desafíos del programa

Con el objeto de fortalecer la función de evaluación en el sector público se estableció un grupo de trabajo interministerial integrado por los ministerios de Planificación y Cooperación, Secretaría General de la Presidencia y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que tiene la misión de elaborar una propuesta de diseño -dirigida al Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública- de una institucionalidad permanente para la formulación, el seguimiento y la evaluación de programas públicos, en el contexto de un sistema integrado de evaluación de la gestión pública.

Programa Comunidad Activa: una estrategia de inducción al desarrollo local integrado y sostenible (DLIS)

Elisabete Ferrarezi

El desarrollo local integrado y sostenible (DLIS) es un tema debatido en Brasil desde hace algunos años, que logró mayor relieve a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992. En esa ocasión se aprobó la Agenda 21, documento suscrito por casi 180 países, cuyo capítulo 28 se refiere a la Agenda 21 Local, una metodología para la promoción del desarrollo sostenible a través de la participación multisectorial de diversas instituciones -gubernamentales, sociales y empresariales- en la planificación y ejecución de acciones integradas y convergentes. En este trabajo se entiende como desarrollo local integrado y sostenible el concepto definido por la Agenda 21 Local.

En los últimos años, los programas y actividades de promoción del desarrollo local coordinados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, en el ámbito federal, estadual y municipal, también han contribuido a la pertinencia del tema.

Es la primera vez que el desarrollo local integrado y sostenible se adopta como estrategia federal de desarrollo. Además, las rondas de diálogo político del Consejo de la Comunidad Solidaria¹ han contribuido a la sistematización de esta nueva propuesta de promoción del desarrollo social.

¹ El diálogo político del Consejo de la Comunidad Solidaria es un espacio dedicado a la promoción del entendimiento entre el gobierno y la sociedad civil con relación a los temas estratégicos de una agenda social, con definición de prioridades e instrumentos de acción social para encarar la pobreza y la exclusión social. El objetivo es que converjan los esfuerzos y las acciones de esos actores con base en las prioridades definidas en las rondas de diálogo para la promoción del desarrollo social. En representación del gobierno participan los ministros de Estado relacionados con el tema y los técnicos gubernamentales del sector en cuestión. Por la sociedad participan: un empresario (en general a través de representantes de entidades de clase), los sindicatos y los movimientos sociales, las ONG, los intelectuales, y los especialistas en la materia, como también los consejeros.

La Quinta Ronda de Diálogo realizada en agosto de 1997, tuvo como tema central el análisis de las alternativas de ocupación e ingreso. En aquella ocasión el debate sobre el desarrollo local emergió como una estrategia innovadora de desarrollo social. Debido al interés suscitado se decidió que ése sería el tema central de la Octava Ronda, en marzo de 1998. En ella se llegó a diez puntos sobre los que hubo consenso (ver Comunidad Solidaria, 1998) que tratan de conceptualizar el DLIS e identificar sus principales características, además de aprobar varias propuestas concretas que tienen por objeto fortalecer y multiplicar las experiencias de desarrollo local.

En mayo de 1999 se reanudó el análisis del tema con el propósito de profundizar el debate sobre el concepto y la metodología del DLIS. Se avanzó en la discusión sobre la necesidad de integrar los esfuerzos existentes y generar sinergia entre los diversos programas gubernamentales y no gubernamentales en ejecución.

La Secretaría Ejecutiva coordinaba la red de actores de los ministerios sectoriales, de los estados y municipios, que ponían a punto programas prioritarios de lucha contra el hambre y la pobreza. Los programas, seleccionados en función de su capacidad para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más pobres, constituyen una agenda básica de la cual forman parte: la reducción de mortalidad infantil; el suplemento alimentario; el apoyo a la enseñanza básica; el apoyo a la agricultura familiar; la generación de empleo, el rendimiento y calificación profesional; y el desarrollo urbano. La función de la Secretaría Ejecutiva fue la de coordinar la instrumentación de los programas de la agenda básica, por medio de acciones descentralizadas y de la red de socios: gobiernos federales, estatales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. Las acciones de la agenda básica fueron dirigidas de manera prioritaria a los municipios más necesitados en cada estado, particularmente a los llamados bolsones de pobreza.

Por lo tanto, la base conceptual para la estructuración del Programa de la Comunidad Activa, facilitada por las rondas de diálogo político, el Consejo de la Comunidad Solidaria y la experiencia acumulada por la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria, incluye los siguientes objetivos: optimizar la gerencia de los programas, promover iniciativas que potencien su instrumentación e identificar prioridades para la atención de la población carente promoviendo la convergencia e integración de las acciones de reducción del hambre y la pobreza en los municipios más pobres. Los programas fueron desarrollados simultáneamente, procurando complementar la acción gubernamental y no gubernamental con el propósito de acelerar la reducción de los índices de pobreza en los 1.369 municipios seleccionados.

Para llevar a la práctica la nueva estrategia se reestructuró la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria con el objeto de profundizar y avanzar la propuesta de articulación e integración de las acciones sectoriales de lucha contra la pobreza como una estrategia viabilizadora del DLIS. Así, se elaboró un diseño capaz de enfrentar los desafíos producidos por la deuda social brasileña a través de la promoción del desarrollo local integrado y sostenible.

Estas experiencias acumuladas tanto por la Secretaría Ejecutiva como por el Consejo de la Comunidad Solidaria² indican que es posible llevar a la práctica esa nueva propuesta para profundizar y perfeccionar las estrategias desarrolladas en los últimos años.

Qué es el desarrollo local integrado y sostenible

El desarrollo local integrado y sostenible (DLIS) es un nuevo modo de promover el desarrollo que posibilita la organización de comunidades capaces de satisfacer sus necesidades inmediatas, descubrir o despertar sus vocaciones locales junto con desarrollar sus potencialidades específicas y fomentar el intercambio externo aprovechando el potencial local existente. De esta forma se considera el DLIS como una alternativa para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y para la conquista de un estilo de vida más sostenible (Comunidad Solidaria, 1999).

En el ámbito operacional, constituye un proceso de promoción del desarrollo a través de la asociación entre el Estado y la sociedad utilizando acciones multisectoriales integradas y convergentes. La instrumentación del DLIS

² Creado a inicios de 1995, tomando como base el antiguo CONSEA —Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, establecido por el gobierno anterior—, el Consejo de la Comunidad Solidaria asumió en la práctica la función de nuevo instrumento para el diálogo político y la promoción de asociación entre el Estado y la sociedad para el enfrentamiento de la pobreza y la exclusión por intermedio de iniciativas innovadoras de desarrollo social. El propósito de fortalecimiento de la sociedad civil dio origen al Programa Voluntarios, a la Red de Informaciones para el tercer sector y al esfuerzo sistemático de reforma del marco jurídico del tercer sector. La percepción de que era necesario innovar el diseño de las políticas sociales, transformándolas en políticas públicas de asociación entre el gobierno y la sociedad, se materializó en tres programas inéditos: el de la Universidad Solidaria, el de Capacitación Solidaria y el de Alfabetización Solidaria. Por último, la apuesta de que era posible —a pesar de los desacuerdos y de los conflictos— abrir un proceso sistemático de construcción de consensos en torno a los temas fundamentales de una agenda social en Brasil, resultó en sucesivas rondas de diálogo político que involucraron la participación activa de cientos de actores gubernamentales y no gubernamentales en el debate de asuntos candentes y polémicos como la reforma agraria, el ingreso mínimo y la educación fundamental, la seguridad alimenticia y nutricional de niños y adolescentes, alternativas de ocupación e ingreso, el marco legal del tercer sector y el desarrollo local integrado y sostenible.

presupone la adopción de una metodología que prevé, por lo menos: la capacitación para la gestión; actividades participativas de diagnóstico y planificación; la vinculación de la oferta pública de programas con la demanda social de la localidad; el seguimiento y la evaluación; el fomento de la capacidad empresarial, y la creación de una nueva institucionalidad participativa.

Desde la perspectiva del DLIS existe desarrollo sostenible cuando, de manera endógena, surgen las acciones planificadas así como recursos provenientes de las sinergias desencadenadas por nuevos patrones de relaciones establecidas entre los actores locales y no sólo cuando se consigue aumentar la cobertura a través de programas exógenos. En ese contexto adquieren importancia las nuevas prácticas políticas provenientes de la construcción de nuevos espacios ético-políticos, nuevas institucionalidades participativas, nuevos modelos de gestión de políticas públicas, nuevas prácticas sociales y nuevas prácticas de desarrollo (de Franco, 1999b; también, sobre el debate acerca de la sustentabilidad, cf. de Franco, 1999c).

Las políticas enfocadas al desarrollo sostenible se basan en los supuestos de un nuevo paradigma de políticas públicas cuyas principales orientaciones son: la asociación con la sociedad, la articulación intra e intergubernamental, y la convergencia e integración de las acciones.

El primer supuesto indica que la cuestión social no será resuelta únicamente por el Estado. La acción del Estado en esa área, aunque necesaria e imprescindible, es insuficiente. El desarrollo social exige que los ciudadanos asuman la defensa de sus derechos y se responsabilicen por el control de las acciones públicas. La acción política propiciada por el mayor compromiso de los ciudadanos en la construcción de su futuro puede resultar en la creación de nuevos lazos de sociabilidad y redes de solidaridad —el llamado capital social— que, además de crear nuevas sinergias para la promoción del desarrollo, genera la posibilidad de continuidad de acciones correctas. De esa forma, para la obtención de resultados más eficaces es fundamental la promoción de asociaciones entre el Estado, el tercer sector y el sector privado, con el propósito de articular una agenda de desarrollo en red.

El segundo supuesto indica que una coordinación eficiente del Estado en el sector social requiere de la articulación entre las diversas instancias y programas gubernamentales; sin ésta, la gestión del Estado no logrará una nueva racionalización capaz de crear condiciones para la promoción del desarrollo. Se exige mayor capacidad de cooperación entre la administración pública y de coordinación de redes cada vez más complejas en las cuales participan cientos de actores públicos y privados.

El tercer supuesto señala que el enfrentamiento de la pobreza requiere

la implantación de programas convergentes e integrados en una localidad específica, siendo posible conseguir nuevos recursos y producir impactos que, aisladamente, no podrían promoverse.

Las políticas públicas deben reorientarse más allá de su papel clásico — redistribución y transferencia de ingresos— para promover la capacidad empresarial económica y social de los vulnerables excluidos. Esto significa no sólo proteger, sino promover para desarrollar. Además de eliminar las carencias y satisfacer las necesidades básicas, las políticas públicas deben permitir que las comunidades desarrollen su propia organización enfocada al desarrollo de sus potencialidades y vocaciones específicas. Y adicionalmente a esas orientaciones, para la consolidación del nuevo paradigma propuesto de políticas públicas encaminadas a la promoción del desarrollo, se exige:

- Capacitar para la gestión local. Este es el factor que desencadena todo el proceso, ya que nada podrá ocurrir con simples definiciones de una agenda local sin el desarrollo de la capacidad de gestión local. Los promotores del desarrollo deben estar en condiciones de elaborar y llevar a cabo los planes de desarrollo participativo; ellos son los facilitadores de los procesos de cambio que servirán como un puente entre el presente y la situación deseada. Para eso es necesario involucrar a las personas y desarrollar una cultura del compromiso y la colaboración, creando espacios de negociación, acuerdos y asociaciones.
- Transformar las demandas privadas en demanda pública de la sociedad local. La colectividad movilizada en torno a su propio proceso de desarrollo debe asignar sus prioridades a partir de las necesidades identificadas y de un proceso de negociación y articulación política para definir el interés público.
- Articular la oferta de programas y acciones con la demanda pública. En vez de ofrecer una misma agenda para todas las localidades, es necesario tener flexibilidad para adecuar la oferta de programas a la demanda de la población local, respetando su diversidad de necesidades, intereses y vocaciones. Es la localidad la que construye su propia agenda desde abajo hacia arriba.

Asimismo, el DLIS exige la transferencia de recursos externos y la movilización de recursos internos, públicos y privados, tanto financieros como materiales y humanos. Ello presupone la creación de una nueva dinámica económica integrada de base local, en la cual se estimula la diversidad económica y la complementariedad de actividades empresariales que estén integradas con el territorio regional, de manera que se pueda generar una cadena sostenible de iniciativas.

El Programa Comunidad Activa: gestión y componentes

El objetivo del Programa Comunidad Activa es promover el desarrollo social por medio de la promoción del desarrollo local integrado y sostenible; la capacitación de las comunidades carentes para identificar sus vocaciones y potencialidades y para la elaboración participativa de sus agendas de prioridades; la articulación y la convergencia de las acciones del gobierno; y la creación de asociaciones con la sociedad.

La misión de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria, en esta etapa, es la de servir como instancia facilitadora copartícipe de la localidad en el avance del desarrollo social.

La propuesta será instrumentada por medio de una agenda local que deriva del plan de desarrollo, elaborado por un consejo o foro de desarrollo local. Los estados y los municipios invitarán a adherirse a un régimen de asociación que establece sus responsabilidades en la ejecución del programa.

La meta del gobierno federal para finales del año 2000 es desencadenar el proceso del DLIS en 1.000 municipios, distribuidos en todos los estados de la federación. Actualmente participan en el programa piloto alrededor de 150 municipios.

La composición propuesta establece una red de relaciones articulada en torno de seis instancias principales: la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria; el Comité Facilitador Nacional; el Equipo Interlocutor Estadual; el Equipo Facilitador Estadual; el Consejo o Foro de Desarrollo Local; y el Equipo de Gestión Local.

A continuación mencionamos las atribuciones de cada una de esas instancias.

La Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria

Es el órgano de la Asesoría Civil de la Presidencia de la República, responsable de la coordinación nacional de la comunidad activa, cuya función es desarrollar actividades de articulación con los ministerios y demás instituciones de los gobiernos federal, estatales y municipales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas que ejecutan acciones encaminadas a la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo. En nombre del gobierno federal suscribe contratos de asociación con los estados y municipios; promueve, por medio de socios, la capacitación para la gestión de procesos de desarrollo del Consejo o Foro de Desarrollo y del Equipo de la Gestión Local; compatibiliza la oferta de pro-

gramas sectoriales federales con las demandas identificadas en las localidades objetivo; acompaña, con la participación del Equipo Interlocutor Estadual y del Equipo de Gestión Local, la implantación de la comunidad activa, teniendo como base los indicadores de desarrollo.

El Comité Facilitador Nacional

Está integrado por la Secretaría Ejecutiva, el Consejo de la Comunidad Solidaria, los representantes de los programas del gobierno federal, y representantes de instituciones de la sociedad que participa en el programa.

El Equipo Interlocutor Estadual

Es la instancia ejecutiva del Programa Comunidad Activa en las unidades de la federación. Coordinada por el interlocutor estadual, está integrada por un cuerpo técnico con dedicación exclusiva que tiene la responsabilidad de acelerar el proceso de desarrollo local, articular las instancias gubernamentales y no gubernamentales y controlar las acciones instrumentadas.

El Equipo Facilitador Estadual

Está conformado por el Equipo Interlocutor Estadual, los representantes de programas de los gobiernos estaduais y federal existentes en el estado, así como por representantes de instituciones de la sociedad que participan en el programa.

El Consejo o Foro de desarrollo local

Es la instancia de coordinación del proceso de desarrollo en la localidad. Selecciona los miembros del Consejo o Foro durante el proceso de capacitación de la Comunidad Activa, al final de su etapa de sensibilización. La organización de sus miembros deberá ser producto de un consenso construido entre los principales líderes de la localidad, participantes de la etapa de sensibilización, obedeciendo a los parámetros nacionales del Programa de Comunidad Activa.

Las funciones del Consejo o Foro, siempre de acuerdo con el gobierno local, son: constituir y supervisar el Equipo de Gestión Local; elaborar el diagnóstico participativo local con el auxilio de la institución capacitadora y del Equipo Interlocutor Estadual; elaborar el plan de desarrollo local; ade-

cuar la oferta de programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales de nivel municipal a la demanda pública priorizada en la agenda local; elaborar la propuesta de agenda local; promover el pacto de desarrollo local y suscribir los términos de asociación; movilizar a la sociedad local y promover campañas de acción ciudadana para la instrumentación de la agenda local; mantener a la población informada de las acciones del DLIS (por medio de audiencias públicas, programas de radiodifusión, consultas, debates, y otros).

El Equipo de Gestión Local

Es una instancia pequeña, de carácter operativo, que instrumenta las decisiones del colegiado mayor. Es seleccionada por el Consejo o Foro durante el proceso de capacitación.

Las funciones de este equipo son: ejecutar las acciones determinadas por el Consejo o Foro para la elaboración del diagnóstico y del plan de desarrollo local; elaborar la cartera de programas de nivel municipal; ejecutar las acciones determinadas por el Consejo o Foro para la instrumentación de la agenda local con la articulación de los diversos actores, gubernamentales y no gubernamentales, responsables de esas acciones; alimentar el sistema de información gerencial del Programa Comunidad Activa; crear un sistema local de seguimiento y evaluación, con la ayuda del Equipo Interlocutor Estadual.

Principales componentes de la estrategia operativa de Comunidad Activa

- Movilización y convocatoria de los actores locales para la sensibilización. El alcalde, con la ayuda de la institución capacitadora y del Equipo Interlocutor Estadual, moviliza y convoca los liderazgos de la sociedad local para establecer un grupo representativo que deberá ser sensibilizado con relación al proceso de DLIS.
- Inicio de la capacitación local. La institución capacitadora inicia el proceso de capacitación en la localidad con la llamada “sensibilización”, cuyo objetivo es presentar a Comunidad Activa y discutir con la sociedad su importancia. En esta etapa se seleccionan los miembros que conformarán el Consejo o Foro de desarrollo local.
- Establecimiento del acuerdo de asociación inicial. El acuerdo de asocia-

ción inicial suscrito entre los gobiernos local, estadual y federal, establece compromisos y clasifica los roles en el proceso del DLIS.

- Fundación y capacitación del Foro o Consejo de Desarrollo Local. La segunda etapa del proceso de capacitación se inicia con la fundación del Consejo o Foro de desarrollo local.
- Fundación y capacitación del Equipo de Gestión Local. Se organiza el Equipo de Gestión Local durante el proceso de capacitación del Consejo o Foro de desarrollo local. Lo integran por lo menos tres personas con perfil gerencial, además del gestor del Programa Especial de Empleo e Ingresos (PRODER) del Servicio Brasileño de Apoyo a la micro y pequeña Empresa (SEBRAE), que procura despertar e incentivar la capacidad empresarial y apoyar a pequeños y medianos emprendedores individuales y colectivos con el fin de hacer viables nuevos negocios que generan empleos u ocupaciones productivas, renta y riqueza, preferentemente en las poblaciones de localidades con un bajo índice de desarrollo.
- Elaboración del diagnóstico participativo local. El Consejo o Foro y su Equipo de Gestión Local elaboran el diagnóstico participativo como parte integrante del proceso de capacitación, a cargo de la institución capacitadora que obligatoriamente deberá apoyar con metodologías participativas para su consecución.
- Elaboración del plan de desarrollo local. El Consejo o Foro y su equipo de gestión elaborarán el plan de desarrollo local como producto del proceso de capacitación.
- Elaboración de la agenda local. Escoger la agenda local es transformar las demandas privadas, que atienden a intereses particulares de personas y sectores de la comunidad, en una demanda pública que refleje los intereses comunes de la sociedad local. Sintetiza los programas más relevantes y estratégicos para dinamizar, estimular y desencadenar acciones que contribuyan al desarrollo local.
- Articulación de la oferta de programas con la demanda pública expresada en la agenda local. Se trata de un proceso de negociación entre todos los actores que articula la oferta de programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales con la demanda pública expresada en la agenda local.
- Celebración del Pacto de Desarrollo Local. Se trata de la concreción de un acuerdo entre los principales líderes y agentes de desarrollo estableciendo las responsabilidades de cada socio para atender las prioridades definidas en la agenda local.

- Implantación de la agenda local. Corresponde al momento de ejecución de las decisiones inscritas en la agenda pactada, mediante planes concretos.
- Capacitación para actividades de instrumentación de la agenda local. Para ello será necesario capacitar a los actores locales para que puedan realizar con éxito las actividades planteadas que requieren habilidades específicas.
- Evaluación de desempeño. El Comité facilitador nacional evaluará las localidades participantes un año después de la suscripción del Pacto, con base en indicadores establecidos en el proceso de implantación de DLIS.
- Premios o desaprobación. Con base en la evaluación de desempeño, las localidades serán premiadas o desaprobadas por el Programa Comunidad Activa; en caso de desaprobación no se renueva el acuerdo de asociación. El premio consistirá en la renovación del acuerdo de asociación con la oferta adicional de programas, inversiones y acciones para la atención a los puntos del plan de desarrollo local.

Consideraciones finales

Para lograr el desarrollo es imprescindible generar actividades económicas, sin embargo, éstas son insuficientes para promover el DLIS. La experiencia reciente demuestra que no existe relación causal entre crecimiento económico y desarrollo social.

El modelo económico adoptado por Brasil en épocas recientes presu- mía que el crecimiento económico acelerado resolvería los problemas de la pobreza. Eso llevó a una concepción asistencialista del Estado en el campo social, produciendo políticas sociales compensatorias hasta que el modelo cumpliera con la función de extender los beneficios del desarrollo a todos. Pero la realidad demostró que esta situación no se logra automáticamente: durante largos períodos la economía registró elevadas tasas de crecimiento, y eso ocurrió mientras se alcanzaba una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo. Por otro lado, las políticas compensatorias asistencia- listas se convirtieron en instrumentos de dependencia permanente de la población con respecto al Estado y fueron ineficientes con relación a los objetivos que debían cumplir, consiguiendo escasos resultados en la dismi- nución de las desigualdades.

Por todas esas razones se optó por una estrategia que trata de dar un

paso hacia adelante con respecto a los anteriores enfoques de desarrollo. Los desafíos para llevar a la práctica esa nueva propuesta son muchos, comenzando por la separación que debe hacerse entre crecimiento económico y desarrollo social, hasta la desarticulación de las políticas públicas, principalmente de las políticas sociales y económicas.

Todavía no es posible crear las condiciones ideales para poner en marcha el DLIS. La gravedad de los problemas sociales brasileños exige movilizar los recursos potenciales de la sociedad, siendo imprescindible contar con la participación de varios actores en acciones integradas e innovadoras capaces de promover el desarrollo social.

El Programa Comunidad Activa incluye entre sus objetivos la creación de una nueva institucionalidad participativa y el fortalecimiento del sector público. Esto exige la democratización de las relaciones Estado/sociedad y la creación de espacios públicos capaces de revitalizar la democracia participativa. Con nuevas formas de interlocución y coordinación de los actores para establecer un diálogo permanente con la sociedad, con la esfera privada y con la esfera pública no estatal, será posible definir los temas de la agenda de desarrollo sostenible y construir una sociedad menos desigual y más próspera.

Bibliografía

- Comunidad Solidaria. 1998. *Documento final y antológico de experiencias de desarrollo local integrado y sostenible*. Octava Ronda de Interlocución Política. Brasilia: Consejo de la Comunidad Solidaria.
- Comunidad Solidaria. 1999. *Comunidad Activa: una estrategia de inducción al desarrollo local integrado y sostenible*. Documento de referencia. Brasilia: Secretaría Ejecutiva, Comunidad Solidaria.
- de Franco, Augusto. 1999a. "Solamente el desarrollo sostenible puede superar la pobreza en Brasil". Brasilia. Documento mimeografiado.
- de Franco, Augusto. 1999b. "Los varios enfoques del desarrollo local". Brasilia. Documento mimeografiado.
- de Franco, Augusto. 1999c. "¿Por qué necesitamos el desarrollo local integrado y sostenible"? Brasilia. Documento mimeografiado.
- Ferrarezi, Elisabete. 1997. "Estado y sector público no estatal: perspectivas para la gestión de nuevas políticas sociales". Trabajo presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Isla de Margarita, Venezuela, CLAD.

Los autores

Ricardo Agudelo Sedano

Departamento Administrativo de Acción
Comunal Distrital, Bogotá, Colombia
daacd05@openway.com.co

Leopoldo Jorge Alves Junior

Secretaria de Gestão, Brasil
leopoldojaj@mog.gov.br
leopoldo@tba.com.br

Célia Marisa de Avila

Associação de Apoio ao Programa
Comunidade Solidária, Brasil
aapcs@aapcs.org.br

Roberto Fidel Candiano

Secretaría de Desarrollo Social de la
Nación, Argentina
candiano@sminter.com.ar

Eloisa Carvalho de Araujo

Ministerio do Planejamento,
Secretaría do Estado de Planejamento e
Controle, Brasil

Enrique Contreras Suárez

Universidad Nacional Autónoma
de México
consuar@servidor.unam.mx

Mabel Denis

Secretaría de Desarrollo Social de la
Nación, Argentina
soccivil@overnet.com.ar

Daniel Eduardo D'Eramo

Ministerio de Educación y Cultura,
Argentina
dgcder@infovia.com.ar

Ricardo Fábrega L.

Ministerio de Salud de Chile
rfabrega@pasteur.minsal.cl

Gloria Fanta de la Vega

Fosis, Chile
gfanta@fosis.cl

Elisabete Ferrarezi

Conselho da Comunidade Solidária,
Brasil
elisabetef@planalto.gov.br

Gustavo Gamallo

Secretaría de Promoción Social,
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires,
Argentina
prosotra@buenosaires.gov.ar

Rebeca Grynspan M.

Sede subregional de la CEPAL
en México
rgrynspan@un.org.mx

Sergio Raúl Ilari

Centro de Estudios e Investigaciones de
la Universidad Nacional de Quilmes,
Argentina
silari@unq.edu.ar

María Elena Jarquín Sánchez

UNAM, México
jarquin@servidor.unam.mx

Vera Lucía Amorim Jatobá

Ministério do Trabalho e Emprego,
Brasil
veraj@free.elogica.com.br

Isabel Licha

INDES/BID, Venezuela
isabelli@iadb.org

María Lily Maric

Universidad Mayor de San Andrés,
Bolivia
marich@mail.zuper.net

Eurídice Nóbrega Vidigal

Ministério de Fazenda, Brasil
euridicenobrega@hotmail.com

Mónica Arouche Ornellas Mota

Secretaria de Estado de Obras
do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
arouche@montreal.com.br

Heloisa Helena Primavera

Universidad de Buenos Aires, Argentina
primaver@clacso.edu.ar

Darío Restrepo Botero

Departamento Administrativo de Acción
Comunal Distrital, Bogotá, Colombia
daacd05@openway.com.co

Gladys Rubio

Ministerio Secretaría General
de la Presidencia, Chile
grubio@minsegapres.cl

José G. Vergara Barragán

Secretaría de Desarrollo Social, México
dgevseg@mail.sedesol.gob.mx

José Weinstein

Ministerio de Educación de Chile
jweinste@mineduc.cl

La gerencia social constituye una perspectiva holística e innovadora de formación de políticas y programas sociales eficientes y equitativos. En el último decenio, este enfoque ha venido cobrando fuerza en América Latina gracias a un dinámico programa de capacitación de gerentes sociales emprendido por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) en 1995, así como al esfuerzo de académicos y otros profesionales que se desempeñan en este campo.

El presente volumen reúne un conjunto de trabajos acerca de este paradigma en construcción, presentados en el Primer Seminario Latinoamericano sobre Gerencia Social Innovadora, que tuvo lugar en Asunción, Paraguay. Sus páginas registran todos los elementos del nuevo enfoque, tales como la articulación entre las políticas económicas y sociales, el diseño de políticas guiadas por criterios de eficiencia y equidad, y la relevancia y significado que los temas de participación ciudadana, construcción de ciudadanía, redes y evaluación participativa tienen para la gerencia social.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/pub

ISBN 1-931003-25-4



9 781931 003254 >